

**SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
ENTRE MITOS E REALIDADES**

Flávio Sacco dos ANJOS¹
Nádia Velleda CALDAS²
Cláudio BECKER³

RESUMO: O artigo analisa a natureza multidimensional do desenvolvimento sustentável. Expõe o caráter contraditório desta noção, sobretudo quando vista a partir das conexões que estabelece com outra noção – a segurança alimentar e nutricional – igualmente carregada de complexidade. Apresenta os traços que configuram o perfil da fome e da insegurança alimentar no Brasil. Os autores colocam especial ênfase nos chamados **mercados institucionais** por serem vistos como um mecanismo capaz de conciliar os imperativos da sustentabilidade, da segurança alimentar e da inclusão social.

PALAVRAS-CHAVE: Sustentabilidade. Segurança alimentar. Agricultura familiar.

Introdução

As duas noções que emolduram o presente artigo se inscrevem no centro dos grandes debates mundiais da contemporaneidade, sendo evidentes e profundas as conexões que guardam entre si. Ambas representam, ao fim e ao cabo, dois grandes imperativos que presentemente iluminam a atuação do Estado brasileiro, das agências multilaterais de desenvolvimento e da sociedade em geral. À primeira vista, conformariam uma mesma engrenagem a serviço de metas e objetivos convergentes. Todavia, a realidade concreta, paradoxalmente, é muito mais complexa e contraditória do que as aparências supostamente indicam.

Nesse sentido, um único aspecto é mais do que suficiente para afiançar esta assertiva. A grande estiagem que assolou a agricultura norte-americana motivou pedido recente do Diretor da FAO, o brasileiro José Graziano da Silva, em artigo publicado pelo jornal britânico Financial Times, para a suspensão imediata da produção de etanol a base de milho, naquele país, como forma de evitar o agravamento de uma crise alimentar em escala mundial.

¹ UFPel - Universidade Federal de Pelotas. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel - Departamento de Ciências Sociais Agrárias. Pelotas – RS – Brasil. 96010-900 – elleda.nadia@gmail.com

² UFPel - Universidade Federal de Pelotas. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel - Departamento de Ciências Sociais Agrárias. Pelotas – RS – Brasil. 96010-900 – saccodosanjos@gmail.com

³ Doutorando em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. UFPel - Universidade Federal de Pelotas – Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Pelotas – RS – Brasil. 96010-900 - cldbecker@gmail.com

A forte tensão nos mercados resulta da importância deste cereal para a alimentação direta das populações, assim como para sustentar os mais distintos rebanhos dos Estados Unidos e a indústria agroalimentar de muitos países do planeta. Os preços altos penalizam as populações pobres de nações que dependem do mercado mundial para importar seus alimentos, fazendo com que cresça o coro de críticas contra o avanço dos biocombustíveis. Não obstante, a defesa da eficiência deste setor, cujo peso econômico e político é crescente em nosso país, reside no fato de que o rendimento do etanol produzido a partir da cana de açúcar é muito maior do que o obtido a partir do milho. Outro argumento importante recai no fato de que a expansão da lavoura canavieira não interfere, em princípio, na dinâmica das culturas agroalimentares.

A redução do volume de emissões à atmosfera e a diminuição na dependência das reservas de combustíveis fósseis (que têm dia e hora para acabar) figuram, em última análise, como um poderoso recurso dialético para tentar forjar um consenso em torno à importância destas estratégias de reconversão de nossa matriz energética para uma economia de baixo carbono. De novo a realidade mostra sua natureza controvertida, se temos em mente que o avanço dos biocombustíveis (etanol e biodiesel) é alvo de censura quando aparece associado à devastação dos recursos florestais, ao recrudescimento da violência, que expulsa famílias rurais detentoras de formas precárias de acesso à terra, da concentração do solo agrícola e da destruição dos sistemas agroalimentares em nível local, ameaçando a sobrevivência de comunidades tradicionais e das camadas mais frágeis de nossa agricultura familiar.

Com o sugestivo título *Biocombustíveis: a energia da controvérsia*, o livro organizado por Abramovay (2009) resume, de forma magistral, o coração de uma polêmica que está longe de ser resolvida. O fracasso do pinhão manso e da mamona como matérias primas na produção do biodiesel alimenta a dependência da soja, assim como as reações contrárias em relação ao uso desta oleaginosa – a mais poderosa e barata fonte de proteína – para compor a mistura de até 5% do combustível que move uma frota de veículos cujo número cresce, a cada dia, em nosso país.

E foi no afã de minimizar algumas das resistências em torno dos biocombustíveis que o governo federal lançou o selo **combustível social**. O cultivo da matéria-prima do biodiesel, assim como sua cadeia produtiva, é assumido como de grande potencial na geração de empregos, especialmente no âmbito da agricultura familiar. Esse argumento era visto como particularmente importante no caso do semiárido nordestino, onde as precariedades sócio-

estruturais se somam ao peso dos fatores climáticos, especialmente a falta de chuvas e o acesso à assistência técnica e aos recursos produtivos. Seria esta uma oportunidade para conciliar a sustentabilidade com a ampliação do acesso aos pequenos produtores do semiárido nordestino a este mercado singular de energia?

O estudo de Kawamura só fez confirmar a fragilidade destes pressupostos, guindados ao status de truísmos, sem qualquer respaldo no plano da realidade concreta. A dependência do biodiesel em relação à soja produzida no Sul do país mostrou, de forma clara e inequívoca, a enorme distância entre as intenções e os fatos. Segundo a autora citada, a vontade do Governo e das organizações sindicais “[...] de promover a inclusão social era significativa, mas a estratégia estava informada pela experiência da agricultura familiar da região Sul e, conseqüentemente, os mecanismos de incentivo não tinham aderência à realidade da produção familiar de oleaginosas do Semiárido, significativamente diferente daquela.” (KAWAMURA, 2012, p.215).

Decididamente esta faceta do debate sobre sustentabilidade ultrapassa, em muito, os limites deste artigo. O que aqui se quer realçar é que não obstante a polêmica em torno à eficácia dos instrumentos públicos de intervenção nessa esfera, o Brasil tem feito importantes avanços em outros âmbitos, especialmente no que afeta à questão da segurança alimentar e nutricional. Não exatamente do ponto de vista da política de transferência direta de renda, que sabidamente tem seus limites no médio e longo prazo, mas da criação de inovações sociais importantes como é precisamente o caso dos chamados mercados institucionais (Programa Nacional de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Antes, porém, é mister discutir alguns dos aspectos que nos parecem cruciais para entender a força desta asserção que fazemos uso para delimitar o foco do trabalho. A próxima seção introduz a discussão, analisando de forma não exaustiva, por restrições de espaço, a evolução do tema da segurança alimentar no Brasil.

Segurança alimentar: transversalidade e intersetorialidade

Não cabe dúvida de que a obra *Geografia da Fome* (CASTRO, 1967), elaborada há mais de cinquenta anos pelo médico epidemiologista Josué de Castro, é um marco fundamental para analisar a evolução deste tema no Brasil. Sua grande contribuição está em

demonstrar que a fome é uma manifestação biológica de um problema social, cuja elucidação de suas causas só poderá ser feita a partir do conhecimento detalhado, tanto da organização social e técnica da produção alimentar, quanto das possibilidades e dos limites que o meio natural oferece para sua expansão (ABRAMOVAY, 1996). Após uma longa carreira de êxitos científicos e de haver sido convertido em referência mundial neste assunto, Josué de Castro teve seus direitos políticos cassados pelo regime militar que dominou o Brasil a partir de 1964, vivendo seus últimos anos no exílio (Paris) onde passou a ministrar aulas na Universidade de Sorbonne.

Entrementes, um dos grandes estudos etnográficos brasileiros – *Os Parceiros do Rio Bonito* – surgido há pouco mais de quatro décadas coincide com as mesmas premissas enunciadas por Castro. Nessa obra seminal, encontramos a defesa de uma **sociologia dos meios de subsistência** como caminho através do qual iluminar-se-ia um importante campo do conhecimento e de intervenção estatal, até então visto como matéria quase exclusiva da perspectiva acadêmica. Neste estudo tem-se a exata dimensão de que as necessidades alimentares ostentam um duplo caráter: natural e social, mais além de simples expressão de impulsos orgânicos (CÂNDIDO, 1987).

Os anos 1980 entraram para a história como a **década perdida** (BIELSCHOWSKY, 2009), devido aos efeitos produzidos pela estagnação econômica, altas taxas de inflação e crise fiscal do Estado brasileiro. Paradoxalmente, coincide com o processo de redemocratização nacional, após 21 anos de ditadura militar. Este período de avanços políticos tem como ponto culminante a promulgação da nova carta magna, também chamada de *Constituição Cidadã* (PRADO, 2011).

Não obstante, é durante a década de 1990 que o tema da fome emerge com força na arena política nacional, sobretudo a partir do surgimento de um movimento social suprapartidário conhecido como *Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida*, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza. O *Fome Zero*, criado em 2003, é, em verdade, um programa governamental⁴ que integra mais de 30 programas complementares dedicados a combater as causas estruturais da fome e da insegurança alimentar, tendo o Bolsa Família como uma das iniciativas mais importantes ao beneficiar atualmente 12,7 milhões de famílias

⁴ Os programas surgidos sob a égide do governo Lula da Silva e articulados em torno do *Fome Zero* representam uma versão ampliada do que até então havia surgido durante os dois sucessivos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, como é o caso do *Comunidade Solidária*, criado em 1995.

com um orçamento anual de 13,4 bilhões de Reais ou aproximadamente 8,37 bilhões de dólares.

Com efeito, a segurança alimentar converteu-se, desde o começo deste milênio, em matéria de renovado interesse no Brasil e nos demais países latino-americanos, tanto na perspectiva da atuação estatal (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; FELICIELLO; GARCI, 1996; MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996) quanto no plano estritamente acadêmico. No primeiro caso, como consequência da aparição de um conjunto de questões que vão desde a preocupação em torno à avaliação do impacto de políticas públicas de combate à fome e à insegurança alimentar, até discussões mais recentes que tratam da ampliação da produção de biocombustíveis e de supostas implicações sobre a oferta mundial de alimentos (SILVA; TAVARES, 2008; HOFFMANN, 2006) comentadas na seção precedente.

Na perspectiva acadêmica, são igualmente importantes os aspectos implicados, sobretudo devido à natureza multifacetada e do caráter transversal da segurança alimentar enquanto objeto da reflexão científica. Do ponto de vista conceitual, admite-se a existência de, pelo menos, duas grandes acepções na literatura internacional. A primeira delas – *safety food* – apresenta-se como circunscrita às preocupações sobre a qualidade dos alimentos do ponto de vista da ausência de agentes contaminantes (físicos, químicos, microbiológicos) dos mais diversos tipos. Já a segunda acepção – *food security* – contempla múltiplos significados, relacionados tanto com a noção de soberania e disponibilidade alimentar no âmbito de um país ou região, até aspectos mais amplos, relacionados com a cultura alimentar das populações.

No Brasil a sigla SAN (Segurança Alimentar e Nutricional) consagrou-se como uma noção forjada em meio ao esforço por aglutinar dois enfoques principais que estiveram na base da evolução dessa noção, quais sejam, o socioeconômico e o de saúde e nutrição. No curso dessa reflexão consolidou-se a necessidade premente de pensar esse conceito dentro de uma perspectiva intersetorial. Não é domínio exclusivo, portanto, de qualquer campo do conhecimento.

Estes e outros aspectos se inserem no contexto da trajetória que culminou, no Brasil, com o aparecimento de diversos instrumentos de intervenção estatal e de novas institucionalidades, sobretudo a partir da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e

Nutricional, de um Conselho Nacional (CONSEA) e de conselhos similares no âmbito dos estados da federação e em diversos municípios do país.

Instalado em 2003, o CONSEA possui um caráter consultivo, assessorando a presidência da república na formulação de políticas, definição de rumos e orientações para que o país assegure o direito humano à alimentação a todos os brasileiros. São evidentes os sinais que demonstram que se avançou consideravelmente nessa matéria e que o objetivo de combater a fome e a insegurança alimentar representa uma das bandeiras que não somente foi responsável pela conquista do cargo de presidente deste país por Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, de sua reeleição, em 2006, e, mais recentemente, por eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, que desde sua investidura (2010), renovou o compromisso de aplacar a fome e a miséria extrema desta nação continental marcada por grandes desigualdades.

A aproximação que aqui fazemos parte da análise de dados obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Trata-se da fonte de informação mais atualizada sobre o comportamento da população brasileira e que teve, em 2004, uma primeira edição dedicada especialmente ao tema da segurança alimentar, a qual foi reeditada em 2010, permitindo avaliar a evolução dessa questão neste último lustro (IBGE, 2010).

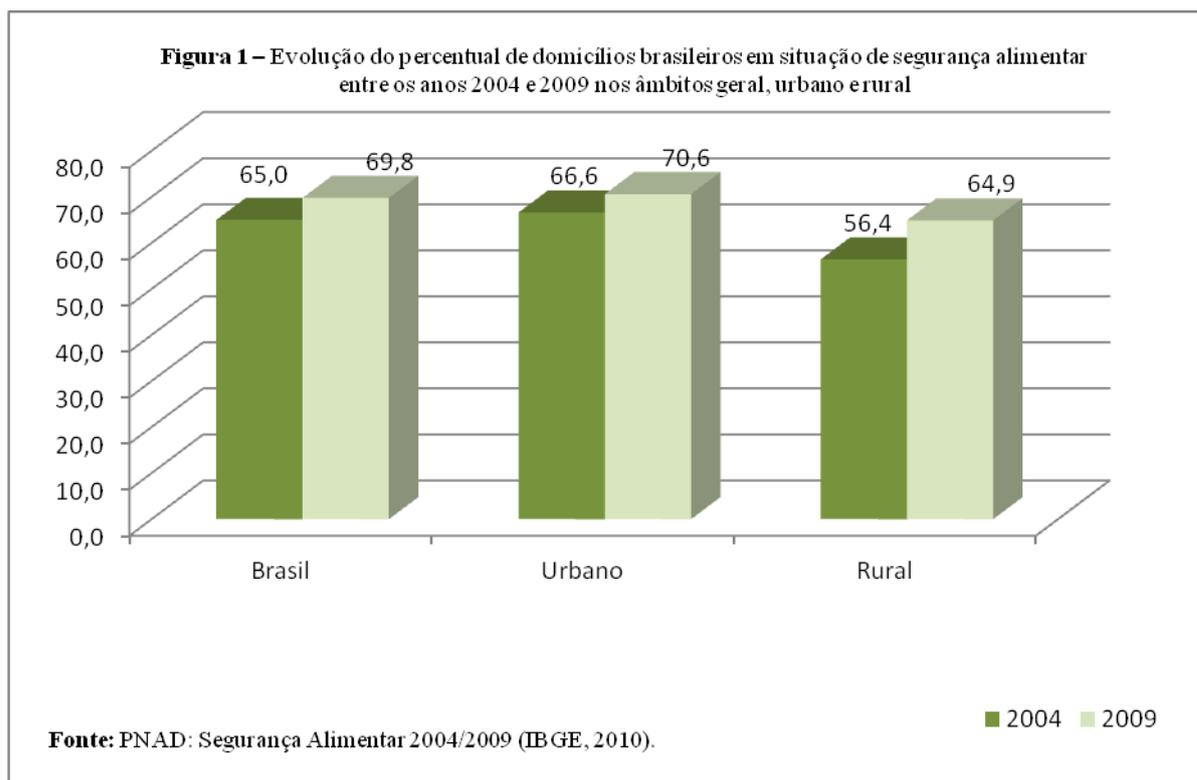
A evolução recente da segurança alimentar no Brasil

Este levantamento suplementar da PNAD dedicado ao assunto baseia-se na chamada Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), a qual avalia as unidades domiciliares de acordo com os graus de severidade em que o fenômeno é vivenciado pelos moradores dos domicílios do país. A EBIA foi desenvolvida com base em metodologia utilizada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (USDA), sendo utilizada para medir o grau de insegurança alimentar a partir da percepção dos entrevistados com insuficiência na disponibilidade de alimentos e na qualidade da dieta. A situação de **segurança alimentar** ocorre quando os moradores dos domicílios têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Já a insegurança alimentar leve se dá quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro, bem como quando há uma qualidade inadequada resultante de

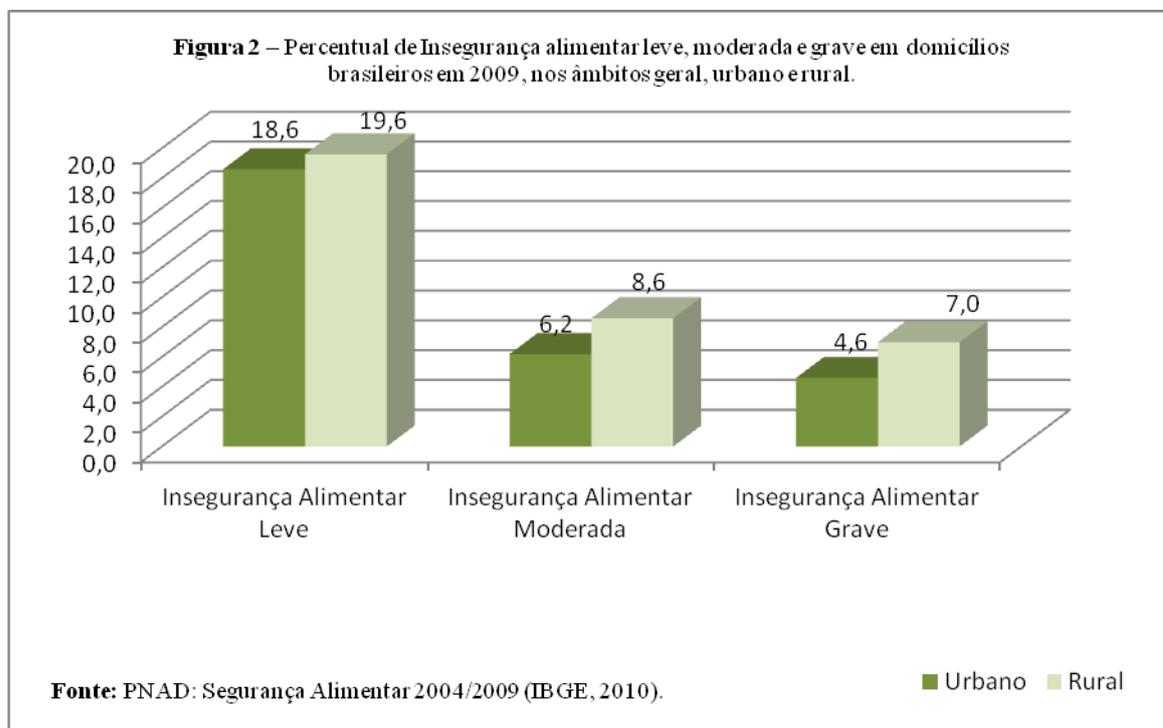
estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos. A insegurança alimentar moderada ocorre em situações em que há uma redução quantitativa da disponibilidade de alimentos entre os adultos e/ou uma ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos.

A insegurança alimentar grave é aquela que ocorre em circunstâncias onde há uma redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou uma ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças, ou quando há fome, decorrente de situação em que alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos. A EBIA resulta de 14 perguntas dirigidas aos entrevistados e se insere no contexto da emergência de várias iniciativas internacionais derivadas do uso de escalas psicométricas de medida direta da Insegurança Alimentar desenvolvidas desde o começo deste milênio. Feitos estes esclarecimentos, analisemos alguns dados e informações obtidas a partir desta fonte.



A Fig. 1 indica a evolução da segurança alimentar nos domicílios do Brasil, no período compreendido entre 2004 e 2009. Observa-se que este dado evoluiu favoravelmente no período em termos gerais (65% para 69,8% dos domicílios em situação de segurança

alimentar), sendo mais intenso no âmbito urbano (66,6% para 70,6%) que no âmbito rural (56,4% para 64,9%).



Há, todavia, um primeiro aspecto a ser destacado com relação ao retrato da insegurança alimentar no Brasil, em 2009, e tem a ver com o fato de que ela é mais intensa no âmbito rural do que urbano, tal como indicam os dados da Fig. 2, tanto em sua versão leve quanto moderada ou grave. Esse cenário não difere do que ocorre nos demais países latino-americanos. Não obstante, trata-se de uma realidade paradoxal, se temos em mente que o Brasil é uma das grandes potências agroexportadoras do planeta, assumindo uma liderança indiscutível no âmbito da produção de carnes, cereais, e especialmente, de oleaginosas.

Tabela 1 - Evolução do número de pessoas em situação de insegurança alimentar leve, moderada e grave entre os anos 2004 e 2009 no âmbito urbano e rural do Brasil

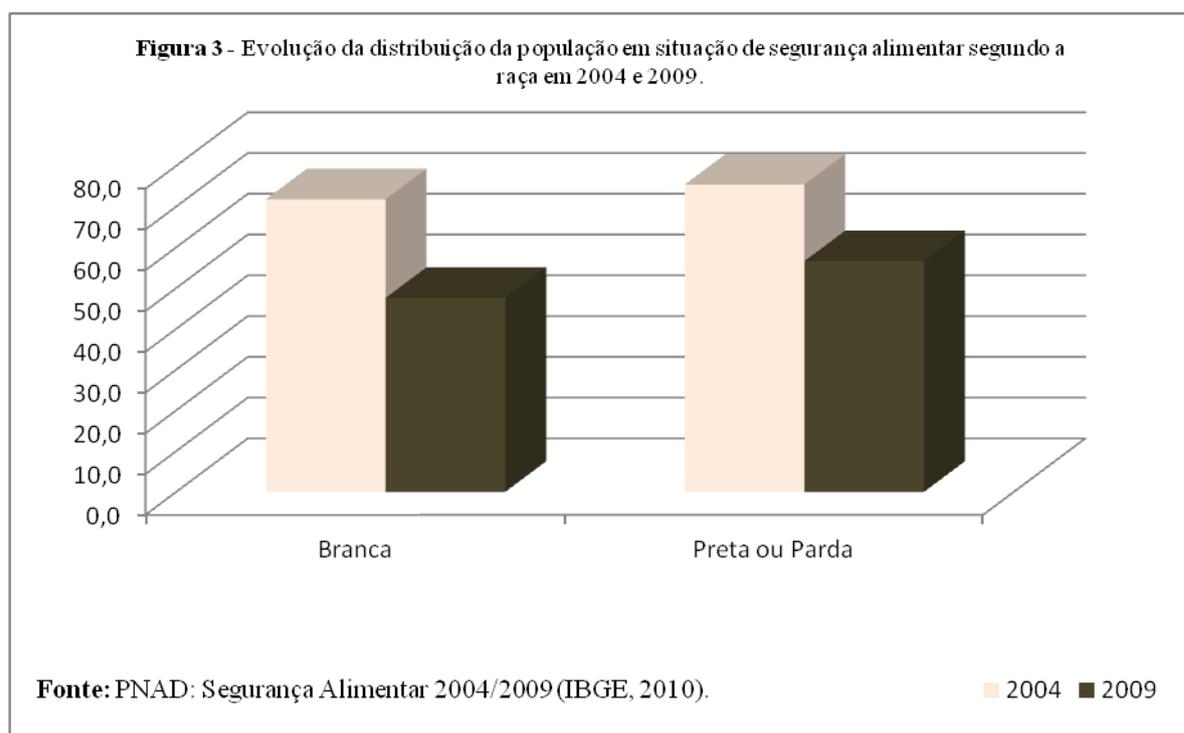
Insegurança alimentar	2004		2009	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Leve	29.920	6.957	33.460	6.671
Moderada	15.660	4.932	11.160	3.097

Grave	11.235	3.621	8.571	2.596
-------	--------	-------	-------	-------

Fonte: PNAD: Segurança Alimentar 2004/2009 (IBGE, 2010).

Os dados da Tab. 1 indicam a evolução da insegurança alimentar brasileira no período 2004-2009 em termos do número de pessoas no meio urbano e rural. Observa-se que a população urbana sob a condição de insegurança alimentar leve cresceu de 29,9 para 33,4 milhões de pessoas, mas há que levar em conta que esse dado reflete os efeitos advindos da migração da população que se encontrava na condição de insegurança alimentar moderada e grave cujo número foi sensivelmente reduzido (15,66 para 11,16 milhões e 11,23 para 8,57 milhões de pessoas, respectivamente).

A mesma fonte indica que no âmbito rural houve um comportamento uniforme no declínio da insegurança alimentar. A forma leve supôs uma redução absoluta de 286 mil pessoas nessa condição (6,95 para 6,67 milhões), ao passo que as formas moderada e grave experimentaram um descenso ainda maior (respectivamente 1,835 milhão e 1,02 milhão).



Outro traço da insegurança alimentar brasileira é que ela é fortemente influenciada pelo componente racial. Esse fato pode ser facilmente constatado através dos dados da Fig. 3. Assim, se entre 2004 e 2009 a segurança alimentar passou de 71,8% para 75,4 da população

brasileira de raça branca, entre os da raça preta ou parda essa evolução foi, em termos relativos, bastante mais modesta, passando de 47,6% para 56,6%.

O Brasil é um país de dimensões continentais, mas também de desigualdades regionais igualmente impressionantes. Estes contrastes podem ser vistos em termos de certos parâmetros bastante conhecidos como no caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados da federação, assim como do ponto de vista dos dados sobre insegurança alimentar. É esta a informação reunida nos dados da Tab. 2.

Tabela 2 - Evolução percentual dos domicílios em situação de segurança alimentar entre os anos 2004 e 2009 segundo as regiões brasileiras

Regiões do Brasil	Com segurança alimentar	
	2004	2009
Norte	53,6	59,7
Nordeste	46,4	53,9
Sudeste	72,9	76,7
Sul	76,5	81,3
Centro-Oeste	68,8	69,9

Fonte: PNAD: Segurança Alimentar 2004/2009 (IBGE, 2010).

Como se pode observar, entre 2004 e 2009 os domicílios em situação de segurança alimentar do nordeste brasileiro passaram de 46,4% para 53,9%, situação esta bastante similar ao que ocorreu nos estados da região Norte. Todavia, nesse mesmo intervalo de tempo os domicílios da região meridional do país em situação de segurança alimentar passam de 76,5% para 81,3%. Outro dado que merece ser referido é que em 2009 a região nordeste do Brasil concentra sozinha quase 51% da população brasileira em situação de insegurança alimentar moderada ou grave. Estes dados reforçam a ideia de que a fome e a insegurança alimentar são problemas fortemente regionalizados e que surgem como corolário da desigualdade social, da dificuldade de acesso aos meios de produção (especialmente à terra) e das políticas de promoção à saúde e ao bem estar social que, indiscutivelmente, assolam com maior intensidade as zonas setentrionais do Brasil.

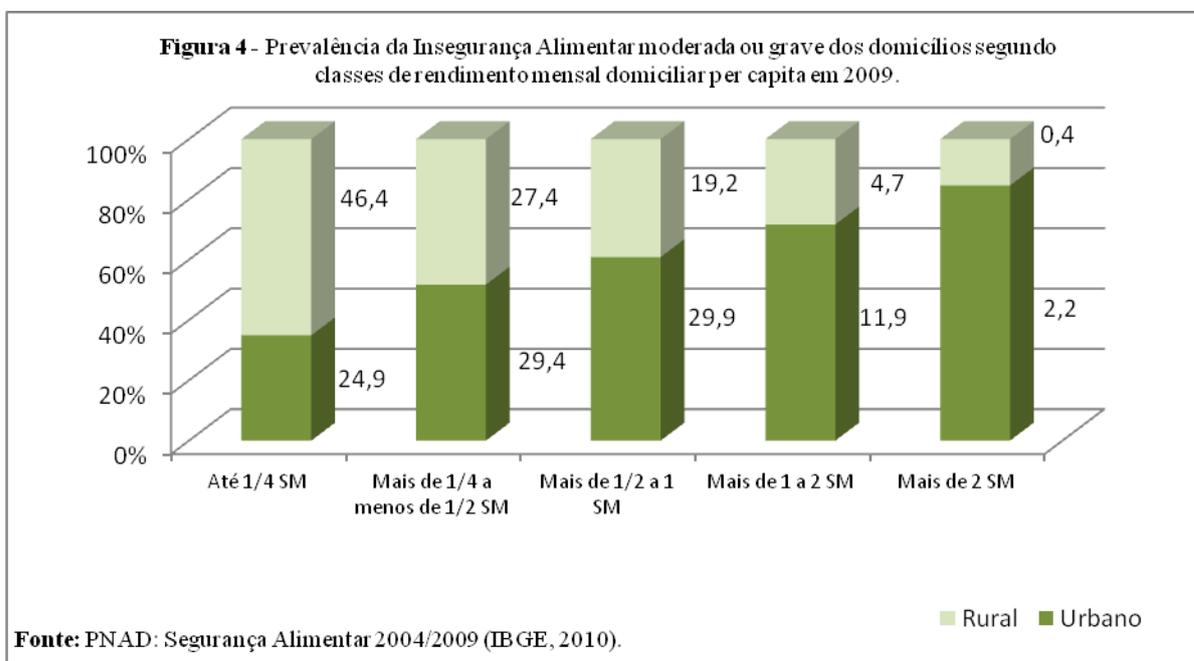
Tabela 3 - Prevalência percentual da Insegurança alimentar moderada ou grave dos moradores em domicílios brasileiros segundo regiões e anos de estudo da pessoa de referência

	Sem instrução	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 anos ou mais
Norte	27,3	27,4	23,7	18,3	11,4	3,6
Nordeste	30,2	30,9	25,7	20,3	11,2	2,5
Sudeste	11,7	11,4	9,5	6,9	4,0	1,1
Sul	9,2	9,6	6,9	5,1	2,6	0,6
Centro-Oeste	14,6	13,5	12,7	9,4	5,3	1,2

Fonte: PNAD: Segurança Alimentar 2004/2009 (IBGE, 2010).

Outra faceta da insegurança alimentar brasileira é que ela aparece fortemente associada à escolaridade dos indivíduos. Os dados da Tab. 3 mostram a prevalência da insegurança alimentar moderada ou grave dos moradores dos domicílios das cinco regiões brasileiras segundo condição e anos de estudo da pessoa de referência em 2009.

De longe sobressai a situação de regiões como o nordeste do país onde esta classe de insegurança alimentar alcança sua máxima expressão nos domicílios cuja pessoa de referência não tem qualquer instrução (30,2%) ou que tem apenas entre 1 a 2 anos de escolaridade (30,9%), decaindo sua incidência conforme aumentam os anos de estudo da pessoa de referência. Esta situação é bastante semelhante ao que ocorre no caso da região norte do Brasil.



Os dados da Fig. 4 mostram, destarte, que a insegurança alimentar esta fortemente aderida à renda das pessoas residentes nos domicílios, com marcantes diferenças entre o âmbito urbano e rural. Assim, se no âmbito rural tem-se uma incidência de 46,4% dos domicílios rurais que possuem uma renda per capita de até ¼ do salário mínimo nacional, no âmbito urbano ela é de apenas 24,9%. Todavia, conforme a renda per capita se incrementa há um declínio substancial na prevalência da insegurança alimentar. Mas há um outro aspecto que deve ser sublinhado nesse confronto entre a realidade urbana e rural. Referimo-nos à redução mais intensa, no meio rural, a partir dos estratos superiores a mais de 1 salário-mínimo de rendimento mensal domiciliar per capita.

Esse quadro está provavelmente relacionado ao fato de que muitas famílias rurais, não obstante disporem de escassos recursos monetários, podem prover parte de sua subsistência através do desenvolvimento das atividades de autoconsumo (lavouras e criações animais), tal como indicam estudos recentes sobre o assunto no Brasil (GRISA; SCHNEIDER, 2008; LEITE, 2004; ANJOS; DEL GROSSI; CALDAS, 2010; ANJOS; CALDAS; GRIEP HIRAI, 2010).

Resumidamente são estes os traços mais proeminentes acerca da fome e da insegurança alimentar no Brasil. Pudemos perceber que consiste num fenômeno cuja incidência é maior no âmbito rural do que no urbano, o que não é algo que se pode desprezar num país que se orgulha da pujança de seu agronegócio, por deter a maior superfície agrícola do planeta e onde se pode cultivar a maior parte das espécies agroalimentares durante todo o ano agrícola. A prevalência deste fenômeno afeta mais intensamente as pessoas negras e pardas, as que possuem renda familiar mais baixa, de menor escolaridade, e muito especialmente, as que vivem nas regiões nordeste e norte do país.

Esta aproximação ao quadro da fome e da insegurança alimentar no Brasil é demasiado esquemática, cumprindo o propósito de mostrar que se trata de um fenômeno que reflete os grandes contrastes regionais, assim como os fatores de natureza sociocultural. Mas assim como o país mostra a sua face mais cruel e paradoxal em termos do modo se expressa esse fenômeno, também é certo que em seu interior encontramos alguns dos caminhos que podem ser seguidos no seu enfrentamento.

O compromisso assumido pelo atual governo de combater a chamada pobreza extrema tornou-se a pedra angular da retórica oficial, materializada na criação de diversos instrumentos de intervenção estatal. De certo modo, trata-se de seguir a mesma linha de

atuação iniciada no começo deste milênio, como aludimos anteriormente. Em plena guerra do Golfo o slogan **Nossa guerra é contra a fome** ecoava em todos os rincões do Brasil para mostrar ao mundo que nosso país havia feito uma escolha clara e decidida no sentido de afrontar esta chaga com a qual convivemos desde há muito tempo. No México a discussão em torno à questão da segurança alimentar ganhou outras cores, ainda mais vibrantes, com um bordão que se tornou célebre nas redes sociais: *Sin maiz, no hay país*, aludindo aos riscos de erosão cultural, de desenraizamento, de renúncia a uma identidade construída em torno desse cultivo.

O combate à fome e às desigualdades (sociais, regionais, etc.) sempre foi e continuará sendo um *locus* para onde convergem o debate político e a intervenção do Estado. Definitivamente, o caso brasileiro tornou-se alvo das atenções mundiais num momento em que se constata que as metas fixadas pela ONU (Objetivos do Milênio), sobretudo a de reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas vivendo na pobreza extrema e a proporção das pessoas com fome, tomando o ano 1990 como base de referência, definitivamente, não será cumprido.

E que lições, ou experiências dignas de nota, podemos oferecer ao mundo nesse âmbito, para além da modalidade de transferência direta de renda aos mais pobres? A próxima seção é dedicada não somente a refletir sobre esta questão, mas também no intuito de mostrar que é justamente nesse plano que se pode efetivamente construir uma base mais ampla que nos permita dialogar com os imperativos da sustentabilidade em todas as suas dimensões (ética, social, econômica, política, cultural e simbólica).

Sustentabilidade, segurança alimentar e mercados institucionais: a boa nova que vem do campo

A criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) representa um verdadeiro divisor de águas na história recente da agricultura brasileira pelo fato de que, pela primeira vez, esta forma social de produção conta com um instrumento público específico de financiamento às atividades agropecuárias e não agropecuárias. A partir de então, tem-se o surgimento de outras políticas públicas, que em linhas gerais, ampliam consideravelmente a atuação do Estado no âmbito rural e minimizam, em maior ou menor medida, o **déficit de cidadania** (VEIGA, 1997, 2001; ANJOS, 2003) que

historicamente acomete o espaço rural e as coletividades marcadas pelo peso das hierarquias sociais como é o caso das populações ribeirinhas, das comunidades remanescentes de quilombos, indígenas, pescadores artesanais e assentados da reforma agrária.

E é no marco desta perspectiva que deve ser entendida a implantação do *Programa de Aquisição de Alimentos* do governo federal (PAA), a criação dos *Territórios da Cidadania*, e mais recentemente, da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre a alimentação escolar (PNAE), a qual estabelece, em seu Artigo 2º:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; (BRASIL, 2009).

Entretanto, no Artigo 20 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 consta que:

Os produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais a serem fornecidos para Alimentação Escolar serão gêneros alimentícios, **priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos**. (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2009, grifo nosso).

Ou seja, além de preconizar o papel da merenda escolar em inculcar hábitos alimentares saudáveis na perspectiva da segurança alimentar e nutricional, aparece claramente indicada a prioridade atribuída aos alimentos orgânicos ou ecológicos. Outrossim, para o objeto deste artigo é mister reafirmar que as organizações da agricultura familiar que atuam no Brasil meridional, e que são atualmente fornecedoras da merenda escolar, têm uma história de lutas no sentido de contrapor-se ao padrão convencional de agricultura, altamente tributário do uso de agrotóxicos e de adubos químicos. Concretamente, se identificam com os princípios filosóficos da agroecologia e do desenvolvimento rural sustentável, como é precisamente o caso da Associação Regional de Produtores Agroecologistas da Região Sul (ARPA-SUL) e da Cooperativa Sul Ecológica, ambas atuantes em municípios do extremo sul gaúcho.

O fato é que mesmo antes da aparição da Resolução nº 38 alguns destes grupos assumiram como princípio a entrega às escolas públicas de diversos artigos, cujos processos de elaboração, seguem rigorosamente um padrão de produção plenamente identificado com os imperativos da sustentabilidade. Para os objetivos desta reflexão é fundamental ressaltar outros aspectos cruciais, como o fato de que pela primeira vez a agricultura familiar é mencionada enquanto forma social a ser privilegiada, assim como outros grupos rurais que atuam no âmbito local. Com efeito, no Inciso V, Art.2º da Lei 11.947/2009, consta que:

[...] o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, **produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar** e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Destarte, esta mesma lei vai ainda mais longe ao estipular que no mínimo 30% dos recursos financeiros deverão ser utilizados na aquisição de gêneros da agricultura familiar, tal como é mencionado nos termos do Artigo 14:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, **no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar** e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Não cabe dúvida de que a criação desse tipo de dispositivo legal é fruto do que alguns autores definem como a “plasticidade da agricultura familiar” (ANJOS; CALDAS; TRENTIN, 2006), mas também da capacidade de luta e de articulação das forças sociais que militam no chamado “campo da agricultura familiar” (CALDAS, 2011), no sentido de estabelecer uma pauta de interlocução com o governo federal acorde com suas grandes demandas.

Por outra parte, esse aspecto remete para o papel transcendental relativo aos processos de inovação no âmbito da agricultura familiar (RADOMSKY, 2009; ABRAMOVAY; MAGALHÃES, 2010), cuja importância é indiscutível quando visto a partir do universo de possibilidades que se abrem para conciliar a inclusão social, a segurança alimentar e a sustentabilidade.

É aqui, justamente, que reside a grande *sinapse* que pode unir, em torno de si, os grandes imperativos do chamado desenvolvimento sustentável. Ampliar o acesso aos mercados para os agricultores familiares, garantir uma dieta saudável aos alunos de escolas públicas, preservar uma cultura alimentar, combater os desperdícios, ampliar os instrumentos de controle social, fortalecer o tecido produtivo dos territórios rurais, gerar emprego e renda, figuram num extenso leque de externalidades positivas advindas desse tipo de inovação social. É esta a **boa nova** que vem do campo em muitos rincões esquecidos da geografia nacional.

No estado do Rio Grande do Sul, e em outras partes do país, há um acúmulo de experiências (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; BECKER; ANJOS, 2010) bastante interessantes que aludem à atuação de produtores, que há pelo menos oito (08) anos, são fornecedores junto aos mercados institucionais. São agricultores familiares integrados a organizações que passaram por um processo de capacitação, não somente para desenvolver uma agricultura de base ecológica⁵, mas também para incorporar boas práticas de higiene que garantissem a qualidade do alimento que chega às escolas para a elaboração da merenda.

Estes estudos remetem para a eterna discussão sobre o papel do Estado. Nesse caso, ele se apresenta como um ente facilitador no estabelecimento de dinâmicas que efetivamente servem para mostrar que a sustentabilidade não é uma quimera, como alguns supõem, mas um espaço para onde devem confluir todas as energias disponíveis e a habilidade de construir novas alianças no âmbito local e/ou territorial.

Indicam-nos, estas iniciativas, que as políticas de atuação local podem se converter em dispositivos de atendimento às demandas e como alternativas viáveis frente às falhas de mercados que convencionalmente restringem o espaço dos produtores familiares, em face de regulamentações, dos processos licitatórios e de exigências legais e sanitárias.

Destarte, existem também alguns obstáculos que, de forma geral, prejudicam diretamente o funcionamento dos mercados institucionais. Chamamos a atenção para os entraves burocráticos, o atraso no pagamento dos produtores, as limitações impostas pela legislação sanitária e fiscal, a falta de compromisso de algumas organizações dos produtores em capacitá-los para atuar nesse mercado, as ingerências político-partidárias, o atomismo e individualismo de muitos agricultores familiares que não se mostram sensíveis para a

⁵ Sobre esse aspecto ver Caldas (2011). Sobre a questão dos canais curtos de comercialização na Andaluzia, ver especialmente Lozano (2009). Sobre o PAA no Rio Grande do Sul ver: Becker e Sacco dos Anjos (2010).

necessidade de organizar sua participação como protagonistas de um processo cujos resultados lhe afetam diretamente.

Com relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar há outros obstáculos mais específicos como é o caso da resistência de muitos diretores de escolas em fecharem as velhas cantinas que vendem alimentos industrializados cujo valor nutricional, é no mínimo, questionável, num momento em que vemos crescer a incidência de sobrepeso e de obesidade entre os nossos jovens. A missão de inculcar bons hábitos nutricionais deveria ser assumida como parte do processo pedagógico mais amplo, envolvendo toda a comunidade escolar (pais, alunos e professores), sem o qual todo esse esforço não terá continuidade.

Conclusões

Nesse artigo pusemos especial ênfase em evidenciar alguns dos grandes desafios de pensar a sustentabilidade para além da mera retórica. Mostramos também que esta noção se insere num cipoal de incertezas e polêmicas, quando vista sob o prisma de outros imperativos, como é precisamente a questão da segurança alimentar e nutricional.

Expusemos alguns dos traços que definem a cara da fome e da insegurança alimentar em nosso país, mostrando que se trata de um fenômeno que atinge mais intensamente o âmbito rural, as famílias de rendas mais baixas, as pessoas de menor escolaridade e pardas.

Houve avanços indiscutíveis nesta primeira década do século XXI no sentido de aplacar esta mazela nacional, cujos êxitos são muito mais evidentes em algumas regiões em detrimento de outras. Nesse sentido, é nos estados do nordeste brasileiro que a situação é muito mais grave, requerendo a adoção de instrumentos que ultrapassem a fronteira dos dispositivos usuais de transferência direta de renda.

A importância dos mercados institucionais é indiscutível, sobretudo à luz do leque de possibilidades que se abre para construir uma ponte que estabeleça a ligação entre o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar, ou, em última instância, que aponte para a expansão das liberdades substantivas (SEN, 2000). Mais do que nunca se impõe a necessidade de que o Estado brasileiro tome em suas mãos a tarefa de criar as condições que nos permitam avançar nessa esfera, oferecendo um ambiente institucional para que estas experiências floresçam e se consolidem através do tempo.

Mais do que nunca convergimos em aceitar o peso dos pressupostos e as lições trazidas pelos estudos clássicos da nova sociologia econômica (GRANOVETTER, 1985; FLIGSTEIN, 1996; ZELIZER, 1992), cuja ênfase está em provar que os mercados representam, acima de tudo, uma construção social e não aquilo que a ortodoxia econômica nos apresenta como algo dado ou o simples lócus de encontro entre oferta e demanda. A ideia de sustentabilidade que aqui advogamos, descansa sobre diversos pilares, entre os quais figuram em destaque: a segurança alimentar e nutricional, a inclusão social, a geração de renda e de trabalho, o resgate de saberes locais e de nossa cultura alimentar, a conservação dos recursos naturais, a preservação da biodiversidade, e a educação (em sentido pleno). Se as considerações aqui tecidas contribuem para que ocorra essa reflexão, daremos por cumpridos alguns dos objetivos que marcaram a elaboração deste trabalho.

FOOD SECURITY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: BETWEEN MYTHS AND REALITIES

ABSTRACT: *The article examines the multidimensional nature of sustainable development. Exposes the contradictory nature of this notion, especially when viewed from the perspective of establishing connections with another concept - food security and nutrition - also fraught with complexity. Displays the traits that make up the profile of hunger and food insecurity in Brazil. The authors place special emphasis on so-called institutional markets by being seen as a mechanism to reconcile the imperatives of sustainability with the goals of food security and social inclusion.*

KEYWORDS: *Sustainability. Food security. Family farming.*

Agradecimentos

Este trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul, Processo nº 11/2044-2 (PRONEM), da CAPES (Acordo de Cooperação Brasil-Espanha) e do CNPq.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Biocombustíveis: a energia da controvérsia**. São Paulo: Senac, 2009.
- _____. A atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.3/4, p.81-102, 1996.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, v.12, n.24, p.268-306, 2010.

ANJOS, F. S. dos. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003.

ANJOS, F. S. dos; CALDAS, N. V.; GRIEP HIRAI, W. Mudanças nas práticas de autoconsumo dos produtores familiares: estudo de caso no Sul do Brasil. **Agroalimentaria**, Caracas, v.16, n.30, p.115-125, 2010.

ANJOS, F. S. dos; CALDAS, N. V.; TRENTIN, I. L. Desafios e possibilidades: certificação social e solidária no contexto da agricultura familiar. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v.8, n.3, p.334-343, 2006.

ANJOS, F. S. dos; DEL GROSSI, M.; CALDAS, N. V. La seguridad alimentaria bajo otra mirada: análisis sobre la evolución de la población brasileña ocupada en actividades de autoconsumo. **Investigaciones Geográficas**, México, v.73, p.103-118, 2010.

BECKER, C.; ANJOS, F. S. dos. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17, n.1, p.61-72, 2010.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate fome. **Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, p.119-129, 2001.

BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, v.97, p.173-194, 2009.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**: República Federal do Brasil, Brasília, DF, 16 junho 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em Junho 2011>. Acesso em: 29 mar. 2012.

CALDAS, N. V. **Estudo comparativo entre sistemas de certificação de produtos orgânicos no contexto da agricultura familiar brasileira e espanhola**. 2011. 208f. Tese (Doutorado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

CANDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito**. São Paulo: Duas Cidades, 1987.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço**. São Paulo: Brasiliense, 1967.

FELICIELLO, D.; GARCI, R. W. D. Cidadania e solidariedade: as ações contra a miséria. In: GALEAZZI, M. A. M. (Org.). **Segurança alimentar e cidadania: as contribuições das universidades paulistas**. Campinas; São Paulo: Mercado de Letras, 1996. p.215-231.

FLIGSTEIN, N. Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions. **American Sociological Review**, California, v.61, p.656-673, 1996.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**: República Federal do Brasil, Brasília, DF, 16 julho 2009. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/gapp/arquivos/res_alimentacao_escolar.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2011 e 29 mar. 2012.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, California, v.91, n.3, p.481-510, 1985.

GRISA, C.; SCHNEIDER S. “Plantar pro gasto”: a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.46, n.2, p.481-515, 2008.

HOFFMANN, R. Segurança alimentar e produção de etanol no Brasil. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.13, n.2, p.1-5, 2006. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/Producao_de_Etanol.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2012.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: Segurança Alimentar 2004/2009. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2012.

KAWAMURA, Y. **Por que é difícil criar mercados sustentáveis?** a construção social do mercado brasileiro de biodiesel. 2012. 192f. Tese (Doutorado em Engenharias, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal do ABC, São Paulo, 2012.

LEITE, S. P. Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña. In: BELIK, W. (Org.). **Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina**. São Paulo: Hucitec, 2004. p.123-164.

LOZANO, C. Canales cortos de comercialización y consumo social de productos ecológicos en Andalucía. In: CONGRESO ESPAÑOL DE SOCIOLOGÍA DE LA ALIMENTACIÓN, 2009, Gijón. **Anales...** Gijón: Universidad de Oviedo, 2009. Disponible en: <<http://sociologiadelalimentacion.es/site/sites/default/files/Lozano.%20Canales%20cortos%20Andaluc%C3%ADa.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema segurança alimentar no Brasil. **Cadernos em Debate**, Campinas, v.4, p.66-88, 1996. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/Contribuicao_ao_Tema_da_Seguranca_Alimentar_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2012.

PRADO, M. E. A longa viagem da incompletude cidadã no Brasil: do modelo de cidadania corporativa inspirado em Oliveira Vianna à crise da cidadania universal. **Historia Actual Online**, Cádiz, v.24, p.133-138, 2011.

RADOMSKY, G. F. W. Práticas de certificação participativa na agricultura ecológica: rede, selos e processos de inovação. **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v.3, p.133-164, 2009.

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

SILVA, J. G. da; TAVARES, L. Segurança Alimentar e a alta dos preços dos alimentos: oportunidades e desafios. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.15, n.1, p.62-75, 2008.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17, n.1, p.1-15, 2010.

VEIGA, J. E. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

_____. **Uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil**. 1997. Relatório Final do Projeto de Pesquisa e Formação Sindical CUT/CONTAG, São Paulo, 1997.

ZELIZER, V. Repenser le marché: la construction sociale du ‘marché aux bébés’ aux Etats-Unis, 1870-1930. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, v.94, p.3-26, 1992.