



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

MARANA SOTERO DE SOUSA

**OS PROGRAMAS DE ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR E O DIREITO
HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

JOÃO PESSOA – PB

2017

MARANA SOTERO DE SOUSA

**OS PROGRAMAS DE ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR E O DIREITO
HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

Área de concentração: Direito Econômico

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

JOÃO PESSOA – PB

2017

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S725p Sousa, Marana Sotero de.

Os programas de estímulo à agricultura familiar e o direito humano à alimentação adequada / Marana Sotero de Sousa. - João Pessoa, 2017.

167 f. : il.

Orientação: Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Direitos Humanos. 2. Agricultura familiar. 3. PRONAF. I. Feitosa, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. II. Título.

UFPB/BC

MARANA SOTERO DE SOUSA

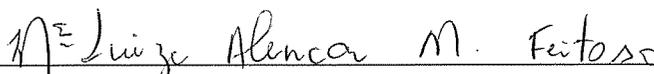
OS PROGRAMAS DE ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR E O
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

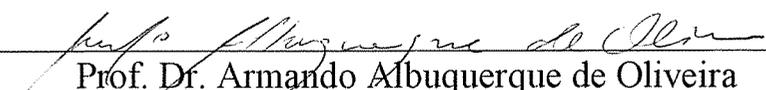
Área de concentração: Direito Econômico

Aprovada em 22/03/2017

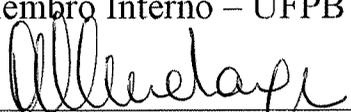
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Orientadora – UFPB



Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira
Membro Interno – UFPB



Prof.^a Dra. Allene Carvalho Lage
Membro Externo – UFPE

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus, em sua infinita bondade, por proporcionar um momento tão especial como esse em minha vida. Ele sabe o quanto lutei, o quanto sonhei e o quanto me dediquei para realizar da melhor maneira possível o mestrado que tanto desejei. A Ele, agradeço a força dada, a tranquilidade e a serenidade nos momentos tortuosos, a fé nos momentos de angústia e tristeza, a sabedoria para desempenhar meu ofício, a força de vontade e a determinação.

Gostaria de agradecer aos meus pais, Janusa e Aderaldo, bases de minha vida! Vocês me ensinaram e me ensinam valores todos os dias; carregam-me sempre comigo. É para vocês e por vocês que me dedico, que tenho vontade de aprender cada vez mais e que tenho sonhos. Obrigada, meus pais, pelo amor infinito, pelas palavras, por estarem ao meu lado sempre, por olharem por mim como anjos e por me permitirem alcançar sonhos lindos como esse. Eu amo vocês!

Aos meus irmãos, Artur e Vinícius, gostaria de agradecer por toda leveza, simplicidade e alegria que trazem aos meus dias. A Vinícius, meu irmão caçula (nem tanto, pois já é adolescente, como ele diz), que compreendeu minhas ausências nesse momento de produção, e que me faz enxergar todos os dias a beleza que é a inocência e a alegria de uma criança. A Artur, meu irmão-companheiro, por estar ao meu lado, por me ensinar a ter calma e controle, a esperar, e também por entender minha ausência neste tempo de dedicação. Vocês são essenciais em minha vida; amo vocês!

Às minhas tias queridas, Janete, Jerusa e Janeide, pelo carinho e preocupação constantes comigo e com meus estudos e pelo grande amor que me têm.

À minha querida e amada Tia Francisca, a quem carinhosamente chamo de “Tia Fanta”; agradeço, em especial, por todo amor, carinho, dedicação e preocupação comigo. Agradeço também por ser, para mim, um espelho e uma referência na área acadêmica, por sua capacidade e competência e pelo amor que sempre demonstrou à docência. Agradeço por ter me acolhido em sua casa, meu lar em João Pessoa-PB, quando fui aprovada no mestrado. Com a senhora e com Maria Eduarda, a quem também agradeço, vivi grandes momentos e dei minhas melhores risadas. Amo muito vocês, Tia Fanta e Maria Eduarda. Muito obrigada por terem sido uma família para mim, por tudo!

A Kadma, a quem carinhosamente chamo de “boadrasta”, por estar sempre ao meu lado, por seu carinho e apoio constantes. Te adoro!

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, por seus grandes ensinamentos, pela paciência, dedicação e atenção que sempre teve na realização deste trabalho. Professora, serei eternamente grata por tudo que me proporcionou, levarei comigo suas lições. Muito obrigada por ter sido muito mais que uma orientadora para mim, por ter compartilhado comigo tantos saberes, pela oportunidade do estágio de docência, por ter, inclusive, disponibilizado livros de sua biblioteca pessoal e, principalmente, por ter confiado e acreditado em mim. És, para mim, uma grande referência acadêmica, sinônimo de respeito, admiração, competência e inspiração. Conte sempre comigo.

A André Gomes Alves, pessoa tão especial em minha vida, agradeço pelo apoio, incentivo e por estar incondicionalmente ao meu lado. André, quando eu não tinha mais forças, foi você quem pegou na minha mão e me fez seguir em frente; você sempre acreditou em mim e, por isso, até hoje estamos de mãos dadas. Muito obrigada por ter plantado e estimulado o amor pela docência e pela academia em mim. Te admiro, te respeito e confio em você, acima de tudo. Obrigada por ser esse amigo de toda uma vida, por ser o melhor chefe que uma pessoa poderia ter em seu trabalho, por ser esse ser humano tão sensível e querido. O meu sentimento por você é um misto de gratidão, amor, amizade, enfim, que não pode ser explicado, apenas sentido.

Às minhas grandes amigas de infância, Ana Carolina, Vanessa, Galgane e Bruna, agradeço por estarem sempre comigo e por compreenderem minhas inúmeras ausências. Vocês são minha segurança e meu conforto. Obrigada por todas as palavras de apoio e por não me deixarem esmorecer. Agradeço também aos amigos que a vida me deu, Elaine, Yaslinny, Germana, Ana Livia e Bruno, por igualmente me compreenderem nesse momento tão importante de minha vida, por todo carinho e pela presença constante em minha vida.

Agradeço, com muito carinho, aos meus grandes professores do mestrado em ciências jurídicas da UFPB, pelos ensinamentos valiosos e pelo grande aprendizado proporcionado. Aos meus amigos do mestrado, em especial, Igor, Alana, Fernanda, Ana Isabella, Ítalo, Veruska, Vinícius Salomão e Pedro Henrique, por terem tornado o mestrado muito mais que um momento de aprendizado, mas também de formação de grandes amizades e alegrias.

Agradeço às FIP, instituição em que me graduei e em que trabalho como professora hoje, pelo apoio e incentivo. Agradeço também, imensamente, aos meus alunos, com os quais aprendo diuturnamente e aos meus colegas de trabalho das FIP, grandes professores, profissionais que tornam o ambiente de trabalho leve, responsável e prazeroso. Muito obrigada pelo apoio e torcida de vocês. Obrigada por serem essa grande família.

RESUMO

O setor rural brasileiro fora sempre demarcado por fortes discrepâncias, havendo predominantemente o poderio dos grandes latifundiários, com vastas porções de terras, e os pequenos produtores, parcela responsável pela grande produção agrícola brasileira, mas que, contraditoriamente, ocupam e possuem pequenas extensões para desenvolver seu plantio. A agricultura familiar surge em meio às reivindicações dos trabalhadores e sindicatos rurais que lutaram para que esse tipo de agricultura fosse reconhecida, o que ocorreu com a instituição da Lei nº 11.326/2006, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar, que igualmente estabeleceu as diretrizes para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), tida como a maior política pública de crédito voltada especialmente para esta atividade agrícola. A partir do Pronaf, o poder público brasileiro percebeu a relevância da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico não só do setor rural brasileiro, mas também para o abastecimento do mercado interno do país. Nesse contexto, surgem as denominadas políticas públicas de estímulo para a agricultura familiar, que abrangem as políticas de fomento, protagonizadas neste trabalho pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e as políticas de crédito, representadas pelo Pronaf. Ainda nesse cenário, emerge a preocupação com a fome, a pobreza e a miséria no país, embora a Constituição Federal de 1988 declare o direito à alimentação adequada como um direito humano fundamental, tendo em vista sua essencialidade para uma vida digna. A partir disso, verifica-se a íntima relação entre as políticas de estímulo à agricultura familiar e o direito humano fundamental à alimentação adequada, na medida em que tais políticas não apenas contribuem para garantir a alimentação adequada, posto serem as principais responsáveis por abastecer o mercado interno brasileiro com alimentos, assegurando a alimentação em qualidade e quantidades suficientes, mas também promovem o fomento da própria atividade agrícola familiar, incrementando e estimulando o desenvolvimento de sua produção, e, conseqüentemente, contribuindo para o desenvolvimento do próprio setor rural brasileiro. Entretanto, são políticas que necessitam de fiscalização e incentivos constantes para que fomentem de maneira satisfatória a própria agricultura familiar e assegurem o direito humano à alimentação adequada.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas de estímulo. Agricultura familiar. Pronaf. PNAE. Direito humano fundamental à alimentação adequada.

ABSTRACT

The Brazilian rural sector has always been distinguished by strong discrepancies, since there is predominantly the power of large landowners, with large portions of land, and the small producers, who are responsible for large Brazilian agricultural production, but, paradoxically, occupy and have small extensions to develop their planting. The family farming emerges amid of the demands of rural workers and trade unions who have fought for this type of agriculture to be recognized, which was achieved by the introduction of Law No. 11,326 / 2006, also known as the Family Agriculture Act, which also established the guidelines for the National Program for the Strengthening of Family Agriculture (referred to as Pronaf in Brazilian Portuguese), considered as the largest public credit policy focused especially on this agricultural activity. From Pronaf, the Brazilian public power has perceived the relevance of family agriculture for the economic development not only of the Brazilian rural sector, but also for the supply of the domestic market of the country. In this context, public policies of stimulus for family agriculture arise which cover the fomentation policies, carried out in this work by the National School Feeding Program (PNAE), along with the credit policies, represented by Pronaf. Still in this scenario, there is a great concern with hunger, poverty and misery in the country and the Federal Constitution of 1988 declares the right to adequate food as a fundamental human right, in view of its essentiality for a dignified life. From this, the close relationship between the policies to stimulate family farming and the basic human right to adequate food is verified, since these policies contribute to guaranteeing both adequate food, as they are mainly responsible for the supplying of food to the Brazilian domestic market, ensuring food in sufficient quality and quantity, equally promoting the fomentation of family agricultural activity itself, increasing and stimulating the development of its production, and consequently contributing to the development of the Brazilian rural sector. However, they are policies that need constant supervision and incentives to properly promote family farming and ensure the human right to adequate food.

KEY-WORDS: Public stimulus policies. Family farming. Pronaf and PNAE. Fundamental human right to adequate food.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (QUADROS E TABELAS)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quantidade de habitantes no ano de 2016 na região metropolitana de Patos-PB 133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2011)	136
Tabela 2 – Relação dos Valores Transferidos X Valores Investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2012)	137
Tabela 3 – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2013)	138
Tabela 4 – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2014)	139
Tabela 5 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2011)	142
Tabela 6 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2012)	143
Tabela 7 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2013)	143
Tabela 8 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2014)	144

LISTA DE SIGLAS

ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BASA	Banco de Crédito da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CME	Campanha da Merenda Escolar
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNRC	Coordenação Nacional de Crédito Rural
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
EEx	Entidades Executoras
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura Familiar e Alimentação
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNCEP/PB	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba
GS	Programa Garantia-Safra
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MFA	Multifuncionalidade da Agricultura
MIP	Manual de Implementação do Procase
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PBSM	Plano Brasil sem Miséria
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROCASE	Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEDAP	Secretaria de Estado da Paraíba de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesa
SEAFDS	Secretaria de Estado da Paraíba de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido
SEPLAG	Secretaria do Estado da Paraíba de Planejamento, Orçamento e Gestão

SFN	Sistema Financeiro Nacional
SIPAF	Selo da Agricultura Familiar
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O SETOR RURAL BRASILEIRO	18
2.1 DO CRESCIMENTO AO DESENVOLVIMENTO: BREVES NOÇÕES	19
2.2 O MEIO RURAL BRASILEIRO: FORMAÇÃO ECONÔMICA, ESTRUTURA AGRÁRIA, SUBDESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES.	22
2.3 A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DA AGRICULTURA BRASILEIRA E A PRODUÇÃO DE CUNHO FAMILIAR	29
2.4 A REFORMA AGRÁRIA NO SÉCULO XXI E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: A MULTIFUNCIONALIDADE DO ESPAÇO RURAL E DA AGRICULTURA	34
2.5 A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA E O PAPEL DO AGRICULTOR FAMILIAR	40
2.5.1 Agricultura familiar e políticas públicas	47
3 O MARCO REGULATÓRIO DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA: PROGRAMAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA E DE FOMENTO	53
3.1 A NOVA CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES DOS ANOS 1990 E O CRÉDITO RURAL NO BRASIL: DA CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (SNCR) À LEI DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	56
3.2 O CRÉDITO PARA O SEGMENTO AGRÍCOLA FAMILIAR RURAL: REGULAMENTAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRONAF	65
3.2.1 O surgimento, evolução institucional e estruturação do Pronaf	67
3.3 OS PROGRAMAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR	77
3.3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a agricultura familiar brasileira	78
3.3.2 Outras políticas públicas de apoio à agricultura familiar	87

4 O ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR (CRÉDITO E FOMENTO) COMO PROMOTORES DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	92
4.1 ALIMENTAÇÃO: DA NECESSIDADE AO DIREITO	93
4.1.1 Fome e alimentação	94
4.2 O RECONHECIMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	102
4.2.1 A alimentação como direito humano no cenário internacional	102
4.2.2 A abrangência do direito humano à alimentação no direito brasileiro	107
4.2.2.1 O direito à alimentação na Constituição de 1988	108
4.2.2.2 A regulação estatal brasileira e a criação de instituições destinadas à aplicação das diretrizes vinculadas à alimentação adequada: SISAN e CONSEA	111
4.3 O DEVER DO ESTADO E DO AGRICULTOR FAMILIAR COMO ATORES SOCIAIS COM OBRIGAÇÕES QUANTO À EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	121
4.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS REFLEXOS PARA O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	123
4.4.1 O clima, a seca, a alimentação e as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar no Estado da Paraíba	123
4.4.2 O estímulo à agricultura familiar e o direito humano à alimentação adequada: uma análise documental do PNAE na região metropolitana de Patos, Sertão Paraibano	130
5 CONCLUSÃO	151
REFERÊNCIAS	157

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar como instrumentos de promoção e de efetivação do direito humano à alimentação adequada. Intenciona, especificadamente, verificar a dimensão da influência das mencionadas políticas públicas – levando em consideração suas características, organização, funcionamento e regulamentação – para a concretização e garantia do direito humano fundamental à alimentação adequada.

O setor rural brasileiro, desde o Brasil Colônia, fora fortemente marcado pela profunda concentração de terras nas mãos de uma pequena minoria, representada pela classe elitista rural, enquanto que a parcela majoritária, simbolizada pelos pequenos produtores rurais, detinha poucas e pequenas porções de terras. Contudo, verificava-se que a produção responsável pelo abastecimento interno do mercado brasileiro advinha justamente da atividade dos agricultores de menor porte, atualmente compostos pelos agricultores familiares.

A agricultura familiar consiste basicamente na produção agrícola realizada eminentemente em núcleo familiar, sem necessidade de contratação de mão de obra externa. Diz respeito a um ramo econômico agrícola que produz tanto para a sua subsistência como para o mercado interno, compreendendo vários tipos de agricultores, como, por exemplo, os capitalizados, descapitalizados ou em processo de capitalização. Por esse motivo, o seu caráter é amplamente considerado multifuncional, pluriativo e, principalmente, heterogêneo. Após as sucessivas manifestações dos trabalhadores rurais, sindicatos e cooperativas rurais, e principalmente após a democrática Constituição Federal do Brasil de 1988, a agricultura familiar adquiriu status de categoria econômica, com a instituição da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar, legislação que também estabeleceu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), tida como a maior política pública de crédito destinada especialmente para a agricultura familiar. Com isso, o poder público brasileiro passa a reconhecer o relevo e a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico do setor rural brasileiro.

Constatado o ostensivo relevo da agricultura familiar no cenário agrícola e econômico brasileiro, fez-se necessária a criação de políticas públicas destinadas especialmente para esta categoria rural. Portanto, foram criadas as denominadas políticas públicas de estímulo à agricultura familiar, que abrangem as políticas de fomento e as políticas de crédito agrícola.

As primeiras representam as políticas de incentivo, que visam a capacitar o agricultor familiar, fornecendo assistência técnica e extensão rural, estimulando a produção de sementes, assegurando a safra do agricultor contra as adversidades climáticas e temporais inevitáveis, protagonizadas por políticas públicas, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), entre outras. De seu turno, as políticas públicas de crédito visam a fornecer linhas de crédito ao agricultor familiar com juros mais baixos, de maneira a incentivar sua produção e a comercialização de seus produtos, representadas atualmente pelo PRONAF.

Nesse contexto, de fomento e incentivo à agricultura familiar e ao setor rural brasileiro, ascende também a preocupação com a alimentação adequada e a segurança alimentar no país. Na atualidade, para se alimentar, é necessária uma série de fatores, quais sejam: subsídios para a agricultura, preços dos alimentos, controle estatal, indústria alimentar, entre outros. Deste modo, a alimentação passa a ser reconhecida como um ato não apenas de cessar a fome, mas abrangendo ainda dois aspectos principais: o nutricional, na forma de uma alimentação saudável, na medida em que não é suficiente comer muito, mas, sim, comer bem e em quantidade adequada, abrangendo, com isso, a necessidade de diversidade alimentar; e o aspecto econômico, que diz respeito à possibilidade de acesso aos alimentos.

Por ser a alimentação indispensável à vida, surgiu o interesse social de identificá-la como um direito do ser humano. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são marcos referenciais, em nível internacional, da concretização do direito à alimentação como direito humano. Já no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à alimentação adequada está previsto não apenas na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, mas também em leis infraconstitucionais que normatizam e preveem a importância e a necessidade da alimentação adequada para o desenvolvimento econômico e social do país, de modo a extinguir a fome, a pobreza e a miséria. Além disso, órgãos como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – através da Lei nº 11.346/2006, que disciplina a segurança alimentar e nutricional – e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) têm como objetivo principal garantir a segurança alimentar e a alimentação adequada no Brasil.

De modo a organizar e alcançar os objetivos propostos neste estudo, encontra-se a presente pesquisa dividida em três capítulos. O primeiro capítulo trata de abordar o setor rural brasileiro, em termos de sua formação histórica e de sua estrutura fundiária, bem como a modernização conservadora encarada pelo meio rural no Brasil, em 1960, década em que

também emergiu a Revolução Verde na tentativa de modernizar a agricultura, implantando a mecanização, tecnologias, insumos químicos e tóxicos na produção rural, justificando que apenas dessa maneira seria possível obter o desenvolvimento do setor rural brasileiro, ao mesmo tempo classificando como rudimentares e atrasadas as técnicas tradicionais utilizadas pelos agricultores de menor porte. Posteriormente, percebendo as graves consequências acarretadas pela mecanização da agricultura, passou a ganhar destaque no cenário rural brasileiro a agricultura familiar, e, por conseguinte, sua importância e responsabilidade tanto para o desenvolvimento econômico da produção agrícola brasileira, especialmente da própria produção rural alimentar, como para a garantia da alimentação interna do país.

O segundo capítulo aborda o marco regulatório da agricultura familiar – com a instituição da Lei da Agricultura Familiar –, através dos programas de crédito agrícola e de fomento deste tipo de atividade rural, buscando realizar uma exposição sobre o crédito rural, modalidade de crédito voltada especificadamente para o agricultor, com ênfase no PRONAF, principal programa de fornecimento de crédito, em nível nacional, voltado especialmente para o produtor familiar. No tocante às políticas de fomento, objetiva-se demonstrar seu funcionamento, regulamentação e importância para o desenvolvimento da agricultura de cunho familiar, ganhando destaque neste trabalho, dentre as políticas nacionais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma vez que a disposição jurídica desse programa contempla a efetivação do direito humano à alimentação adequada através do fomento da agricultura familiar.

De seu turno, o terceiro capítulo diz respeito ao estímulo à agricultura familiar como promotor do direito humano fundamental à alimentação adequada. Aborda-se, de início, as principais diferenças entre fome e alimentação, expondo o reconhecimento do direito à alimentação como direito humano e sua abrangência no cenário internacional e nacional. Nesse contexto, demonstra-se o tratamento jurídico fornecido pelo Estado para a segurança alimentar e nutricional, responsável pela alimentação adequada, através de órgãos como o SISAN e o CONSEA. Em seguida, para visualizar a influência e o montante que as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar contribuem na efetivação do direito humano à alimentação adequada, optou-se por eleger uma região específica do Estado da Paraíba e nela visualizar uma política pública de fomento, neste caso, o PNAE, para que, por meio da escolha deste programa específico, seja possível analisar sua influência na obtenção do direito à alimentação adequada e no fomento da própria atividade agrícola familiar. Para tanto, observa-se o modo como se encontra disposto juridicamente o PNAE, isto é, verifica-se sua regulamentação para, então, investigar de que maneira o tratamento jurídico oferecido ao

programa pode contribuir para assegurar tanto uma alimentação adequada como o próprio fomento e incentivo da agricultura familiar.

Nesse contexto, quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória e explicativa, tendo em vista, respectivamente: a necessidade de explicitar o tema das políticas públicas de estímulo à agricultura familiar, investigando sua repercussão para a garantia do direito humano à alimentação; e identificação dos fatores que contribuem para a ocorrência da alimentação adequada e do fomento à própria atividade de cunho familiar. No tocante ao procedimento, a pesquisa é bibliográfica, haja vista a necessidade de realizar vasto levantamento de referência teóricas, por meio da utilização de livros, artigos científicos, documentos e revistas oficiais disponibilizados nos meios eletrônicos, entre outros materiais. Trata-se igualmente de uma pesquisa documental, levando-se em conta a utilização de documentos oficiais, quais sejam, os dados da agricultura familiar, dos anos de 2011 a 2014, disponíveis no sítio eletrônico oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a fim de verificar a atuação desta atividade agrícola no âmbito do PNAE.

Com relação à abordagem, o estudo abrange os métodos qualitativo e quantitativo, ainda que o trabalho vise, predominantemente, ao aprofundamento da compreensão a respeito de políticas de estímulo à agricultura familiar e de sua atuação a fim de garantir a alimentação adequada, procurando demonstrar que a regulamentação de tais políticas públicas preveem não só o fomento da própria atividade familiar, mas também da alimentação adequada, acarretando, portanto, o desenvolvimento econômico, humano e social do setor rural brasileiro. Utiliza-se do aspecto quantitativo com o objetivo de demonstrar o *quantum*, isto é, o montante que as políticas de estímulo podem representar na garantia do direito à alimentação adequada, como forma de perceber se funcionam como instrumentos relevantes e notórios para a obtenção e garantia da alimentação.

A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo em seu desenvolvimento, pois busca demonstrar a corroboração da hipótese de que as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar correspondem a instrumentos de efetivação e de garantia do direito humano à alimentação adequada. Para tanto, faz uso de levantamento bibliográfico e da pesquisa documental, esta última com o objetivo de complementar a bibliográfica, sendo utilizada para verificar, em porcentagem, a atuação da agricultura familiar para a alimentação adequada, e, com isso, perceber seu grau de relevância para assegurar esse direito humano.

Neste estudo, foram utilizados como marcos referenciais autores como Celso Furtado, Tânia Bacelar de Araújo, Sérgio Schneider, José Graziano da Silva, Walter Belik, Luiz Fernando De Paula, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, Rodolfo Hoffmann,

Elisabete Maniglia, Flávia Piovesan, Alexandra Beurlen, além de fontes provenientes de órgãos oficiais, em âmbito nacional, como a Secretaria da Agricultura Familiar, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), por exemplo. Ademais, a discussão apoia-se também em estudos provenientes de organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

Assim, faz-se relevante analisar a relação entre políticas públicas para a agricultura familiar e o direito humano à alimentação adequada, consistindo ambos em mecanismos para a realização do desenvolvimento econômico e humano, e, conseqüentemente, para a promoção do setor rural brasileiro.

2 O SETOR RURAL BRASILEIRO

Esta seção tenciona discutir o setor rural brasileiro em termos de sua formação econômica, modernização conservadora, políticas públicas de desenvolvimento agrário e, por fim, agricultura familiar. Assim, analisar a questão rural brasileira envolve não apenas a diferenciação entre o urbano e o rural, mas também a compreensão da origem e da formação econômica do país e de sua estrutura agrária. A ruralidade brasileira foi marcada, desde a época do Brasil Colônia, pela concentração de terras e de poder nas mãos dos grandes latifundiários e proprietários agrícolas, que representavam quase a totalidade da ocupação do território nacional. Nesse cenário, os pequenos produtores encontravam-se negligenciados e esquecidos pelo poder público, que elaborava políticas públicas destinadas apenas ao setor urbano e à elite oligárquica agrícola dominante.

Contraditoriamente, os grandes proprietários ocupavam extensas porções de terras, apesar de serem em número consideravelmente reduzido quando comparados à população correspondente aos agricultores de menor porte. Este é apenas um dos fatos utilizados pelos estudiosos para explicar o subdesenvolvimento persistente no Brasil: enquanto não forem alcançadas políticas públicas que objetivem a transformação do setor rural brasileiro, juntamente com a realização de uma reforma agrária que promova divisão justa e igualitária de terras, com amplo incentivo à produção familiar brasileira, dando-lhe condições de concorrer com a grande propriedade, não haverá desenvolvimento propriamente dito, mas, quando muito, mero crescimento econômico.

Com a modernização da agricultura, na segunda metade dos anos de 1960, as grandes empresas agrícolas, pertencentes aos latifundiários, expandiram-se mais, gerando necessidade ainda maior de atenção do poder público para com o pequeno produtor. A introdução de tecnologia nos grandes latifúndios causou desemprego rural, uma vez que os trabalhadores rurais foram substituídos por máquinas e insumos, obrigados a deixar a vida no campo, fato que gerou o êxodo rural para as cidades e ocasionou inchaço urbano, verificando-se altos índices de desigualdades e de pobreza rural.

Nesse contexto surgem, principalmente após a redemocratização do Estado brasileiro e a promulgação da Constituição Federal de 1988, políticas públicas destinadas ao fomento da atividade produtiva familiar, as quais passaram a ser protagonistas do desenvolvimento do setor rural, responsáveis por garantir a maior parte do consumo interno do país, com reflexos positivos na economia agrária, na alimentação e na segurança alimentar brasileira.

2.1 DO CRESCIMENTO AO DESENVOLVIMENTO: BREVES NOÇÕES

Antes de adentrar efetivamente nos temas centrais deste trabalho – desenvolvimento do meio rural, políticas de estímulo para a agricultura familiar e direito humano à alimentação adequada –, mister se faz tecer algumas considerações iniciais a respeito de crescimento e desenvolvimento econômico, igualmente suscitando algumas noções sobre subdesenvolvimento, conceitos que, apesar de semelhantes à primeira vista, possuem distinções pontuais e que servirão de base para compreensão de todo o contexto desta produção científica.

As compreensões iniciais acerca dos temas “crescimento” e “desenvolvimento” eram as de que se tratavam de termos sinônimos, havendo, não raras vezes, confusão quanto ao significado de ambos. Porém, surgiu também quem entendesse que crescimento e desenvolvimento, se não são sinônimos, também não são expressões opostas, compreendendo o crescimento uma parcela inicial da noção de desenvolvimento, como condição preliminar. Nessa linha de entendimento, Sachs (2001) adverte que:

o fato de o desenvolvimento não estar exatamente contido nos parâmetros do crescimento econômico não significa que sejam expressões opostas ou contraditórias. [...] O crescimento econômico continua sendo condição necessária para o desenvolvimento, assim, taxas mais altas de crescimento econômico poderiam servir para acelerar a reabilitação social, posto ser mais fácil ‘operar nos acréscimos do PNB do que distribuir bens e rendas numa economia estagnada’ (SACHS, 2001, p. 29).

Contudo, predomina atualmente a distinção entre estes dois termos, diante de análise mais rigorosa. O crescimento econômico é entendido, segundo Pontes (2011, p. 60), como o aumento contínuo na produção nacional de um país “[...] implicando apenas em uma melhora quantitativa identificada em alguns índices pré-determinados, relativos à acumulação de capitais e bens”, isto é, representa aumento do PIB (Produto Interno Bruto). Portanto, é possível compreender que o crescimento não acarreta mudanças estruturais na sociedade, atuando como imagem momentânea, posto não gerar, espontaneamente, mudanças permanentes.

De seu turno, o desenvolvimento econômico provoca mudanças na estrutura do sistema econômico “através de alterações na forma de produção ou ainda na satisfação das necessidades humanas” (PONTES, 2011, p. 60), fato que não ocorre no crescimento. Furtado

(2014, p. 103) acrescenta que o desenvolvimento “é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade”.

Consequentemente, essa distinção contribuiu para mostrar a relevância do progresso técnico trazido pelos direcionamentos e investimentos, fatores que levam ao verdadeiro desenvolvimento, o que não ocorreria com o simples crescimento, tendo sido o economista Joseph Schumpeter um dos pioneiros a apresentar sutis distinções entre os conceitos.

De acordo com Schumpeter, a noção de desenvolvimento compreende:

as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há *nenhum* desenvolvimento econômico (SCHUMPETER, 1997, p. 74).

Logo, é possível compreender que o crescimento econômico, por si só, não é capaz de gerar as transformações econômicas e sociais reproduzidas pelo desenvolvimento econômico, sendo denominado de “modernização” o processo de crescimento econômico que não acarrete alteração estrutural (CORRÊA, 2015, p. 323). Assim, com a permanência da modernização, isto é, do crescimento econômico, mantém-se o subdesenvolvimento, fator que agrava a concentração de renda nas mãos de uma minoria dominante.

A identificação, portanto, da elevação das taxas de crescimento econômico (mensurável, em regra, pelo resultado do Produto Interno Bruto) não se traduz, necessariamente, em alterações estruturais da ordem econômica e social. Podemos vislumbrar, portanto, crescimento sem desenvolvimento. A análise da disparidade entre aumento da taxa de crescimento econômico e a elevação dos índices de desigualdade social, na década de 70 do século XX no Brasil, constitui um exemplo inquestionável da importância – e atualidade – da diferenciação entre crescimento modernizante e desenvolvimento [...] (CORRÊA, 2015, p. 323-324).

Ademais, para Furtado (2014, p. 88), o subdesenvolvimento seria uma criação do próprio desenvolvimento – porém, o subdesenvolvimento não pode ser compreendido como uma etapa do desenvolvimento –, ambos sendo considerados “como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna”. A evolução histórica do desenvolvimento mostra que seu percurso vai desde a ideia iluminista de progresso, passando pelo entendimento de crescimento econômico, chegando, por fim, à atual compreensão de desenvolvimento, “admitido como processo plural de recuperação de capacidades e de inclusão, garantido (por) e garantidor de direitos” (FEITOSA, 2013, p. 177).

Nos países subdesenvolvidos – ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos –, o progresso tecnológico representa fonte de conflitos, cuja solução deve ser encontrada no plano político, pois é a maneira como as inovações tecnológicas adentram nesses países que causam problemas de grande relevo no plano social dos mesmos (FURTADO, 2014, p. 99-100).

Os países periféricos¹ seriam os mais atingidos pelo subdesenvolvimento. Neste ponto, Maria Luiza Feitosa (2013a, p. 108-109) explica, fundamentando-se na visão Furtadiana, que o subdesenvolvimento passou a ser compreendido como uma forma de crescimento incapaz de competir ou de resistir de forma objetiva aos “avanços da economia global e às crises internacionais”, acarretando elevação da renda e da produtividade sem uma distribuição social igualitária, o que provoca um crescimento fundado na dependência.

É imperioso destacar, logo no início deste trabalho, a relevância do aspecto jurídico para o processo de desenvolvimento, posto que algumas definições adiante apresentadas serão vislumbradas ao longo desta pesquisa quando relacionadas aos temas da agricultura familiar, políticas de estímulo e direito humano à alimentação adequada. Portanto, neste tocante, optou-se por abordar a influência jurídica para o desenvolvimento com base nos estudos de Maria Luiza Feitosa (2013), que o trata sob dois enfoques: direito *do* desenvolvimento e direito *ao* desenvolvimento. O primeiro aspecto seria melhor visualizado no campo do direito econômico, ao passo que o segundo, no campo dos direitos humanos.

As diferenças entre direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento se tornaram mais ostensivas a partir do momento em que os aspectos econômicos do desenvolvimento começaram a declinar, juntamente com o aprofundamento dos conflitos nas relações dos países em desenvolvimento entre si, bem como pelo avanço do processo de globalização dos mercados. Em contrapartida, emergiram temas relacionados às minorias, desigualdades e autodeterminação dos povos. “O trajeto entre um e outro pode ser encontrado no caminho da consolidação dos DESC – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [...]” (FEITOSA, 2013, p. 173), fixando-se mais adequadamente o direito ao desenvolvimento na perspectiva dos direitos sociais e culturais. Concomitantemente, percebe-se que uma das funções do desenvolvimento é a garantia dos direitos fundamentais, especialmente os DESC, que são capazes de promover uma vida digna e de qualidade ao cidadão, apesar da dominação social das elites econômicas e políticas (CORRÊA, 2015).

¹ Países periféricos podem ser definidos como aqueles que possuem economia pouco desenvolvida e que dependem dos países centrais, ou seja, dos países tidos como grandes potências mundiais, que possuem uma economia forte, capazes de influenciar o cenário internacional, tendo poderes políticos e econômicos maiores que os países periféricos, portanto.

Nesse cenário, ganham destaque as políticas públicas abrangidas no direito do desenvolvimento como forma de efetivar a participação do Estado na seara econômica, e no direito ao desenvolvimento de modo a garantir a inclusão social e evitar desigualdades, acarretando transformações e avanços na estrutura social.

Nessa perspectiva, a correta aplicação e execução das políticas públicas pelo Estado contribuem para efetivar os DESC, bloco de direitos formado pelos direitos econômico, social e cultural, sendo tais direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988. Conforme explicita Corrêa (2015), a constituição cidadã brasileira não objetiva apenas reconhecer uma estrutura econômica, mas transformá-la de maneira a condicioná-la aos valores da igualdade, justiça social e dignidade. Sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento a partir da elaboração e correta execução das políticas públicas, Corrêa (2015) expõe que:

No que se refere ao agente promotor do desenvolvimento, Bercovici identifica o Estado como ator social fundamental na promoção de políticas públicas desenvolvimentistas. A despeito das inúmeras limitações e contradições na formação histórica do Estado brasileiro, Bercovici (2002, p. 57) defende, em uma ordem internacional caracterizada pela assimetria entre centro e periferia, a ação coordenada e planejada do Estado na superação do subdesenvolvimento (CORRÊA, 2015, p. 324).

Deste modo, ao relacionar os ensinamentos de Maria Luiza Feitosa sobre o desenvolvimento em seu aspecto jurídico, tratando-o sob os enfoques do direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento, e transpondo-os para o âmbito das temáticas principais deste trabalho acadêmico, será possível vislumbrar que as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do meio rural brasileiro, nomeadamente as políticas de estímulo (crédito e fomento) destinadas à promoção da atividade agrícola familiar, fixam-se mais adequadamente no direito do desenvolvimento, enquanto que a segurança alimentar e o direito humano à alimentação, advindos justamente da efetivação das mencionadas políticas públicas, encaixam-se de modo compatível no direito ao desenvolvimento.

2.2 O MEIO RURAL BRASILEIRO: FORMAÇÃO ECONÔMICA, ESTRUTURA AGRÁRIA, SUBDESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES.

Estudar o espaço rural brasileiro implica encarar questões que vão da formação histórica da economia brasileira e estruturação inicial da agricultura até os dias atuais. Todavia, antes de apresentar temas referentes ao setor agrícola propriamente dito, é importante ponderar algumas divergências conceituais sobre os termos “rural” e “urbano”, sabendo-se que as discussões abrangem dos parâmetros conceituais e teóricos à necessidade de diferenciação prática entre essas duas realidades.

Inicialmente, pode ser mencionado o critério da ocupação econômica da população, que relaciona ao rural as atividades primárias, notadamente agrícolas e agropecuárias, enquanto ao urbano são vinculadas as atividades secundárias ou terciárias. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) define os termos “urbano” e “rural” conforme as legislações municipais, dividindo: áreas urbanas; periferia; povoados; setores agropecuários; áreas de preservação ambiental. São designadas como urbanas as áreas onde ocorrem urbanização propriamente dita, com casas, prédios, ruas e densidade demográfica típica. Já periferias correspondem aos espaços em transição entre as zonas urbana e rural, ao passo que povoados, por sua vez, representam a concentração de residências no interior dos municípios, considerados urbanos ou não. Por fim, agropecuárias dizem respeito às áreas rurais propriamente ditas, nas quais são processadas as produções agropecuárias, abrangendo também as áreas de preservação ambiental (RODRIGUES, 2013, p. 38-39).

Levando-se em consideração o critério de definição do IBGE supramencionado, entende-se por rural a área marcada essencialmente pela agricultura, produção agrícola e agropecuária. Todavia, independentemente do critério para classificar um espaço como rural ou urbano, nota-se que o Brasil é um país profundamente afetado pela divisão entre um setor urbano, marcado pela industrialização, *versus* um setor rural, caracterizado pelo modo agrícola conservador, com sérios entraves ao seu desenvolvimento, devido ao alto nível de desigualdades socioeconômicas causadas pela escassa distribuição de renda, pela presença de grandes latifúndios e pelo baixo consumo interno (RODRIGUES, 2013).

Nesta perspectiva, analisar o processo histórico da estrutura agrária brasileira requer considerações a respeito da formação econômica do país, posto que o setor rural, através da organização agrícola, consiste ainda hoje em fator integrante da economia do Brasil. A estrutura agrária mostra como estão distribuídas as terras no território nacional, constituindo o “‘pano de fundo’ sobre o qual se desenrola o processo produtivo na agricultura” (SILVA, 1981, p. 21).

Deste modo, se a terra fosse um bem infinito, pouca importância teria a forma de apropriação dos solos. No entanto, justamente por ser um bem finito, o sistema capitalista

procura superar a limitação dos terrenos disponíveis fabricando as terras necessárias ao sistema por meio de tecnologias por ele criadas. Essa facilidade de poder “fabricar terras” não aconteceu do dia para a noite. Segundo Silva (1981), isto pressupõe todo o trajeto histórico do desenvolvimento das relações de produção capitalistas no campo e das transformações sofridas pelo vários atores sociais da produção agrícola.

De início, do ponto de vista histórico, ressalte-se que a ocupação das terras do continente americano fez parte dos episódios de expansão comercial da Europa. A primeira grande empresa colonial agrícola a se instalar na América foi a europeia, por ter condições de arcar com os altos custos exigidos. Com isso, os portugueses iniciaram a exploração de um dos produtos mais consumidos no mercado europeu: o açúcar (FURTADO, 2007, p. 31-33). Este foi o primeiro importante produto de exportação do Brasil, sendo seu cultivo introduzido por usineiros imigrantes e comerciantes vindos das ilhas do Atlântico dominadas por Portugal. A rápida expansão do cultivo do açúcar significou o início de uma série de grandes ciclos de exportação primária que iria determinar o crescimento econômico do Brasil até o século XX (BAER, 2002, p. 32).

O açúcar era produzido principalmente próximo à úmida zona litorânea do Nordeste brasileiro, mais conhecida como Zona da Mata. A região proporcionava excelentes condições de cultivo, além de favorecer o “embarque do produto para a Europa e o recebimento de mão de obra escrava da África” (BAER, 2002, p. 33). Logo, a empresa agrícola necessitou, com vistas à sua consolidação, da mão de obra escrava africana frente à escassez de trabalhadores indígenas no local das fazendas de açúcar, de modo que a economia escravista² foi responsável por reverter parte da força de trabalho escravo na produção de alimentos para o conjunto da população (FURTADO, 2007, p. 84-85).

No início do século XVII, o Brasil era o principal exportador de açúcar do mundo. No entanto, no final do mesmo século, a atividade exportadora açucareira começou a enfraquecer, em virtude da crescente quantidade da oferta do produto nas colônias inglesas, holandesas e francesas, que tinham preferência nos respectivos mercados dos países de origem. Ao fazer um balanço sobre a economia açucareira no Brasil, Baer (2002) resume da seguinte maneira:

² Vale salientar aqui a confusão que ocorre corriqueiramente entre economia feudal e economia escravista. A empresa agrícola mercantil é caracterizada pela economia que tem por base a mão de obra escrava, voltada para o mercado externo, diferentemente da economia feudal, que traduz o atrofiamiento de uma estrutura econômica, resultante do isolamento imposto à economia com diminuição de sua produtividade. Para Furtado (2007), a suposta similitude decorre da existência de pagamentos *in natura* em ambas, porém, aqui ainda há equívoco, posto que o pagamento realizado na unidade escravista era o de natureza monetária. Da mesma forma entende Prado Júnior (1979, p. 68), ao lembrar que, no Brasil, a organização econômica, “desde o início da colonização, foi a escravidão servindo de base a uma economia mercantil”, lembrando que as formas típicas de relações entre os proprietários e seus trabalhadores não tinham características “feudais”.

O legado do ciclo de exportação do açúcar foi negativo. A organização da agricultura no interior do Nordeste permaneceu primitiva e nas plantações costeiras as técnicas agrícolas continuaram a ser arcaicas. O sistema escravagista manteve os recursos humanos subdesenvolvidos, e a distribuição de bens e de renda era extremamente concentrada. Muitos dos lucros não previstos proporcionados pelo ciclo da cana-de-açúcar passaram às mãos dos portugueses e intermediários estrangeiros, enquanto grande parte dos lucros que cabia aos fazendeiros e senhores de engenho foi gasta com bens de consumo importados, e não em melhorias técnicas e de infraestrutura (BAER, 2002, p. 35).

A pecuária surgiu como mecanismo multiplicador do setor agrário, no intuito de satisfazer a demanda por carne e animais de tração e carga, utilizados pela empresa agromercantil e pela exploração mineira. Com o declínio das atividades de exportação açucareira, houve grande transferência da população para a economia pecuária, fato que deu os alicerces da economia rural brasileira, comandada, desde então, por médios e grandes proprietários (RODRIGUES, 2013).

O Nordeste, berço da economia açucareira, foi se transformando numa área na qual grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir. A formação da população nordestina e de sua precária economia – objetos do problema econômico brasileiro atual – está diretamente ligada ao lento processo de decadência do mercado açucareiro (FURTADO, 2007, p. 106). A partir de então, a agricultura de subsistência passou a ser caracterizada pelo cultivo de terra por pequenos produtores agrícolas e sitiantes.

O início do século XIX é assinalado pela atribuição do status de senhor rural aos grandes proprietários de terras. O cenário era de cada vez menor dependência do exterior, sabendo-se que o final do século XVIII foi marcado pelo colapso da mineração, associado à baixa exportação de açúcar, fato que provocou a queda da empresa agrícola e promoveu gradativamente o confinamento às localidades do campo. A exportação e o comércio não eram mais as prioridades das fazendas (RODRIGUES, 2013).

Durante a exploração agromercantil, formaram-se massas de trabalhadores, entre os quais estavam os pequenos produtores, voltados ao desempenho da agricultura de subsistência. Os trabalhadores eram dependentes dos senhores rurais, na medida em que trabalhavam na exploração de terras dos grandes latifundiários em troca de moradia, comida e pequenas porções de terras para autoconsumo.

No final do século XIX começou o declínio do regime escravocrata no Brasil seguido pela proibição do tráfico negreiro, em 1850. Aparece a diferenciação de classes em que se dividiu a população rural: de um lado, os grandes proprietários, interessados unicamente na exploração de sua atividade econômica, que geralmente girava em torno da produção de

algum gênero essencial de grande valor comercial; e do outro lado, a população trabalhadora, que funcionava na então estrutura agrária brasileira disposta apenas na qualidade de fornecedora efetiva de mão de obra, realizando subsidiariamente suas produções agrícolas, pois a prioridade era trabalhar para a atividade desempenhada pelo grande empresário agrícola (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 50-51).

É possível perceber ainda que, mesmo após a abolição da escravidão no território nacional, “o acesso à terra continuou sendo privilégio apenas dos que tinham vínculo com os centros de decisão e esse controle de acesso a terra permaneceu como o fator mais importante na estruturação da economia agrícola brasileira” (RODRIGUES, 2013, p. 45). A exploração familiar tornou-se a opção que restou para as pequenas propriedades formadas após a abolição da escravatura, uma vez que os pequenos produtores e trabalhadores rurais continuaram dependentes de empresas rurais através das mais diversas modalidades de trabalho, como arrendatário, morador, trabalhador assalariado, colono ou outro tipo (RODRIGUES, 2013). Assim, as modalidades de dependência do trabalhador rural ao grande proprietário agrícola representavam maneiras de manter o monopólio da propriedade fundiária, com o trabalhador remunerado através de salários ínfimos ou por meio da concessão de terras destinadas à produção para autoconsumo.

Esse sistema de dependência era importante para os grandes proprietários, na medida em que se transformava a concentração da propriedade em concentração de renda, gerando o latifúndio, que nada mais era do que o meio de assegurar a uma minoria detentora de poder um modo de distribuição de renda. Nesse sentido, Prado Júnior (1979) analisa que o maior vício da economia agrária brasileira estaria representado pela grande exploração agromercantil e pela concentração da propriedade fundiária nas mãos da minoria, os conhecidos “latifúndios improdutivos”, que viriam a ser os responsáveis pela miséria da população rural brasileira.

Nesse panorama de monopólio, as massas rurais continuavam submetidas à exploração, forçadas a optar entre a exploração individual de pequenas porções de terras, com baixo rendimento econômico, ou submeter-se à tutela da empresa rural. Destarte, a concentração de propriedade fundiária que se revela da colonização até os dias atuais representa, para a economia agrícola brasileira, a concentração sobre os recursos econômicos que constituem a única fonte de subsistência da massa rural, além da distribuição extremamente irregular de terras entre os indivíduos que as ocupam.

Com base nesses problemas, houve quem passasse a defender a reorganização da agricultura brasileira através de políticas públicas e da reforma agrária, de modo a superar o

subdesenvolvimento e a pobreza rural. Os objetivos de uma nova estrutura agrícola, segundo D'Aguiar (2013), deveriam lastrear-se na ampliação da produção, na criação de novos empregos em escala adequada, na melhoria progressiva do nível técnico, assim como na elevação dos níveis de vida da população rural, em função do aumento da produtividade. Era preciso, em paralelo, expandir o setor urbano de maneira a contribuir igualmente para a extensão do setor rural, considerando que boa parte da demanda do setor rural é realizada pelos centros urbanos.

Resta claro que, historicamente no Brasil, sem o enfrentamento do problema da concentração de terra nas mãos de uma minoria dominante e das formas predatórias de agricultura, herdadas e persistentes desde a instalação da empresa agromercantil, na época da ocupação do país pelos portugueses, o subdesenvolvimento fatalmente permeará a realidade brasileira. É isso ou o significado de desenvolvimento em nosso país nunca representará mais que um mito, ou uma “modernização de fachada”, à margem da qual permanece a grande massa da população do país (FURTADO, 1981, p. 97). Em termos Furtadianos, faz-se necessário que o projeto social priorize e efetive a melhoria das condições de vida da população para que o crescimento se metamorfoseie em desenvolvimento (FEITOSA; SILVA, 2012a).

Vale salientar que uma das formas de superação do subdesenvolvimento pode ser alcançada através da união de forças políticas internas e da execução de políticas públicas adequadas, que visem ao desenvolvimento. Para tanto, é preciso que o país tenha autonomia e controle de seu planejamento, almejando a construção do desenvolvimento como processo plural que depende de medidas políticas consensuais, quase sempre de lastro econômico para se efetivar. Ademais, o desenvolvimento objetiva a recuperação de capacidades “com vistas à imediata distribuição das riquezas, oportunizando metas de solidariedade social e sustentabilidade ambiental” (FEITOSA, 2013, p. 224).

Além do subdesenvolvimento que permeia a estrutura agrária, existe a questão da desigualdade no crescimento e na distribuição de renda, características da formação econômica brasileira desde sua colonização. Nessa época, o Nordeste e o Sudeste brasileiros concentravam a maior parte da população do país. Em 1872, a participação do Nordeste na concentração populacional era de 46,7%, sofrendo posteriormente declínio contínuo, chegando a 29% em 1989, ao passo que o Sudeste era responsável por 40,5% em 1872, passando a 42,6% em 1991, tornando-se o principal centro populacional, situação que permanece até hoje (BAER, 2002, p. 340).

Fazendo um comparativo da distribuição regional da população com a da renda nacional, atesta-se o alto grau de desigualdades ainda existentes. Enquanto em 1980 o Nordeste era responsável por 30% da população, sua parcela da renda nacional caiu de 14,1%, em 1959, para 12,0%, em 1980; de seu turno, o Sudeste, com 44% da população em 1989, era responsável por 58,2% da renda. Destaque-se que, durante o processo de urbanização, o Nordeste era a região na qual o número de pobres chegava a uma média de 40%, enquanto nas demais regiões essa taxa era de 29%, consistindo o Nordeste na região brasileira que apresentava maior índice de pobreza urbana (BAER, 2002, p. 340-342).

Conforme o previsto, as indústrias passaram a se concentrar nas regiões que possuíam urbanização. Assim, a Região Norte representava 3%, o Nordeste, 7% e o Sudeste, 72,1% de tudo o que era produzido nas indústrias brasileiras. O grau de concentração e de desigualdades regionais era perceptível também na produção agrícola das regiões brasileiras entre 1960-1970, na medida em que a agricultura do Nordeste representava 16,8%, a do Norte, 9,3%, a do Sudeste, 35,2% e a do Sul, 27,2% dos produtos agropecuários do país, ou seja, as regiões mais pobres possuíam não somente uma renda per capita na agricultura muito inferior aos apresentados pelo Sul e Sudeste, mas também um número bem menor de indústrias comparado à parcela populacional (BAER, 2002, p. 342).

É fácil perceber que o processo de formação e de crescimento econômico no Brasil transformou algumas regiões brasileiras em verdadeiros polos de desenvolvimento, enquanto outras ficaram marginalizadas e estagnadas, como é o caso da região Nordeste. A construção do meio rural brasileiro acabou por intensificar as desigualdades regionais, instalando mecanismos de exploração injusta do grande proprietário sobre o trabalhador do campo e criando clara dicotomia, que persiste até hoje em tal setor.

Por esses motivos, Prado Júnior (2014) aponta para a necessidade de uma “revolução brasileira” em meio ao processo permanente de formação econômica do país, que priorize a realização de reformas e modificações econômicas, sociais e políticas significativas e sucessivas. Somente transformações estruturais na sociedade, especialmente nas relações econômicas e no equilíbrio recíproco das diferentes classes e categorias sociais, poderiam alterar o quadro histórico nacional, de modo tal que a essencialidade de uma revolução dar-se-ia pela necessidade de transição de uma situação econômica, social e política para outra.

É preciso revisar a realidade econômica brasileira em virtude de problemas e erros cometidos desde o início do seu processo de formação econômica. Na atualidade, o Brasil se encontraria diante da exigência imediata de reformas e transformações capazes de reestruturar

a vida do país de maneira compatível com as suas necessidades mais profundas, ainda não devidamente enfrentadas (PRADO JÚNOR, 2014).

A superação do subdesenvolvimento, das desigualdades regionais e da pobreza rural deve ser objeto de políticas públicas para a melhoria do setor rural e da população rural, composta em sua maioria por agricultores familiares e pequenos produtores. Além disso, a reforma agrária, o crédito, bem como os programas de fomento e comercialização agrícola, se bem orientados, podem se configurar como fatores fundamentais para a reorganização da estrutura econômica agrária brasileira e para o desenvolvimento rural.

2.3 A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DA AGRICULTURA BRASILEIRA E A PRODUÇÃO DE CUNHO FAMILIAR

No período compreendido entre 1933 e 1955, teve início a consolidação do setor industrial, marcando nova fase de transição da economia brasileira. Importante diagnóstico sobre esse processo de mudança da economia do país provém dos estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (doravante, CEPAL), na tentativa de mostrar que a estrutura agrária brasileira, extremamente concentrada, era limitante do processo de industrialização do país.

Nesse período, a indústria foi assumindo gradativamente o comando do processo de acumulação do capital, enquanto o Brasil aos poucos foi deixando de ser um país eminentemente agrícola para conceber a industrialização através do modelo da “substituição de importações”. Para esse modelo, “um determinado produto que era comprado no exterior, passava a ter sua produção estimulada no país através de barreiras alfandegárias, que incluíam desde impostos elevados até a própria proibição da importação” (SILVA, 1981, p. 27).

No início dos anos de 1960, instalaram-se no Brasil fábricas de máquinas e insumos agrícolas, passando a ser comercializados tratores, equipamentos agrícolas como o arado, além de fertilizantes químicos, medicamentos veterinários e rações. No início da mesma década, ficou igualmente evidente que as técnicas de cultivo tradicional já não eram mais suficientes para cobrir o crescimento agrícola de modo a garantir e sustentar a expansão do setor industrial, pois a agricultura brasileira teria que criar mercado consumidor para esses novos meios de produção, representados através das indústrias que se iniciavam no país.

Foi justamente nesse cenário que emergiu, no Brasil, a Revolução Verde³, capitaneada pelas grandes multinacionais, por meio da propagação da ideia de que as técnicas não produtivas dos povos tradicionais “[...] eram primitivas, rudimentares e insuficientes para atender a crescente demanda de alimentos no mundo” (SOUZA; ARNOLDI, 2011, p. 195). Com base no ideário da Revolução Verde, a modernização do campo ganhava espaço e notoriedade, sendo crescentes a introdução de máquinas e o uso de insumos químicos, com vistas a alcançar níveis satisfatórios de produção.

Para assegurar a ampliação desse mercado, o Estado implementou um conjunto de políticas agrícolas destinadas a estimular a aquisição dos produtos desses novos ramos da indústria, acelerando o processo de incorporação de modernas tecnologias pelos produtores rurais (SILVA, 1981). Instalou-se o processo de “modernização conservadora” da agricultura, baseada em uma combinação de planejamento consciente e progressão natural. Com o passar do tempo, o latifúndio e o minifúndio foram se transformando em moderno complexo agroindustrial que aumentou a produtividade nas terras agrícolas, devido à utilização de máquinas, fertilizantes e outros insumos de alta tecnologia.

Deste modo, segundo Souza e Arnoldi (2011), foi notadamente a partir da década de 1960, com a Revolução Verde, que houve uma grande mudança na estrutura agrária brasileira, que acarretou o abandono das formas tradicionais de produção, ocasionando a migração de grande contingente de trabalhadores do campo para as cidades. Conseqüentemente, isso facilitou o aumento dos grandes latifúndios dominadores da mão de obra que permaneceram no campo, submetidos às grandes indústrias que ofereciam o necessário às novas técnicas de plantio, ou seja, agrotóxicos, sementes híbridas, mecanização, entre outros.

No fim da década de 1960, ante a especialização da agricultura, que podia ser tanto voltada para o mercado externo como para o mercado interno, os preços das terras duplicaram o valor do seu arrendamento. A partir daí, percebe-se profunda alteração na natureza do trabalho agrícola, uma vez que, em nome da modernização e em virtude dos altos valores dos arrendamentos, restavam apenas duas alternativas aos pequenos produtores: ou não tinham condições de permanecer em seus minifúndios (absorvidos pelos grandes latifúndios) ou eram expulsos dos grandes latifúndios pelos seus proprietários, favorecendo o ingresso dos trabalhadores sazonais, também conhecidos como temporários ou boias-frias. Essas etapas

³ De acordo com Souza e Arnoldi (2011, p. 197), a Revolução Verde significa um “processo pernicioso de desempoderamento das comunidades tradicionais e de mais populações do campo e imposição de um ‘pacote tecnológico’ – que representaria o moderno, o avançado – no sentido de deslegitimar o conhecimento robusto que estas construíram por milênios acerca da natureza e da produção de alimentos, taxado como defasado e rudimentar”.

foram necessárias para tornar as atividades desempenhadas pela agroindústria mais produtivas, eliminando as ineficiências do velho sistema rural (BAER, 2002).

Ainda na década de 1960, quando se acelerou o processo de modernização impulsionado pela maciça transferência de recursos para os grandes proprietários, por meio de políticas agrícolas, os salários reais do campo eram extremamente baixos, fato que ocasionou disponibilidade de mão de obra abundante e barata. Isto não impediu que a modernização assumisse caráter de “poupador de mão de obra”, consistente na elevação dos salários reais dos produtores rurais para que estes pudessem adquirir máquinas e insumos poupadores de mão de obra, apesar da visível miséria no campo.

Tal fenômeno se justificava na medida em que o capital era introduzido na agricultura, acarretando grande reserva de mão de obra à disposição do setor urbano, onde havia a predominância de indústrias. Assim, a mão de obra disponível seria utilizada para acelerar o crescimento dessas indústrias. Entendia-se razoável poupar mão de obra rural, pois o capital que entrava na agricultura era investido em máquinas e tecnologias, dispensando a necessidade do trabalho humano rural (GUANZIROLI, 2009).

Nesse contexto, não foi difícil perceber que o processo de modernização da agricultura, através de mecanismos poupadores de mão de obra, serviu para justificar a criação e a consequente destinação de políticas públicas agrícolas implementadas pelo Estado. Objetivavam, entretanto, a modernização da agricultura em benefício das elites rurais, em detrimento da grande massa de produtores rurais e do pequeno produtor familiar (GUANZIROLI, 2009).

Posteriormente, após o golpe militar de 1964, foi promulgado o Estatuto da Terra, que passou a abranger considerável preocupação com a pobreza rural. No entanto, o Estatuto da Terra era contrário aos interesses das oligarquias agrárias, por prever direitos trabalhistas e demais pagamentos em caso de demissões ou indenizações. Este motivo teria contribuído para acelerar o êxodo rural, aumentando, conseqüentemente, o processo de urbanização das cidades e elevando também a contratação dos trabalhadores rurais temporários, sem direitos trabalhistas, mão de obra extremamente barata (GUANZIROLI, 2009, p. 28-29).

O processo de urbanização representou transformações nas próprias atividades agrícolas, visto que as fazendas não podiam mais ser autossuficientes na produção de alimentos, passando a se dedicar apenas à comercialização dos produtos de exportação. Contudo, em virtude da necessidade de produzir alimentos para as cidades para suprir a demanda crescente do setor urbano, surgiu a produção mercantil para o consumo interno do país (SILVA, 1981, p. 39).

O êxodo rural, de igual modo, significou o resultado inevitável do processo de modernização da agricultura, que fortaleceu a grande produção (capitalista), em detrimento da pequena produção familiar, tida como ineficiente. Portanto, apoiar a pequena produção representava ameaça ao próprio processo de modernização tecnológica da agricultura, sob o argumento de que a busca pela justiça social proposta na expansão da produção familiar implicaria em uma agricultura tecnologicamente atrasada. Sobre o assunto, Guanzirolí sustenta que:

A predominância dessa visão não permitiu que se colocasse com clareza que a realização da reforma agrária não significaria inviabilizar a modernização das grandes propriedades produtivas, dada a enorme abundância de terras. Por outro lado, é claro que o apoio da política agrícola à pequena produção teria tornado menos abundantes os recursos disponíveis para os grandes proprietários. No entanto, considerando-se a altíssima taxa de desvio de finalidade dos créditos concedidos para estes últimos, o maior apoio à produção familiar não implicaria, necessariamente, em um freio à modernização agrícola, mas sim uma alocação mais eficiente destes recursos. (GUANZIROLI, 2009, p. 31).

Alguns fatores, como as condições climáticas desfavoráveis e a redução de áreas cultivadas, unidos ao aumento das taxas de juros internacionais assim como a crise do petróleo, contribuíram para evidenciar a séria deficiência no setor agrícola, iniciada ainda na década de 1960. A produção insuficiente de alimentos para consumo interno, causada em grande parte pela falta de crédito e por políticas discriminatórias, gerava o incremento de subsídios apenas para as elites rurais.

A crise ocorrida no período entre 1978 e 1979 conscientizou o governo sobre a necessidade de estimular a política agrícola e promover a cultura de alimentos. Após a realização do “Programa Agrícola”, o setor agrário veio a se recuperar obtendo novamente taxas positivas de crescimento (BAER, 2002, p. 379). Nos anos de 1980, o processo de modernização aprofundou a integração com os capitais industriais, comerciais e financeiros que a envolvem, formando o que ficou conhecido como “complexos agroindustriais” (GUANZIROLI, 2009, p. 32-33). Naquela década, a reforma agrária era vista, mais do que nunca, como uma política economicamente sem sentido, posto que a única alternativa para a pequena produção alimentar seria integrar-se à indústria agroalimentar.

Na segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990, a produção de alimentos progrediu consideravelmente, principalmente devido à eliminação das políticas discriminatórias, não havendo, já no início da década de 1990, distinção nítida entre a agricultura voltada para exportação e a agricultura destinada para o consumo interno. Apesar

da agricultura de exportação ter sido uma das primeiras a ser modernizada, o mercado interno para produtos alimentícios era bastante amplo, ainda que quando do abrandamento das políticas discriminatórias, a modernização foi também introduzida na agricultura voltada para o consumo interno (BAER, 2002).

Na década de 1990, houve relativa redução do emprego rural estritamente agrícola, em contraposição ao aumento do emprego rural não agrícola. O emprego agrícola assalariado é um processo em constante evolução, embora, nos anos de 1970, em virtude da forte expansão da área cultivada, esse tipo de emprego cresceu rapidamente, enquanto nos anos 1980, a tecnificação começou a ser implantada na área cultivada, fato que reduziu o emprego estritamente agrícola. Assim, a mecanização do setor agrícola gerou o êxodo rural para as cidades, fazendo com que os agricultores e camponeses exercessem empregos não agrícolas.

De seu turno, a crise agrícola ocorrida nos anos de 1990 veio a afetar ainda mais o emprego agrícola. Nessa perspectiva, a redução das ocupações agrícolas, em geral, e o consequente aumento das ocupações não agrícolas resultaram tanto da modernização inserida no setor rural, em especial na agricultura, como da dificuldade de acesso à terra e da reprodução da pequena produção familiar. O emprego não agrícola era uma alternativa de sobrevivência dos pequenos agricultores que permaneceram no campo e não se integraram à industrialização, unindo a renda oriunda do emprego não agrícola com as rendas oriundas das ocupações agrícolas.

Portanto, seria necessário corrigir o acesso à terra, bem como a exclusão da grande massa dos produtores rurais, através de um programa de desenvolvimento rural sustentável direcionado para esse aglomerado de trabalhadores excluídos. Era cada vez mais forte o entendimento acerca da necessidade de apoio fundiário, financeiro e agrícola aos produtores familiares, de modo a evitar que suas famílias buscassem formas precárias de sobrevivência nos empregos não agrícolas. Para Guanzioli (2009, p. 40), a “unidade de produção familiar, quando recebe apoio suficiente, é capaz de produzir uma renda por unidade de mão de obra, incluindo a de autoconsumo, superior ao custo de oportunidade do trabalho”.

Ao mesmo tempo, a falta de oportunidade de trabalho agrícola e de políticas agrárias efetivas, que deveriam ser promovidas pelo Estado, reduziram fortemente as possibilidades de emprego agrícola. A história mostra que a pobreza rural e a miséria no campo ainda são muito marcantes e perduram fortemente nos dias atuais, sendo necessária a redistribuição dinâmica de terras, assim como o incremento da produção familiar, tida como “não competitiva”. Continuar com essa visão com relação à pequena atividade familiar rural é deixar que

prevaleça a grande produção agrícola capitalista, em detrimento do humano e de um modelo plural e inclusivo de desenvolvimento.

2.4 A REFORMA AGRÁRIA NO SÉCULO XXI E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: A MULTIFUNCIONALIDADE DO ESPAÇO RURAL E DA AGRICULTURA

A Constituição Federal Brasileira vigente foi promulgada em 1988, saindo do período ditatorial, no final de uma década na qual o Brasil ficara marcado pelo abandono completo de planejamento nacional, com tentativas frustradas de estabilização econômica através de vários “planos” mal sucedidos. Nessa fase, o poder público não foi capaz de formular políticas públicas eficazes para atender as principais prioridades sociais (RODRIGUES, 2013, p. 35), o que despertou no país as discussões sobre a necessidade de elaboração e aplicação de políticas públicas com base e respaldo na Constituição Cidadã de 1988, que criou ambiente propício para a proliferação de políticas públicas, consistindo estas em metas e objetivos prioritários, previstos constitucionalmente.

Distintos fatores levaram à emergência de um novo referencial de políticas para o desenvolvimento em geral, fato que refletiu no desenvolvimento agrícola e rural. As políticas públicas passaram a ter como fundamento a necessidade de concretização de direitos através da prestação estatal, consistindo em meios de viabilização e de concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). Sua adequada implementação possibilitava o acesso do cidadão aos direitos básicos, tais como saúde, educação, moradia, alimentação, entre outros. Atualmente, somente o Estado detém o monopólio das políticas públicas, visto que outras entidades participam do que se convencionou denominar “ação pública”, que se configura na ação conjunta de outros atores públicos e agentes privados originários da sociedade civil em busca de objetivos comuns, sobretudo para a efetivação dos direitos sociais (RODRIGUES, 2013, p. 35-36).

Isso significa que as políticas públicas constituem programas de ação governamental efetuados principalmente pelo Estado, as quais podem ser realizadas através de recursos financeiros especificamente destinados para a efetivação dos objetivos descritos nesses programas. Ainda, as políticas públicas devem ter como meta o desenvolvimento econômico e social, sendo necessária, para tanto, a transformação das estruturas econômicas de um Estado,

visto que, sem transformação, não há desenvolvimento, mas mero crescimento. Para Cazella (2009), as políticas públicas seriam uma tentativa de atuar diretamente em determinados problemas presentes na sociedade, visando a soluções possíveis e a maneiras de implementá-las.

A Constituição de 1988, cidadã e dirigente, estabeleceu alguns fundamentos a serem seguidos e alcançados pelas políticas estatais, como a redução da pobreza e da miséria social, com vistas à eliminação da desigualdade social no país. No momento de sua promulgação, verifica-se a presença ainda marcante da pobreza no país, tanto rural como urbana. Porém, a pobreza no campo se mostra mais acentuada em virtude da carência de políticas públicas específicas destinadas para os segmentos agrícolas, âmbito preterido em relação ao setor urbano, o qual notadamente recebe número maior de políticas públicas.

Com a redemocratização do Brasil, após o período ditatorial, houve a substituição da ideia de mero aproveitamento produtivo da propriedade como base do programa de reforma agrária, previsto no Código Civil de 1916, expandindo-se o princípio para o conceito de função social, localizado no texto constitucional entre os direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, incisos XXII e XXIII), assegurando o reconhecimento do instituto; porém, agora não mais como instrumento dos grandes produtores e das oligarquias (RODRIGUES, 2013).

Com o advento do Estado promotor de políticas públicas, possível graças a Constituição Federal de 1988, a questão agrária e fundiária brasileira agravou-se, ficando ainda mais evidente a necessidade de criação e efetivação de políticas públicas que, ao menos, amenizassem a grande concentração de terras em poder das oligarquias rurais, momento este que marca o surgimento de reivindicações por reforma agrária com vistas a uma melhor distribuição de terras, de forma justa e igualitária.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 prevê algumas medidas que servem de base e asseguram a reforma agrária brasileira, como:

[...] a desapropriação comum, de competência também comum, por utilidade pública ou interesse social, conforme artigos 5º, XXIV, e 182, § 3º, cuja indenização deve ser prévia e em dinheiro; a desapropriação-sanção, de competência exclusiva dos Municípios, para a propriedade urbana, que pune o descumprimento do artigo 182, § 4º, com indenização paga em títulos da dívida pública, cuja emissão deve ser previamente autorizada pelo Senado Federal; e, por fim, a desapropriação para a reforma agrária, competência exclusiva da União, prevista no artigo 184, para qual a indenização deve ser prévia e em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de emissão, com utilização definida em lei (RODRIGUES, 2013, p. 51).

Após alguns avanços, passou-se a compreender a necessidade de se estabelecer o sentido econômico e não apenas social da reforma agrária. Começou a ganhar forma a ideia de que a “distribuição de ativos (terra e educação) teria importante papel a cumprir no processo de crescimento e desenvolvimento econômico” (GUANZIROLI, 2009, p. 187-188).

A reforma agrária desempenha papel relevante no processo de desenvolvimento econômico do país, vista sob quatro aspectos distintos. O primeiro abrange a visão do “novo mundo rural”, defendida por Graziano da Silva (1999), que, embora reconheça algumas virtudes da reforma agrária, considera muito limitadas as possibilidades de criação de empregos agrícolas por meio de assentamentos e de apoio à agricultura familiar. Conseqüentemente, sugere que haja uma reforma agrária voltada não só para as atividades essencialmente agrícolas, mas também para as atividades não agrícolas.

O segundo aspecto pode ser encontrado na proposta do *Market Oriented Land Reform* elaborada pelo Banco Mundial, oriunda do reconhecimento de que pode haver a distribuição de terras no processo de crescimento econômico, na medida em que diminui as desigualdades sociais, propondo ainda que a distribuição de terras seja feita através da difusão do crédito fundiário. Pela terceira abordagem, constata-se a visão de reforma ampla, massiva e imediata defendida pelo MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Esse modelo toma por base as reformas agrárias ocorridas em países asiáticos, como, por exemplo, Japão, Taiwan e Coréia, que, através de guerras e de ações extremas, conseguiram exterminar os grandes latifúndios, implantando o sistema da produção familiar. Por último, tem-se a visão da reforma agrária viável. Este tipo, também denominada de “política de assentamentos”, abrange um pouco das outras três visões anteriores, ao contemplar o rural não agrícola, sem, contudo, eliminar o incentivo às atividades essencialmente agrícolas. Desta forma, utiliza o crédito fundiário sem excluir outras formas de acesso à terra, como a desapropriação, a discriminatória e a regularização fundiária, e, sobretudo, tenta ser rápida, mas respeitando os limites das leis e da democracia (GUANZIROLI, 2009, p. 187-188).

Para esta última visão, a reforma agrária continua sendo mecanismo e alternativa legítima dos trabalhadores rurais para ter acesso a um bem essencial, i.e., a terra, e, a partir dela, obter meios de adquirir outros recursos necessários para uma vida digna. Assim, a reforma agrária consistiria numa das possibilidades para as famílias assentadas exercerem sua cidadania e, por conseguinte, este é o principal tipo de reforma agrária, que será tratada neste trabalho. É fato que as políticas de distribuição de terra, se aplicadas desde o início, facilitam e aceleram o processo de desenvolvimento, haja vista a produção agrícola familiar oferecer vantagens que impulsionam a distribuição de terras (e, conseqüentemente, o desenvolvimento

econômico) quando comparada às vantagens oferecidas pelos grandes proprietários (GUANZIROLI, 2000, p. 283).

Aliado a isso, há o fato de que as grandes propriedades não desenvolvem atividades essencialmente agrícolas, desempenhando, sobretudo, atividades não agrícolas. Elas possuem, sem dúvida, maior capacidade de rentabilizar atividades de suporte, transporte, processamento e comercialização de produtos agrícolas, conquanto estas não sejam atividades agrícolas. Nesse esteio, Guanzirolí afirma que o único argumento econômico relevante que mantém as grandes propriedades são as políticas públicas. Sobre o tema, o referido autor defende que:

As formas extensivas de produção agrícola, organizadas em grandes estabelecimentos, têm grandes dificuldades de operar taxas de lucro compatíveis com o custo de oportunidade das atividades industriais ou financeiras, por causa, principalmente, do risco advindo dos problemas climáticos e pragas (Vergopoulos, 1978) e, complementarmente, pela existência de tempos ociosos na agricultura, derivados da sazonalidade da maior parte dos produtos (Mann and Dickinson, 1978). Tem sido os subsídios ao crédito e os incentivos fiscais, aliados aos baixos salários, que, ao compensar os riscos de natureza e a baixa rentabilidade natural da agricultura, permitiram a sobrevivência e a expansão das unidades patronais extensivas (GUANZIROLI, 2000, p. 284).

Mesmo com todos os entraves, os agricultores familiares conseguem manter-se na produção agropecuária com taxas razoáveis, contribuindo com “28% da produção total, apesar de ter apenas 22% da terra e recebendo somente 11% do crédito rural” (GUANZIROLI, 2000, p. 284). Tal vantagem é possível graças ao uso abundante de mão de obra e pelas características próprias da produção familiar.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitou e impulsionou de maneira mais concreta e eficaz a questão da reforma agrária no país. Contudo, outros fatores também contribuíram e aqui se verifica a importância dos movimentos sociais para a reforma agrária, tanto no que diz respeito à reivindicação de uma política agrícola adequada como pelas ocupações de terra. A atuação do Movimento Sem Terra (MST) e da Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (CONTAG) foi importante para que o Estado retomasse a questão da reforma agrária, fato que aconteceu em 1993. Sem a “pressão” exercida por esses movimentos não se teria aprofundado também a demanda por uma política diferenciada em favor da agricultura familiar.

O MST teria também a característica de reverter o processo migratório, trazendo de volta para a atividade agrícola os atores rurais que estavam a caminho de sair do campo, fator que contribui para o desenvolvimento social do país. Contudo, ressalte-se a necessidade de o Estado realizar ações de maneira orientada, não bastando apenas dar o principal, a terra, ou

realizar sua distribuição, por exemplo, criando assentamentos sem ensinar técnicas para o bom uso do solo, bem como sem tratar das demais necessidades que surgirão a partir desta distribuição, isto é, falta de escolas, de estradas, necessidade de ferramentas e insumos. Verifica-se, pois, que a reforma agrária no Brasil tem sido impulsionada essencialmente pelas tensões e conflitos sociais exercidas pelos movimentos sociais através da ocupação de terras: “[a] região Nordeste registra o maior número de conflitos, concentrando 45% do total, seguida pela região centro-oeste, com 16%, e pelas demais com igual percentual de 13%” (GUANZIROLI, 2009, p. 195).

Em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso tinha pela frente o desafio de assentar 280 mil famílias. Para tanto, houve diversas reformas na política agrária, tais como: a criação do Banco da Terra, que inaugurou os sistemas de crédito fundiário no Brasil; a unificação em um único ministério (MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário) da política de fortalecimento da agricultura familiar com a política de reforma agrária, tratando o assentado como integrante do universo dos agricultores familiares; a viabilização da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nas políticas de desenvolvimento rural, através da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural. Portanto, passa-se a compartilhar também com a sociedade, atribuindo igualmente a ela a responsabilidade pela realização da reforma agrária (GUANZIROLI, 2009, p. 217-218).

O primeiro questionamento que circunda o tema da reforma agrária refere-se ao tamanho do problema, ou quantas famílias deveriam ser assentadas para que se pudesse constatar, ou ao menos caracterizar, que a reforma fora concluída, questionando-se também a quantidade de terras necessárias para fins de reforma agrária. Nesse contexto, poderiam ser tidos como demandantes da reforma agrária todas as pessoas sem terras ocupadas na agricultura, tais como trabalhadores temporários e desempregados em geral, independentemente de residirem no meio rural; destes, são demandantes potenciais aqueles que realmente aspiram à terra e que possuem vontade de possuir terra para o trabalho essencialmente agrícola. Verificaram-se alguns valores entre os anos de 1985 e 1995/96, sendo possível perceber que, em 1988, havia 2,64 milhões de famílias demandantes por terra e tendência decrescente de aspiração por terra, enquanto que, em 2005, seriam cerca de 2,07 milhões de famílias à procura de terra (GUANZIROLI, 2009, p. 193).

Em meio a toda essa preocupação e atenção dispensada em distintas fases da história brasileira à reforma agrária, na tentativa de implantá-la de modo a atender às necessidades do setor e dos pequenos produtores rurais, retirando a concentração de terras das oligarquias,

surge a multifuncionalidade da agricultura (MFA). Consiste em um “novo olhar” sobre a agricultura familiar, permitindo analisar a interação entre as famílias rurais e territórios na dinâmica de reprodução social, considerando os modos de vida das famílias na sua integridade e não apenas seus componentes econômicos. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura envolve quatro níveis: as famílias rurais, o território, a sociedade e as políticas públicas, segundo Cazella (2009).

Sabe-se que algumas circunstâncias afetam o desempenho das múltiplas “funções” da agricultura a partir das dinâmicas de reprodução das famílias rurais. Tais dinâmicas, por sua vez, localizam-se em determinados territórios que contribuem para sua configuração. Cuida-se de observar aqui não mais a agricultura de modo geral, mas a família rural, consistindo em “uma unidade que se reproduz em regime de economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra, ‘situada’ num território com determinadas características socioeconômicas, culturais e ambientais” (CAZELLA, 2009, p. 47-48).

A multifuncionalidade da agricultura é expressa através da agricultura familiar ou das unidades familiares rurais, pois essa espécie de agricultura ressalta o objetivo da noção multifuncional, além de promover políticas públicas voltadas ao incentivo de modelos de socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e que valorizem a diversidade cultural.

Na realidade rural brasileira, a multifuncionalidade se apresenta através de quatro funções. A primeira função diz respeito à reprodução socioeconômica das famílias rurais, que trata da geração de trabalho e renda que possibilitem sua manutenção no campo em condições dignas, sendo essa função importante na medida em que objetiva fixar na terra os trabalhadores rurais, impedindo o êxodo rural para as cidades, fato que causaria um aumento do desemprego da população em geral, pois haveria muita demanda na cidade e pouco trabalho disponível. A segunda função refere-se à promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade, considerada aqui no sentido de disponibilidade e acesso aos alimentos e qualidade destes, ressaltando-se sua importância para o autoconsumo. A terceira função abrange a manutenção do tecido social e cultural, que demonstra e fortifica a agricultura como atividade principal que define a identidade e a condição das famílias rurais brasileiras. Por fim, o quarto papel corresponde à preservação dos recursos naturais e da paisagem rural, reforçando a necessidade de se combinar, de maneira compatível, a preservação dos recursos naturais e a prática da agricultura pela agricultura familiar, observando as legislações ambientais (CAZELLA, 2009, p. 49-50).

No contexto da multifuncionalidade da agricultura, os territórios consistiriam em unidades que possibilitam sua expressão, podendo se manifestar tanto no âmbito privado, que

considera os produtos agrícolas vendidos como renda que irá diretamente para a reprodução econômica e social do núcleo familiar, como no âmbito público, em que o caráter multifuncional da agricultura é substituído pela produção de bens públicos que dizem respeito à segurança alimentar, à preservação dos recursos naturais e à manutenção do tecido social, isto é, manutenção dos agricultores no campo.

A partir dos bens públicos, são elaboradas as normas locais compartilhadas pela população. Porém, nem sempre a agricultura é a única fonte desses bens privados e públicos, uma vez que a atividade não agrícola possui importante papel, constituindo parte da renda familiar, notadamente através do fornecimento de bens materiais. Pode igualmente contribuir para o fornecimento de bens públicos, tanto no que diz respeito à segurança alimentar, por meio de atividade de transporte de produtos agroalimentares, como na manutenção do tecido social e cultural, através de produção de atividades culturais. O Plano Nacional de Reforma Agrária preocupa-se em valorizar a multifuncionalidade do espaço rural, haja vista a agricultura familiar promover a ocupação mais equilibrada do território nacional por meio de sua característica multifuncional, responsável por integrar as diferentes atividades econômicas. Assim, a adoção de políticas públicas territoriais interage com a ideia de descentralização de programas públicos, objetivando a prestação de serviços públicos com eficiência, bem como a participação e controle social (CAZELLA, 2009, p. 56-57).

Nesse contexto, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) pode ser citado enquanto um exemplo de programa de apoio à agricultura familiar que será explorado neste trabalho, em momento oportuno. Deste modo, ressalta-se que a multifuncionalidade da agricultura familiar consiste em fator que observa a necessidade de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico da própria produção familiar, da agricultura e do setor rural, de forma geral, permitindo, em razão de suas múltiplas funções, a aderência a diversas atividades econômicas que objetivam incrementar e fortalecer a agricultura familiar.

2.5 A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA E O PAPEL DO AGRICULTOR FAMILIAR

A agricultura familiar brasileira abrange basicamente a produção agrícola realizada eminentemente em núcleo familiar, sem a necessidade de contratação de mão de obra externa.

Diz respeito a um ramo econômico agrícola que produz tanto para a sua subsistência como para o mercado interno, abrangendo vários tipos de agricultores, como, por exemplo, os capitalizados, descapitalizados ou em processo de capitalização. Por isso, o seu caráter multifuncional, pluriativo e, principalmente, heterogêneo.

Deste modo, importa compreender preliminarmente a agricultura familiar e seu principal executor, o agricultor familiar, assim como sua origem e formação, além do marco regulatório dessa atividade econômica agrícola com a edição da Lei nº 11.326/2006, também conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”. É relevante, outrossim, analisar o agricultor familiar como sujeito de políticas públicas, principalmente as de crédito e fomento, destinadas a esta categoria que mais promovem seu próprio desenvolvimento, além do desenvolvimento do setor rural como um todo, contribuindo ainda para oportunizar ao produtor familiar o desempenho de suas atividades agrícolas no campo, sem a necessidade de migrar para as cidades, de modo a lhe assegurar dignidade e cidadania.

A concentração da propriedade sempre foi traço marcante na estrutura agrária brasileira. Uma gama de fatores, a exemplo das grandes oligarquias e latifúndios, dos altos índices de concentração de terra nas mãos de uma elite composta pela minoria populacional, enquanto a maioria da população rural dependia dos grandes proprietários, foi determinante para condicionar o exercício da agricultura familiar. Como esclarece Buainain (2005, p. 22): “os agricultores familiares podem ser caracterizados como ilhas em meio às médias e grandes propriedades. Essa concentração de terra e poder não ensejou um ambiente favorável para o desenvolvimento local e para a agricultura familiar”.

Como mencionado anteriormente, o debate acerca da agricultura familiar ganha expressão nacional a partir da década de 1990, presente em movimentos sociais, organizações sociais e demais segmentos da agricultura e do mundo rural. Compreendida como um segmento moderno da agricultura camponesa, a agricultura familiar seria uma versão atualizada do campesinato tradicional. Deste modo, a produção familiar constitui um modelo recente do antigo campesinato, espécie de atualização pela qual passa gradativamente, sendo o camponês concebido agora como agricultor. Em outros termos, a produção familiar tem sua base fundamentalmente no cultivo da terra realizado por pequenos proprietários, com mão de obra essencialmente constituída pelo núcleo familiar, com enfoque na unidade social que se reproduz em regime de economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra, com determinadas características socioeconômicas, culturais e ambientais.

Nesse contexto, faz-se oportuno delimitar e diferenciar o universo dos agricultores familiares do universo dos agricultores patronais. Segundo Buainain (2005, p. 15), são considerados agricultores familiares aqueles produtores rurais que trabalham na direção dos trabalhos realizados no estabelecimento e a mão de obra utilizada deve ser superior à contratada. O mencionado autor ainda ressalta que a definição conceitual de agricultura familiar não determina limites máximos de área para as propriedades; se assim fosse, poderiam falsificar a noção de agricultores familiares, tendo em vista que os latifúndios improdutivos poderiam ser tidos igualmente como unidades familiares.

Três enfoques têm dominado as discussões a respeito da agricultura familiar a partir dos anos de 1990. Primeiramente, houve a retomada da noção de agricultura familiar, “que substitui o conceito de pequena produção ou produtor de baixa renda e identifica este ator como estratégico [...] tanto para uma agricultura moderna quanto para o modelo de desenvolvimento”; o segundo enfoque ressalta a importância das atividades não agrícolas para a estabilização da família rural; e, em terceiro lugar, alguns estudos destacam “a dinâmica de integração entre agricultura familiar e agroindústria” (WILKINSON, 2008, p. 13-14).

Por ser a agricultura familiar uma atividade multifuncional, não podem os agricultores familiares ser tidos como grupos homogêneos, pois a atividade familiar vem sendo igualmente modificada devido às transformações que sofreu ao longo de sua trajetória histórica. Nesse sentido, vale salientar que:

A dinâmica da própria agricultura no espaço rural vem sendo condicionada e determinada por outras atividades, passando a ser cada vez mais percebida como uma das dimensões estabelecidas entre a sociedade e o espaço ou entre o homem e a natureza. Talvez o exemplo emblemático dessa mudança estrutural seja a emergência e a expansão das unidades familiares pluriativas, pois não raramente uma parte dos membros das famílias residentes no meio rural passa a se dedicar a atividades não-agrícolas, praticadas dentro ou fora das propriedades. Essa forma de organização do trabalho familiar vem sendo denominada pluriatividade e refere-se a situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família com domicílio rural passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas, não necessariamente ligadas à agricultura ou ao culto da terra, e cada vez menos executadas dentro da unidade de produção. Ao contrário do que se poderia supor, esta não é uma realidade confinada ao espaço rural de países ricos e desenvolvidos (SCHNEIDER, 2003, p. 100-101).

É possível perceber atualmente, não apenas em países desenvolvidos, mas também em países subdesenvolvidos, a presença da pluriatividade na agricultura familiar, decorrente, ressalte-se, do próprio fenômeno de modernização da agricultura, que acarretou o ingresso de tecnologias, máquinas e insumos agrícolas na produção agrícola e agropecuária. Deste modo, o termo “pluriatividade”, conforme Schneider (2003, p. 102), “refere-se à combinação de uma

ou mais formas de renda ou inserção profissional dos membros de uma mesma família”, abrangendo tanto as características da denominada “agricultura em tempo-parcial (unidade onde os moradores não utilizam todo o seu tempo de trabalho nas atividades agrícolas) como as da *multiple job holding* (unidades agrícolas que combinam múltiplas fontes de rendimento) (SCHNEIDER, 2003, p. 102)”.

Portanto, a partir do estudo da pluriatividade, os pesquisadores têm verificado os diferentes contextos nos quais a agricultura familiar se manifesta, seja em grupos de campesinato, pequenos produtores integrados ou não ao mercado de trabalho, ou na análise da relação entre o trabalho formal e informal desempenhado pela categoria agrícola familiar. Por conseguinte, esse ramo da agricultura passa a ser compreendido como heterogêneo, diversificado e pluriativo.

Nesse sentido, Buainain ratifica a grande pluriatividade e diversidade presentes na agricultura familiar, ao analisar que:

A agricultura familiar é extremamente diversificada. Inclui tanto famílias que vivem e exploram minifúndios, em condições de extrema pobreza, como produtores inseridos no moderno agronegócio e que logram gerar renda várias vezes superior àquela que define a linha de pobreza. A diferenciação dos agricultores familiares está associada à própria formação dos grupos ao longo da história, a heranças culturais variadas, à experiência profissional e de vida particulares, ao acesso diferenciado aos mercados e à inserção socioeconômica dos produtores, resultado tanto das condições particulares dos vários grupos como de oportunidades criadas pelo movimento da economia como um todo pelas políticas públicas, etc. (BUAINAIN, 2005, p. 14).

Contudo, apesar do fato de que a agricultura familiar é dotada de grande diversidade, trata-se de um segmento que possui “características próprias, uma vez que a produção agrícola está condicionada às necessidades do grupo familiar, à pequena propriedade, à força de trabalho familiar ou comunitário, entre outras peculiaridades” (RODRIGUES, 2013, p. 69). Em virtude de tais características, o Estado deve conceder e estimular incentivos fiscais, visando a inseri-la na produção agrícola, possibilitando aos agricultores familiares renda, preço e mercado, além da própria subsistência.

O Estado legitimou a agricultura familiar, afirmando-a no cenário social e político brasileiro, em 1996, ao criar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que tinha por finalidade fornecer crédito agrícola e apoio institucional às categorias de pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas ao longo da década de 1980 (SCHNEIDER, 2003). No entanto, apesar da tentativa de melhor estruturação da agricultura familiar datar da década de 1990, apenas em 24 de julho de 2006, através da

Lei nº 11.326 (denominada “Lei da Agricultura Familiar”) é que este tipo de segmento agrícola pôde obter regulamentação própria.

A Lei estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, além de disciplinar mecanismos voltados às políticas agrícolas destinadas à produção familiar, aproximando esta atividade da política agrícola prevista na Constituição Brasileira. Nesse sentido, o artigo 3º da referida Lei define agricultor familiar e empreendedor rural como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo a alguns requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

O parágrafo 3º dispõe que o Conselho Monetário Nacional (CMN) pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de modo a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. Ainda, a referida Lei prescreve, em seu artigo 4º, os princípios que disciplinam a atividade de produção familiar rural, quais sejam: descentralização; sustentabilidade ambiental, social e econômica; equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar; e empreendimentos familiares rurais.

Para atingir tais princípios e objetivos, a Lei preconiza, em seu artigo 5º, que a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações. A ideia é compatibilizar as seguintes áreas: crédito e fundo de aval; infraestrutura e serviços; assistência técnica e extensão rural; pesquisa; comercialização; seguro; habitação; legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; cooperativismo e associativismo; educação, capacitação e profissionalização; negócios e serviços rurais não agrícolas; agroindustrialização.

Deste modo, por força da legislação, a agricultura familiar passa a ser um conjunto plural formado pela pequena e média propriedade, além de contemplar assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais (extrativistas, pescadores, quilombolas, etc.). Antes da publicação da Lei da Agricultura Familiar, os dados a respeito deste segmento

agrícola, bem como suas relações de produção, eram obtidos através do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1995/1996, que precisou se adequar e criar os parâmetros apropriados para mensurar o tipo de produção e o perfil da agricultura familiar brasileira. Porém, não se tratava de um método adequado e especialmente criado para esse fim (RODRIGUES, 2013, p. 71-72).

Os agricultores familiares representavam, de acordo com o Censo Agropecuário de 1995/1996, 85,2% do total de estabelecimentos rurais, ocupando área total e sendo responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional. Quando era considerado o valor da renda total agropecuária de todo o Brasil, os estabelecimentos familiares respondiam por 50,9% do total de R\$ 22 bilhões (GUANZIROLI, 2009, p. 54). Entretanto, Rodrigues (2013, p. 72) explica que, apesar da riqueza de detalhes contida no relatório para a coleta de dados aplicada à época, não havia previamente àquele Censo a delimitação do universo familiar rural, o que levou os estudiosos a extraírem as estatísticas da agricultura familiar daquilo que o IBGE caracterizava de “pequena produção”.

No Censo Agropecuário seguinte, ocorrido no ano de 2006, o IBGE passou a aplicar os critérios adotados pela Lei nº 11.326/2006 na coleta de dados da agricultura familiar. O IBGE, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tiveram condições de, pela primeira vez, obter e divulgar informações sobre as atividades realizadas pela agricultura familiar com base em uma lei própria, criada para a categoria familiar. Nesse esteio, “o Censo Agropecuário 2006 veio a possibilitar o preenchimento de uma importante lacuna de informações oficiais para as políticas públicas de desenvolvimento rural: quantos são, onde estão, como e o que produzem os agricultores familiares no país” (RODRIGUES, 2013, p. 72).

O trabalho realizado em 2006 por esses dois órgãos representou importante diferenciação, ao entender que o conceito de agricultura familiar estava ligado à unidade familiar, enquanto o estabelecimento agropecuário estaria relacionado à unidade produtiva (BRASIL, 2006).

A pesquisa realizada pelo Censo Agropecuário 2006 permitiu explorar de maneira mais aprofundada quantos são e o que produzem os agricultores familiares brasileiros, uma vez que os dados de que se tinha conhecimento, até o momento, eram do Censo de 1995/1996, realizado exclusivamente pelo IBGE, que não tinha o aparato necessário para tanto e nem era direcionado ao segmento familiar. Especialmente no que diz respeito à estrutura produtiva da agricultura familiar:

No Censo Agropecuário 2006, foram identificados 4.367 902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este numeroso contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estes resultados mostram uma estrutura agrária ainda concentrada no País: os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares (BRASIL, 2006, p. 19).

De acordo com o Censo Agropecuário de 1995/1996, a região Nordeste apresentava o maior número de minifúndios, com 58,9% dos estabelecimentos familiares que possuem menos de cinco hectares. Havia na região 81% dos estabelecimentos familiares. Considerando que boa parte dos estabelecimentos familiares se encontra na região do semiárido nordestino, dificilmente haveria melhoria de sua produção. Na região Sul, por sua vez, 20% dos estabelecimentos familiares tinham menos de cinco hectares, sendo que os agricultores patronais possuíam estabelecimentos com área superior a 50 hectares (GUANZIROLI, 2009, p. 61-62).

No tocante ao Censo Agropecuário de 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos familiares, o que representa 84,4% de todos os estabelecimentos rurais do Brasil. Apesar desses números, a agricultura familiar ocupa apenas 24,3% da área produtiva das zonas rurais. Logo, os minifúndios e a pequena propriedade ainda são bastante presentes neste tipo de produção. O estudo apontou também que a área média dos estabelecimentos familiares é de 18,37 hectares, enquanto a dos não familiares é de 309,18 hectares. Ainda nesse contexto, a região Nordeste corresponde a apenas 35,3% da área rural do país. No entanto, os estabelecimentos familiares representam 89% do total das unidades produtivas, mas apenas 37% da área rural da região (RODRIGUES, 2013, p. 74).

Apesar de cultivada em áreas menores, a agricultura garante boa parte da segurança alimentar do país, importante fornecedora de alimentos para o consumo interno. De acordo com o Censo Agropecuário realizado em 2006, a agricultura familiar respondia por 87,0% da produção nacional de mandioca, 70,0% da produção de feijão, 46,0% do milho, 38,0% do café, 34,0% do arroz, 58,0% do leite e 21,0% do trigo (BRASIL, 2006, p. 20).

Após a breve análise desses dados, foi possível verificar que a agricultura familiar é um segmento da agricultura relevante para o setor rural e para a economia brasileira, igualmente responsável por considerável parcela da alimentação no Brasil, garantindo a segurança alimentar ao brasileiro. Justamente por tais motivos, faz-se necessário implantar e expandir políticas públicas de fomento para a atividade rural familiar, promovendo ao agricultor familiar o acesso ao mercado de trabalho com possibilidades de concorrência

perante as grandes propriedades, bem como instrumentos e insumos que auxiliem no desenvolvimento da atividade familiar.

2.5.1 Agricultura familiar e políticas públicas

A ampliação e a importância da agricultura familiar são crescentes e visíveis para o meio rural e para a estrutura agrária brasileira. Por isso, é também notório o reconhecimento de que esta categoria agrícola necessita e é merecedora de ambiente institucional propício e favorável ao seu desenvolvimento, obtido através da elaboração de políticas públicas específicas para o segmento. Assim, as discussões a respeito de sua relevância, principalmente para o consumo interno do país, estão cada vez mais em pauta. Além disso, a temática que envolve a agricultura familiar é discutida ao lado de assuntos como o desenvolvimento rural sustentável, a segurança alimentar e alimentação adequada com o objetivo de fixar o agricultor familiar no campo, evitando, assim, o êxodo rural, além de também gerar renda e emprego por meio do incentivo de atividades rurais agrícolas.

No caso da agricultura familiar, as políticas públicas destinadas especificamente para esse segmento rural visam a fomentar a atividade produtiva familiar, seja através da concessão de crédito orientado, seja através do fornecimento de insumos ou por meio de incentivos fiscais. Atualmente, a agricultura familiar vem sendo protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, na medida em que houve o reconhecimento de sua relevância para o setor rural e para a economia brasileira (CARNEIRO, 1997). Ressalte-se que essa atenção à categoria agrícola familiar apenas veio acontecer recentemente, posto que antes as políticas públicas agrícolas eram direcionadas apenas para o crescimento dos grandes empresários e produtores rurais.

O poder público brasileiro tentou amenizar as deficiências no setor agrícola concedendo benefícios e incentivos a produtores rurais de grande e médio porte, fomentando as exportações dos seus produtos, sem designar, porém, uma política específica para os pequenos produtores. Concomitantemente, o governo tentou compensar o problema do êxodo rural nas cidades realizando políticas públicas urbanas de moradia, além de investimentos em fontes de trabalho e geração de renda. No entanto, sem a implantação de políticas direcionadas para o setor rural, inevitavelmente não foi possível controlar o grande inchaço

nas cidades e nem evitar o aumento dos índices de pobreza rural. Nesse contexto, Junqueira e Lima expõem que:

Diferentemente da situação clássica de outros países, a agricultura familiar no Brasil sempre ocupou espaços deixados pela grande agricultura. E devido a esse caráter marginal, vem encontrando, sistematicamente, dificuldades para programar um sistema produtivo sustentável no longo prazo. A ausência de criações ou a pouca área para as mesmas sempre afetou a possibilidade de fertilização natural do solo, o que o agricultor compensava (e ainda compensa) com constantes deslocamentos em busca de novas áreas de cultivos. A mobilidade espacial, caracterizada pelos seus fluxos migratórios é característica do agricultor familiar brasileiro. A opção adotada para delimitar o conceito de agricultura familiar, e para a adoção de políticas públicas pertinentes ao setor, está centrada na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo (JUNQUEIRA; LIMA, 2008, p. 161-162).

Eliminar as causas do êxodo, através da realização de políticas públicas para o desenvolvimento rural, com ênfase nos produtores de pequeno porte, os quais findam nas cidades desempenhando trabalhos não agrícolas em virtude da falta de incentivo e de políticas públicas para que possam realizar o trabalho rural eminentemente agrícola, seria a melhor opção para desenvolver o agricultor familiar de forma eficiente, de maneira a garantir a fixação do produtor de pequeno porte no campo, bem como lhe fornecer instrumentos de competitividade e rentabilidade perante os grandes proprietários (ALVES; MARRA, 2009). Ressalte-se, contudo, que seria necessária não apenas a criação de políticas públicas destinadas aos agricultores familiares, mas, antes de tudo, a realização de uma análise no que se refere aos critérios para a concessão dos benefícios dessas políticas.

De acordo com Cazella (2009, p. 82), o fenômeno da descentralização é de grande importância nas políticas públicas, uma vez que se trata da modalidade de “territorialização” destas. O referido autor explica que a territorialização de políticas públicas corresponde à maneira como essas políticas interagem ou são implantadas com base em recortes espaciais, observando as necessidades da localidade ou da categoria para a qual serão desenvolvidas. A partir da territorialização, as políticas pautam-se em novo referencial, qual seja, o *locus*, passando a ser direcionadas para um lugar específico, de modo a suprir, de maneira determinada, os principais problemas ali existentes. Nesse sentido, o autor afirma que:

A noção de território é adotada como um *locus* especial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade, que tiveram um papel relevante no processo de democratização da política do Brasil a partir da década de 1980. Nesse sentido, a descentralização envolveu a criação de espaços públicos ou arenas sociais nas quais a presença de novos atores (movimentos e organizações sociais), de fora do sistema político tradicional, ampliou o campo da política e

contribuiu para redefinir as relações entre Estado e sociedade civil (CAZELLA, 2009, p. 82).

As políticas públicas de desenvolvimento territorial foram produzidas no Governo Lula (que permaneceu no poder no período compreendido entre 2003 até o fim de 2010), na sequência das políticas estabelecidas progressivamente do final do período militar, quando emerge no país o modelo democrático-liberal, até o governo Fernando Henrique Cardoso, que consolidou esse formato. A demanda por mudanças e por reforma do Estado, levada a feito por atores e movimentos sociais, acarretou a necessidade de nova formulação de políticas públicas (FONSECA, 2013). Para Feitosa (2012, p.35), são as políticas de terceira geração, conduzidas no sentido da resposta social, tendo o primeiro governo Lula anunciado a preocupação com os problemas da fome, do analfabetismo e do latifúndio, ante a urgente necessidade de adoção de políticas redistributivas e de promoção social.

A adoção de políticas públicas territoriais sociais obedece a alguns requisitos principais que se manifestam nos diferentes programas públicos, quais sejam: dinamização das atividades econômicas; implementação de infraestrutura física; gestão de recursos naturais; promoção de identidades; aperfeiçoamento da governança. Essa adoção de políticas territoriais interage com a implementação descentralizada⁴ de programas públicos, pois prima pela eficiência, participação e controle social (CAZELLA, 2009, p. 84-85).

As políticas públicas passaram a ser aplicadas e gerenciadas de maneira descentralizada, objetivando, através deste método, envolver grande diversidade de agentes quando da sua elaboração. Abrangem Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais e representantes da sociedade, além de representarem uma tentativa do poder público brasileiro de desempenhá-las de maneira satisfatória e eficaz para o público ao qual se destinam (ARAÚJO, 2000).

No contexto rural, no início do ano 2000, alguns acontecimentos redirecionaram, no sentido de descentralizar, as políticas públicas rurais e territoriais. O primeiro deles foi a insurgência dos movimentos sociais agrícolas, exigindo maior capacidade de negociação com o poder público. Em seguida, houve a “emergência da agricultura familiar como categoria

⁴ Ressalta-se aqui a necessidade de diferenciação entre descentralização e desconcentração, utilizadas de maneira equivocada como sinônimos por alguns autores. Araújo (2000, p. 128) explica que “a descentralização é vista como processo de transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades”, não podendo ser confundida com a desconcentração, que implica apenas na “distribuição da responsabilidade executiva de programas, projetos e atividades, sem a transferência da autoridade e autonomia decisória”. Por sua vez, a descentralização pode se dar de Estado para Estado, quando há a transferência de responsabilidades da União para os Estado e Municípios; e do Estado para a sociedade, onde o Estado transfere para a sociedade o poder de decisão e execução de atividades.

sociopolítica e a elaboração de políticas públicas específicas, rompendo com o tradicional monopólio do poder político no campo pelas elites agrárias” (CAZELLA, 2009, p. 86). Acrescente-se, ainda, a manifestação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar, tendo em vista sua diversidade e seu caráter heterogêneo.

Destarte, este setor da economia agrícola foi crescendo ao longo das últimas gestões governamentais brasileiras, permitindo constatar a continuidade entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Lula no que concerne à preocupação destes quanto ao fortalecimento dos agricultores familiares mediante políticas diferenciadas de crédito rural, reforma agrária e transferências sociais. Denota-se crescente atenção aos produtores familiares, sobretudo através das políticas específicas de crédito/financiamento rural, a exemplo da criação de políticas públicas, como o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar).

Todavia, o Governo Lula se distingue do Governo FHC por conferir maior peso às políticas de reequilíbrio social e territorial, expressando, através da reativação da preocupação territorial, a ampliação e a integração das políticas sociais de combate à pobreza e diversificação das linhas de crédito destinadas às famílias rurais. Portanto, assistiu-se no Governo Lula a retomada do desenvolvimento, embora ainda um tanto limitada na sua efetividade (FONSECA, 2013).

Em seguida, o Governo Dilma Rousseff (2011-2014 – primeiro mandato; 2015-2016: segundo mandato), dando continuidade ao Governo Lula, manteve a preocupação e o foco do desenvolvimento agrário, permanecendo o Pronaf dentre os principais programas voltados especificamente à agricultura familiar.

O fortalecimento das políticas públicas voltadas para a categoria agrícola familiar representa considerável avanço com relação às políticas anteriormente elaboradas.

Em mente o novo modelo de desenvolvimento sustentado, o governo, através do Pronaf, atribui à agricultura um papel central na promoção do desenvolvimento econômico nacional e na melhoria das condições de vida da população (“contribuir para a redução das desigualdades espaciais e sociais; gerar renda de forma desconcentrada; criar ocupações produtivas nos setores situados antes, dentro e depois da porteira; reduzir a migração campo-cidade; gerar divisas; contribuir para uma maior competitividade da economia nacional...”) (CARNEIRO, 1997, p. 75).

O Pronaf tem como fundamentos o financiamento da produção agrícola por intermédio da concessão de financiamento da produção, que abrange recursos para custeio e investimentos na produção voltada ao apoio financeiro aos agricultores familiares. Envolve, ainda, o financiamento de infraestrutura e serviços municipais e a capacitação e

profissionalização dos agricultores familiares. Apesar de ser um programa inovador e que busca a evolução da agricultura familiar, além de, principalmente, a universalização do acesso ao crédito por esta categoria econômica rural, o Pronaf enfrenta problemas de insuficiência do sistema bancário para responder à demanda do público de produtores familiares, uma vez que os bancos excluem do âmbito de sua atuação parte significativa dos agricultores familiares geridos pelo programa (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

A criação e a destinação de políticas públicas específicas para a categoria familiar é ainda importante para assegurar a própria dignidade e cidadania aos produtores familiares, pois a cidadania a ser alcançada pelo agricultor familiar passa, necessariamente, pela atuação estatal que lhe garanta chances de crescimento e diminuição de sua marginalidade. A partir do momento em que o Estado garante oportunidades e meios para que o agricultor familiar desempenhe sua produção, estará assegurando igualmente a sua dignidade como pessoa. Neste tocante, vale salientar que:

Falta de escolas, postos de saúde, hospitais, esgotamento sanitário e abastecimento de água não é exclusividade das áreas urbanas, mas quando mencionadas políticas públicas para melhoramento desses serviços, as áreas rurais quase sempre são ignoradas, como se não passassem pelos mesmos problemas. O rural não pode ser associado ao atraso ou à falta de cidadania. É evidente a necessidade de políticas públicas específicas para o rural (RODRIGUES, 2013, p. 79).

O debate a respeito de políticas públicas para o setor rural brasileiro é antigo e enfrenta obstáculos. O primeiro deles são as deficiências da estrutura agrária do país, dificuldade existente desde o Brasil Colônia que perdura até hoje, em virtude da presença ainda marcante dos grandes latifundiários, para os quais é destinada a maioria das políticas públicas de incentivo. Conhecida como uma agricultura predominantemente patronal, essas grandes propriedades correspondem a “75,7% da área produtiva brasileira, embora representem apenas 15,4% do total de estabelecimentos rurais. Esses empreendimentos abocanham 73,8% dos financiamentos bancários, contra apenas 23,3% direcionados às propriedades de economia familiar” (RODRIGUES, 2013, p. 80-81). A partir desses dados, retoma-se a necessidade de realização de uma reforma agrária com justa distribuição de terras, bem como a elaboração de políticas públicas destinadas ao fomento da atividade agrícola desempenhada pelo produtor familiar.

É preciso que o Estado proponha e elabore políticas públicas não só direcionadas para o urbano, mas também pensadas visando ao fomento dos pequenos produtores rurais e agricultores familiares, atualmente protagonistas do desenvolvimento econômico rural. O

incentivo deste segmento agrícola, através da concessão do crédito orientado e de programas de estímulo, pode gerar oportunidades para o desenvolvimento tanto da produção familiar quanto da economia do país.

3 O MARCO REGULATÓRIO DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA: PROGRAMAS DE CRÉDITO AGRÍCOLA E DE FOMENTO.

Para haver diminuição da pobreza rural e conseqüente desenvolvimento econômico, é necessária a atuação do Estado a fim de incentivar a produção agrícola. Com o incremento da produção, é possível obter o lucro. Porém, na maioria das vezes aqueles que podem produzir não possuem ou não dispõem dos recursos necessários para incrementar sua atividade produtiva, necessitando adquirir capital (dinheiro) junto a instituições bancárias. Desta maneira, o crédito surge como instrumento propulsor da circulação de produções.

Os bancos, principais instituições concessoras de crédito, desempenham importante papel nesse ciclo produtivo por disporem do principal agente, i.e., o dinheiro. São os grandes responsáveis pela distribuição do crédito e, para tanto, utilizam-se de diversas fontes de recursos. Possuindo condições financeiras, o produtor rural detém meios de adquirir insumos que a atividade econômica requer, fazendo com que sua produção aconteça, gerando riquezas que serão ampliadas e que precisarão cada vez mais de capital para se expandirem, formando um ciclo de crescimento econômico.

O crédito é tido como importante ferramenta no desenvolvimento econômico do setor rural, configurando-se, pois, como um tipo de ação que estimula a atividade agrícola, além de contribuir para a diminuição dos índices de pobreza e de êxodo rural. O sistema de crédito brasileiro é historicamente compreendido como um sistema fechado, no qual o crédito sempre foi concedido a um público extremamente elitista. No início da formação econômica brasileira, houve o privilégio dos grandes latifundiários, em detrimento dos pequenos produtores, na obtenção de financiamento de suas atividades rurais, devido ao fato de que a oligarquia agrária sempre teve primazia econômica.

O crédito rural brasileiro teve início com os denominados financiamentos rurais, normatizados pela Lei nº 4.829/65. A partir daí, ressaltou-se a importância desse tipo de crédito para o crescimento econômico do país, fazendo surgir a necessidade de oferecer tratamento mais específico ao assunto, fator que implicou na criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), determinando a regulamentação do crédito e de suas formas de aplicação. O SNCR, juntamente com o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e o Manual de Crédito Rural (MCR), disciplina e normatiza o crédito rural e suas formas de concessão no âmbito das diversas atividades rurais brasileiras. Nessa perspectiva, um dos principais objetivos do crédito rural é o de fortalecer o produtor rural, dentre eles, o agricultor familiar.

A partir da década de 1980, com a crise econômica, iniciou-se no Brasil uma política restritiva, pautada na redução de subsídios financeiros e na desoneração do sistema de crédito formal, passando o Estado a admitir a participação do capital privado no financiamento agrícola. Com isso, aumentaram as reivindicações dos movimentos sociais rurais, associações agrícolas e sindicatos rurais exigindo a formulação de políticas públicas de crédito voltadas para a agricultura familiar, tendo em vista que esta categoria rural vinha ganhando espaço e importância nos últimos anos no Brasil devido à sua relevância para a segurança alimentar e para o desenvolvimento rural.

Diante da necessidade de se formalizar e de disciplinar a atividade agrícola de cunho familiar, foi lançada, em 24 de julho de 2006, a Lei nº 11.326 (Lei da Agricultura Familiar), que regulamentou a agricultura familiar, atribuindo-lhe status de atividade econômica.

Nesse cenário, faz-se igualmente necessário ressaltar a importância do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado através do Decreto nº 1946, de 28 de Junho de 1996. Trata-se da principal política pública, em nível federal, direcionada especificamente para a agricultura familiar, criada ainda no Governo FHC, mas apenas efetivada, aprofundada e consolidada durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2011) e continuada no Governo Dilma Rousseff (2011-2016). Entre outros objetivos, o programa visa a fortalecer o agricultor familiar, proporcionando-lhe aumento de sua renda e meios para incrementar o valor de seus produtos. Seu funcionamento, juntamente com a Lei da Agricultura Familiar, visa à garantia do crédito para o fomento da atividade agrícola de cunho familiar.

O referido programa era, durante os governos Lula e Dilma, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O atual Governo Michel Temer, ex-vice-presidente da República que assumiu interinamente o comando do país em 12 de maio de 2016 – após o afastamento da presidente Dilma Rousseff de suas funções, em virtude de processo de *impeachment* instaurado pelo Senado contra a mesma –, extinguiu o MDA, transferindo as secretarias ligadas à reforma agrária e ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a Casa Civil, suprimindo a finalidade do mencionado Ministério extinto e sua importância para o setor rural e para a agricultura familiar, e fragilizando, com tal medida, a atuação e a execução dos objetivos do Pronaf. Portanto, no atual cenário de instabilidade propagado pela conjuntura política que se evidencia, juntamente com a adoção de medidas desse porte, criou-se um ponto de incerteza não apenas sobre os rumos que o Pronaf terá futuramente, mas também a própria atividade agrícola familiar e as demais políticas públicas de crédito para ela direcionadas.

Nesse contexto, torna-se imprescindível analisar a confluência existente entre instituições financeiras, crédito rural, agricultura familiar, Pronaf, bem como as consequências advindas com o novo cenário político brasileiro e suas implicações para o desenvolvimento econômico do setor rural brasileiro e da própria atividade produtiva familiar.

Ao passo que se evidencia a importância do crédito para a atividade agrícola familiar, ressalta-se também a relevância das políticas públicas de fomento voltadas direta ou indiretamente para esta categoria rural. Tais políticas abarcam a promoção não apenas da própria agricultura familiar, mas buscam incentivar e assegurar, igualmente, outras áreas relacionadas com esta atividade rural, quais sejam, a alimentação adequada, a segurança alimentar e nutricional, além de procurar reduzir a pobreza e a miséria rural, bem como as desigualdades sociais e econômicas, a fim de obter o desenvolvimento econômico do setor rural brasileiro. São exemplos dessas políticas, em nível federal, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros, os quais objetivam incrementar a produção, especialmente do agricultor familiar, disponibilizando meios para que o produtor saiba realizar o correto manejo da terra (através dos programas de extensão rural), auxiliando na distribuição e produção das sementes para o plantio (por meio dos programas de produção e distribuição de sementes), além de assegurar o produtor familiar contra as perdas de sua produção por ocasião das adversidades climáticas (possível graças a políticas públicas como o garantia-safra).

Ainda, mencionam-se também, em nível de Estado da Paraíba, outras políticas públicas de fomento preocupadas com o apoio à produção familiar local, por exemplo, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú (PROCASE), o Programa Estadual de Defesa Sanitária Vegetal e o Programa Garantia-Safra.

Enfim, são políticas de fomento à agricultura familiar todas as que promovem, direta ou indiretamente, o incentivo à produção de cunho familiar, consistindo também em políticas que visam a melhorar e fortalecer o abastecimento interno do mercado brasileiro a partir do apoio à agricultura familiar, uma vez que este tipo de atividade agrícola é a responsável considerável pela alimentação interna do país.

No âmbito deste trabalho, as políticas públicas de crédito para a agricultura familiar estarão representadas pelo Pronaf, principal programa de crédito voltado para o produtor familiar. De seu turno, as políticas públicas de fomento para a atividade agrícola familiar estarão demonstradas, com maior ênfase, pelo PNAE, e pelos demais programas correlacionados. Unidas, políticas públicas de crédito e de fomento, formam o que se pode denominar de políticas públicas de estímulo à agricultura familiar.

3.1 A NOVA CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES DOS ANOS 1990 E O CRÉDITO RURAL NO BRASIL: DA CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (SNCR) À LEI DA AGRICULTURA FAMILIAR

O vocábulo “crédito” possui várias acepções, entre elas a moral, que geralmente está presente em todas as relações creditícias, pois o crédito corresponde à boa reputação, isto é, quando alguém é reconhecido pela sua qualidade moral e de integridade, consistindo na relação jurídica em que se destacam a fidedignidade, a honestidade e a boa-fé. O termo “crédito” tem origem no latim *credere*, significando acreditar, confiar em algo ou alguém (MAFFIOLETTI, 2006, p. 238).

No mais, o crédito diz respeito à transferência de propriedade de um bem, que pode ser temporária, considerando o retorno do bem ao proprietário originário após certo tempo, ou definitiva, em que há a transferência absoluta, ou seja, sem expectativa de retorno do bem. Sendo assim, a relação creditícia abrange três atores principais: o proprietário originário do bem (moeda/dinheiro), que o transfere para a instituição financeira (instituição intermediária), que, por sua vez, atua transferindo a um terceiro (devedor final) determinado bem a crédito. Esse crédito servirá para que esse ator final adquira bens de sua necessidade (MAFFIOLETTI, 2006, p. 239).

Segundo Schumpeter (1997, p. 108-109), a importância prática do crédito, além de possibilitar o desenvolvimento, deve-se ao fato de carregar consigo “a possibilidade de empregar somas de dinheiro que estão temporariamente ociosas”. O mencionado autor explica que a reação normal de todo homem que deseja produzir é tirar proveito dessas receitas ociosas e depois tomar emprestado o poder de compra. Essas somas em dinheiro permaneceriam ociosas e restritas a empresas e famílias enquanto delas não necessitassem, caso não houvesse nenhum tipo de desenvolvimento. O crédito é necessário para estimular a produção de uma atividade, gerando, conseqüentemente, o lucro.

No Brasil, as políticas públicas existentes geralmente se apegam aos recursos do governo ou a empréstimos de agentes externos como os únicos instrumentos capazes de impulsionar o desenvolvimento do âmbito rural. Por isso, faz-se importante analisar a importância atribuída ao crédito no planejamento governamental brasileiro voltado para o desenvolvimento de tal setor. Nesse contexto, o crédito consistiria em via apta para eliminar a pobreza rural, pois se configura como um tipo de ação pública que estimula a produção de

bens, visando ao desenvolvimento do setor rural e da atividade agrícola, em especial (RODRIGUES, 2013).

O sistema de crédito brasileiro é fechado, concedido a um público exclusivo, formado por latifundiários capitalizados, com altas taxas de juros, envolvendo empréstimos de altos valores mediante onerosas exigências e garantias, além da análise criteriosa quando da sua concessão ao devedor (MAFFIOLETTI, 2006). Os primeiros passos para a instituição do crédito rural no Brasil iniciaram no Império, em 1855, quando se instituiu o penhor agrícola, de acordo com o artigo 10, do Decreto nº 3.272. Contudo, a primeira atitude concreta para a obtenção de recursos para os financiamentos no setor agrícola adveio da autorização do Tesouro Nacional, em 09 de julho de 1937, por intermédio da Lei nº 454, que elevou o capital do Banco do Brasil S.A. para permitir que os estabelecimentos bancários fornecessem crédito para obtenção de recursos necessários ao financiamento agrícola, pecuário e industrial (RODRIGUES, 2013).

Além do Banco do Brasil, outros bancos trabalharam o crédito rural, como o Banco do Estado de São Paulo, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco de Crédito da Amazônia (BASA). Em 1964, os bancos privados também passaram a operar o crédito rural, com o uso de recursos disponibilizados pela Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNRC), órgão adjunto ao Ministério da Agricultura. Não demorou para que o Banco Central do Brasil (BACEN) tomasse as atribuições da CNRC, chamando para si a responsabilidade de disciplinar a concessão de crédito rural no país (RODRIGUES, 2013).

Os antigamente denominados “financiamentos rurais” tiveram sua normatização balizada na Lei nº 4.829/65 que os institucionalizou, no Decreto nº 58.380/66 que os regulamentou e no Decreto Lei nº 167/67 que trata os Títulos de Crédito (PEREIRA, 2009). Tais disciplinamentos especiais dão ao crédito rural caráter extremamente peculiar, evidenciando a importância desse tipo de crédito na conjuntura econômica e social do país e despertando no legislador a necessidade de lhe fornecer tratamento mais direcionado e exclusivo, mediante legislação específica. Isso ficou elencado no art. 54 da Lei nº 4.595/64⁵, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e determinou a regulamentação do crédito rural, bem como das modalidades de sua aplicação.

Contudo, foi apenas em 1949 que a política agrícola brasileira passou a perceber a importância do crédito como mecanismo promotor da agricultura e de fomento do meio rural,

⁵ Art. 54, da Lei nº 4.595/64 – O Poder Executivo, com base em proposta do Conselho Monetário Nacional, que deverá ser apresentada dentro de 90 (noventa) dias de sua instalação, submeterá ao Poder Legislativo projeto de Lei que institucionalize o crédito rural, regule seu campo específico e caracterize as modalidades de aplicação, indicando as respectivas fontes de recurso.

considerado fator fundamental nas políticas de desenvolvimento do país. Ademais, a partir de 1967, a proposta de empregar o crédito na agricultura foi institucionalizada pelo Estado brasileiro (BÚRIGO, 2007, p. 62).

Assim, sob o império da Lei 4.829, de 05/11/65, o crédito rural foi institucionalizado e, sob esta nova ordem legal, apropriada e específica, o crédito se distinguiu de forma clara das demais linhas de crédito praticadas pelos agentes financeiros, o que se comprova pelo só fato da previsão do art. 21 da referida Lei que contemplou a aplicação compulsória de recursos pelos integrantes do sistema nacional de crédito rural (Lei 4.829/65, art. 7º) diretamente no setor agropecuário, fato este não previsto na legislação ordinária que rege tanto o crédito comercial quanto o industrial, bem assim como outro qualquer (PEREIRA, 2009, p. 15).

O Manual do Crédito Rural (MCR) codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aquelas divulgadas pelo Banco Central do Brasil relativas ao crédito rural, às quais devem ser subordinados os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O MCR considera crédito rural o suprimento de recursos financeiros, por instituições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), para aplicação exclusiva nas finalidades e condições nele estabelecidas.

Dentre outros objetivos, o crédito rural visa a estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural. Visa também a favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários, assim como busca possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente os pequenos e médios, e incentivar a introdução de métodos racionais de produção, para o aumento da produtividade e melhoria do padrão de vida das populações rurais, além da adequada defesa do solo, conforme art. 3º da Lei institucionalizadora.

Do objetivo principal do crédito rural, que é o de propiciar o fortalecimento econômico do produtor rural, destacam-se dois pontos fundamentais da Lei nº 4.829/65. O primeiro diz respeito ao suporte financeiro, na medida em que garante o crédito ao agricultor. Já o segundo ponto trata da instrumentalização do crédito, regulamentando o contrato a ser firmado entre o banco financiador e o produtor rural, posto que de nada adiantaria um crédito facilitado se o contrato fosse produzido mediante a inserção de cláusulas no interesse e arbítrio do financiador (PEREIRA, 2009).

Por tais motivos, a Lei do Crédito Rural estabeleceu que o Conselho Monetário Nacional (CMN) teria competência exclusiva para normatizar os financiamentos, competindo-

lhe o estabelecimento de todas as condições do contrato, notadamente no que concerne à fixação dos juros (art. 14). A mencionada Lei, além de preocupar-se em fornecer e garantir o crédito, cuidou também de controlar e ditar os juros passíveis de serem contratados, atribuindo tal finalidade ao CMN, sabendo-se que, se o objetivo principal do crédito é o fortalecimento do produtor rural, é preciso garantir a estas condições de pagar os juros estabelecidos no contrato, evitando, assim, que os bancos financiadores estipulem juros exorbitantes e impagáveis.

No Brasil, o Sistema Financeiro Nacional (SFN) é controlado pelo CMN, sendo constituído pelo Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep) e Secretaria de Previdência Complementar. Esses órgãos servem de apoio ao processo de regulamentação e fiscalização, igualmente funcionando na execução das diretrizes de programas públicos de crédito, estabelecendo a disciplina do crédito e buscando manter a estabilidade monetária com vistas ao desenvolvimento (MAFIOLLETTI, 2006, p. 237).

Neste quesito, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), decorrente do SFN, desempenha importante função, responsável pelos financiamentos, que são pautados nas diretrizes das políticas de crédito controladas pelo CMN. O Sistema Nacional de Crédito Rural nasceu envolto a movimentos sociais de reforma agrária, falta de apoio aos pequenos produtores e alta inflação econômica (SILVA, 2006).

A década de 1990 acarretou mudanças significativas no financiamento agrícola brasileiro. Desta forma, surgiu a necessidade de uma nova configuração desse tipo de financiamento, bem como de abranger instituições mais amplas, além das fontes de recursos existentes dentro do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), incluindo fontes semiformais e informais. Porém, mesmo as chamadas fontes semiformais e informais de recursos não foram suficientes para suprir a necessidade do crédito e garantir a ampliação do acesso dos produtores familiares ao crédito rural.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) teve sua organização realizada através da Resolução nº 69, do Conselho Monetário Nacional, de 22 de setembro de 1967, apesar de sua criação ter ocorrido em 1964, com a criação da Lei nº 4.595, tornando obrigatório o “direcionamento de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário, para a concessão de crédito ao setor agrícola” (SILVA, 2006, p. 25). Igualmente, intencionava fornecer ao país uma estrutura de crédito rural que desse suporte às políticas de modernização encaradas pela agricultura brasileira.

Cabe ao SNCR conduzir os financiamentos, sob as diretrizes da política creditícia formuladas pelo CMN, em consonância com a política de desenvolvimento agropecuário. De acordo com o Manual de Crédito Rural, o SNCR é constituído por órgãos básicos, vinculados e articulados. São órgãos básicos o Banco Central do Brasil (BACEN), o Banco do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. São órgãos vinculados, para os fins da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); auxiliares: agências de fomento, bancos estaduais, inclusive de desenvolvimento, bancos privados, Caixa Econômica Federal (CEF), cooperativas autorizadas a operar em crédito rural e sociedades de crédito, financiamento e investimento; incorporados: instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). São articulados os órgãos oficiais de valorização regional e entidades de prestação de assistência técnica, cujos serviços venham a ser utilizados pelas instituições financeiras em conjugação com o crédito, mediante convênio.

Nas décadas de 1960 e 1970, marcadas pela modernização tecnológica da agricultura, houve grande aumento do crédito agrícola no Brasil, gerando o fomento das atividades desempenhadas no meio rural (MATA, 1982). No entanto, apesar do crédito rural ter sido fator fundamental para o surgimento dos grandes complexos agroindustriais, envolto à modernização conservadora que ocorria na agricultura, foi também responsável por acentuar mais ainda a exclusão da grande massa, constituída pelos pequenos produtores, principalmente agricultores familiares, os quais não tinham condições de competir no mercado agroindustrial com os grandes produtores já capitalizados e destinatários da maior parcela dos recursos que subsidiavam o crédito rural.

A título de esclarecimento, a parcela majoritária dos créditos fornecidos pelo Banco do Brasil⁶, em 1970, foi destinada aos grandes produtores, “sendo que apenas 31% do valor financiado foram contratados por pequenos tomadores, em empréstimos menores que cem salários mínimos” (RODRIGUES, 2013, p. 63), não atingindo, portanto, o objetivo de incentivo aos pequenos e médios produtores rurais. Assim, desde o seu início, o crédito rural mostrou-se seletivo, com os grandes produtores e latifundiários gozando de prioridade e de preferência na realização de empréstimos, em comparação ao pequeno agricultor familiar.

Em 1980, após o início de uma política restritiva, pautada na elevação das taxas de juros e na redução de subsídios financeiros, a economia brasileira iniciou um processo de

⁶ Historicamente, o Banco do Brasil representa o maior aplicador de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sendo responsável por cerca de 60% dos aportes de recursos junto ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) (Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento, 2004, p. 14)

desoneração do sistema de crédito formal, passando a admitir e aumentar a participação do crédito privado no financiamento agrícola. Diante desse quadro, “começaram a surgir modificações no SNCR, no sentido de criar as Novas Fontes de recursos, que, juntas às Fontes Tradicionais, constituíram a institucionalidade do SNCR” (SILVA, 2006, p. 27-28). O governo passou a diminuir bruscamente a concessão de subsídios para o crédito rural, deixando o financiamento agrícola cada vez mais a cargo das instituições privadas. A partir de então, a agropecuária começou a contar com a “Cédula de Produto Rural (CPR), primeiro instrumento privado de financiamento que realizava captação de recursos junto a particulares para fomentar o capital de giro” (RODRIGUES, 2013, p. 65).

Em 1990, o quadro de desestímulo à liberação de créditos para o financiamento agrícola foi aprofundado. A partir do Plano Real, em 1994, houve significativas transformações na política de financiamento agrícola. O fim dos mecanismos de correção monetária e o controle da inflação fizeram com que os movimentos sociais do campo lutassem para dispor do crédito rural com vistas ao desenvolvimento de suas atividades rurais. Depois de alguns anos de preterimento em relação aos grandes produtores, o crédito agrícola voltou a se fazer presente nas reivindicações dos agricultores familiares. Concomitantemente, emerge a necessidade de se propor novo modelo de desenvolvimento rural, no qual o crédito assumiria papel central na viabilização da proposta. Assim, com a estabilidade monetária, os produtores agrícolas voltaram a dispor dos recursos financeiros, ainda que estes fossem majoritariamente direcionados aos agricultores mais capitalizados (BÚRIGO, 2007).

Entre 1995 e 1996, o quadro de desestímulo ao crédito rural se agravou, assim permanecendo até o final da década, quando não mais foi verificado o crescimento da liberação de valores ofertados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (REZENDE, 1985). A partir desse ponto, surgiu a necessidade de estimular novas formas de financiamento, que deram origem aos mecanismos semiformais e informais de recursos, os quais não estavam contidos no SNCR.

Assim como toda atividade econômica agrícola, a agricultura familiar está envolta e necessita de um mercado de crédito rural, sendo seus atores orientados por regras formais, estabelecidas através das leis, normas e regulamentos, bem como por regras informais, relacionadas com os hábitos de comportamento praticados pelos atores em determinado ambiente. Deste modo, conforme Mundo Neto e Souza Filho (2005, p. 295), existem dois

tipos de agentes de crédito: os “formais (agentes financeiros públicos e privados, cooperativas de crédito) e os informais (agiotas, fornecedores intermediários⁷, parentes, etc.)”.

O mercado informal, situado à margem do SNCR, i.e., fora da institucionalidade, se apresenta como fonte alternativa de recursos, tendo surgido na década de 1990, ante a restrição das fontes formais de recursos destinados ao setor agrícola pelo Governo. É constituído por atores específicos, tais como parentes, amigos e agiotas, sendo essencialmente formado por fornecedores de insumos e intermediadores comerciais da produção agropecuária. Nesse tipo de mercado, as taxas de juros podem variar de zero, em situações que geralmente envolvem atores com fortes laços familiares, até taxas elevadíssimas, em geral proibidas para os tomadores de crédito por serem, via de regra, abusivas. Esse tipo de mercado surge quando não existe mercado formal ou quando este, se existente, impõe grandes dificuldades para que o produtor rural obtenha o crédito. Não possuir terra ou bens para fornecer em garantia quando da realização de um empréstimo não é empecilho para que o agricultor tenha acesso ao crédito concedido pelo mercado informal (MUNDO NETO; SOUZA FILHO, 2005).

Portanto, as operações de crédito realizadas fora do âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural são denominadas operações financeiras semiformais e informais, e não apresentam registros, o que dificulta o dimensionamento dos montantes efetivamente transacionados. São exemplos desses tipos de operações: os empréstimos realizados entre produtores e compradores, tratando-se daqueles empréstimos diretos, obtidos pelos produtores e ofertados por particulares ou por pessoas jurídicas ligadas à atividade agropecuária, sendo acessível apenas aos pequenos produtores; e a venda antecipada, em que “o produtor recebe antecipadamente os recursos necessários para viabilizar o plantio, geralmente das agroindústrias e cooperativas”, com pagamento realizado em dinheiro ou por meio dos denominados títulos de crédito, principalmente Notas Promissórias Rurais (NPR), emitidas com base em contratos de compra e venda, realizados entre os produtores rurais e os comerciantes. Por fim, existe também a Cédula do Produto Rural (CPR), emitida pelo produtor rural, “que envolve uma promessa de entrega futura de produtos agropecuários, indicando a venda a termo da produção”, de modo que “o produtor pode vender sua produção e receber o valor desta no ato de fechamento do contrato” (SILVA, 2006, p. 40-42).

⁷ Em diversas regiões brasileiras, principalmente naquelas em que há escassez ou até ausência de fornecimento de crédito rural, os agricultores se valem, para atender às suas necessidades financeiras, de agiotas e comerciantes locais diante da falta de recursos formais (BÚRIGO, 2010). O problema desse tipo de alternativa financeira se refere aos altos juros enfrentados pelos agricultores quando tomam emprestado determinado valor junto a estes meios informais de obtenção do crédito.

Existem alguns fatores de risco inerentes à atividade rural, tais como o clima, as doenças e pragas e as oscilações presentes no mercado consumidor. Para se protegerem desses perigos, os agentes financeiros utilizam algumas medidas de segurança ao fornecer o crédito para a atividade agrícola, adotadas algumas exigências para a sua concessão, especialmente quando destinado ao agricultor familiar, tais como garantias reais (bens imóveis e entrega futura de parte da colheita) e o estabelecimento de altas taxas de juros, além de onerosas condições de pagamento (MUNDO NETO; SOUZA FILHO, 2005).

Por tais motivos e principalmente por ser a atividade agrícola dependente dos fatores naturais e de modificações climáticas, ficou evidenciada, ao longo da história, a necessidade da relevância de um programa de crédito estável, uma vez que as atividades desempenhadas pelo produtor familiar e pelo agricultor, de modo geral, funcionam como instrumento que garante a segurança alimentar do país, bem como a fixação do homem no campo, evitando-se, com isso, o êxodo rural, o inchaço das cidades e o aumento do desemprego urbano (RODRIGUES, 2013).

As exigências que eram feitas pelos agentes financeiros acabavam por onerar demasiadamente o agricultor familiar, acarretando alto índice de inadimplência dos empréstimos realizados por este tipo produtor rural, acentuando a seletividade dos bancos no que diz respeito à concessão de novos financiamentos, restringindo cada vez mais o crédito para a categoria agrícola familiar.

Ao longo da história do crédito rural brasileiro, percebe-se que os financiamentos, especialmente até a década de 1990, tiveram dois importantes efeitos, ao tempo em que capitalizaram os produtores, modernizaram a produção e posicionaram o país no mercado mundial de produtos agropecuários, serviram como um mecanismo de manutenção das desigualdades socioeconômicas vivenciadas no meio rural desde o descobrimento. A concentração da renda e da propriedade, o capital nas mãos de poucos, a proletarização dos pequenos produtores e a precariedade das relações entre estes e os grandes fazendeiros foram alguns dos problemas que se mantiveram na economia rural do Brasil desde a criação do SNCR (RODRIGUES, 2013, p. 67).

Apesar dos entraves, dentre todas as políticas públicas agrícolas, o crédito se mostra como um dos principais instrumentos de apoio ao produtor familiar e de crescimento econômico do setor rural.

No Brasil, um novo cenário econômico rural começou a surgir após o Plano Real. Os grandes empresários e produtores rurais mais capitalizados passam a visualizar vantajosas e maiores ofertas junto a outros agentes financeiros que não os incluídos no SNCR. Acredita-se que o início dessa mudança de perfil dos emprestadores do crédito rural pode estar pautado nas transformações ocorridas no Sistema Financeiro Nacional, que buscou novas

oportunidades de negócios, sem visar primordialmente, contudo, a um novo ambiente de políticas públicas favorável ao agricultor familiar.

Durante toda a década de 1990, porém, com maior incidência no final desta, as pressões da sociedade civil, dos movimentos sociais rurais, das cooperativas e dos agricultores familiares foram crescentes, exigindo do governo a modificação do cenário de exclusão e pobreza que o setor rural vivenciava, ocasionado principalmente pela destinação e errônea concentração do crédito nas mãos dos já capitalizados. Até mesmo o Banco Mundial indicou a urgência e a necessidade de incentivo e apoio ao pequeno agricultor, ante a sua importância para alavancar o desenvolvimento econômico rural do país (BÚRIGO, 2007).

Até o fim da década de 1990, o financiamento do produtor rural restringia-se aos recursos advindos do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), que tinha como prioridade atender apenas os beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Nesse contexto, os pequenos agricultores eram enquadrados como miniprodutores, ficando em situação de desvantagem, pois tinham que disputar recursos com os grandes proprietários, historicamente, os principais tomadores de crédito agrícola (SOUZA; CAUME, 2008).

A importância da agricultura familiar tornou-se objeto de destaque quando da análise do Projeto Cooperação realizado entre a Organização das Nações Unidas para a Agricultura Familiar e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), elaborado pela primeira vez em 1994, ressaltando a dimensão que a agricultura familiar representava na época. Esse estudo revelou que 75% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil tinham características de produção familiar; porém, esses estabelecimentos familiares ocupavam 22% da área total. “Além disso, este tipo de estabelecimento era responsável por cerca de 60% do pessoal ocupado, detendo 28% do valor total da produção agropecuária”. Ao mesmo tempo, o estudo demonstrou que, do total dos estabelecimentos com acesso aos programas de financiamento, apenas 44% foram direcionados para agricultores familiares (SILVA, 2006, p. 68). Por fim, restou comprovada a relevância da produção familiar para a geração de atividades essencialmente agrícolas e manutenção do emprego no campo.

Após diversas reivindicações, o governo passou a formular políticas públicas de crédito especificamente voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar. Devido à sua utilização, ao seu significado e à sua abrangência, a agricultura familiar veio ganhando espaço e importância crescentes nos últimos anos no Brasil. Nesse contexto, surgiu a necessidade de formalizar e regulamentar a atividade agrícola de cunho familiar. Assim, essa modalidade de desempenho da agricultura apenas obteve regulamentação própria em 24 de julho de 2006,

sendo-lhe atribuído status de atividade econômica, através da Lei nº 11.326, denominada “Lei da Agricultura Familiar”, responsável também por institucionalizar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no Governo do Presidente Lula, consistindo numa das maiores políticas públicas, em nível federal, voltada especificamente para a agricultura familiar brasileira e que será adiante exposta.

Conforme apontam Spolodor e Melho (2003), a experiência brasileira com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) mostra que é impossível a criação de um sistema eficiente de recursos financeiros que atenda às necessidades dos diversos tipos de produtores. Justamente devido ao acesso restrito do pequeno produtor ao mercado financeiro, faz-se ainda importante a participação do governo federal, como forma de angariar recursos para a agricultura familiar.

É certo que houve, de início, uma preocupação do governo brasileiro em promover o desenvolvimento econômico do setor rural através da realização de políticas públicas pautadas principalmente na concessão de crédito rural fiscalizado e orientado aos produtores rurais. No entanto, as iniciativas governamentais foram majoritariamente direcionadas aos grandes tomadores do financiamento rural, não obtendo eficácia e, conseqüentemente, não promovendo a inserção dos pequenos produtores no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), situação que perdurou até a chegada da Lei da Agricultura Familiar, que institucionalizou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 2006, sendo esta a primeira política de financiamento agrícola que objetiva conceder o crédito oficial ao pequeno produtor e corrigir o histórico negligenciamento enfrentado por essa classe econômica rural.

3.2 O CRÉDITO PARA O SEGMENTO AGRÍCOLA FAMILIAR RURAL: REGULAMENTAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRONAF

Diante do histórico esquecimento perpetrado pelo poder público desde a época colonial para com os pequenos produtores, foi necessário implementar mudanças e transformações no setor rural brasileiro. O propósito era alavancar a atividade rural por eles desenvolvida e que, apesar de negligenciada, mostrava-se responsável por garantir a segurança alimentar do país, além de evitar o êxodo e a pobreza rural, e de contribuir para o

desenvolvimento econômico do setor agrário como um todo. Deste modo, a categoria econômica agrícola constituída pelos agricultores familiares passou a gozar de maior atenção do Estado apenas em meados dos anos 1990, através de lutas e reivindicações dos sindicatos e trabalhadores rurais vinculados à Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais e à Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Em atendimento a estas exigências, foi criado, através do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), somente vindo a ser institucionalizado pela Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, denominada Lei da Agricultura Familiar. Em linhas gerais, através desse programa, os agricultores familiares teriam acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, ou seja, ao crédito e às suas variadas linhas de financiamento.

Durante os Governos Dilma e Lula, o referido programa consistia na principal política pública voltada, de forma específica, para a agricultura familiar. Originariamente e ao longo de ambos os mencionados governos, o Pronaf objetivava fortalecer o agricultor familiar, fornecendo-lhe crédito para aumentar sua renda, investir em sua produção ou ainda incrementar o valor de seus produtos para comercialização, além de promover o desenvolvimento sustentável da produção familiar.

Na atualidade, ante a indefinição do quadro político e institucional do país, com o impedimento definitivo da Presidente Dilma Rousseff e a sua substituição pelo Vice, Michel Temer, que compôs um governo de orientação marcadamente neoliberal, é preciso aguardar o que irá se passar com o crédito para a agricultura familiar. De antemão, é possível dizer que o novo governo transformou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em uma Secretaria, fato que gerou impactos profundos na agricultura familiar e, conseqüentemente, na economia brasileira e na segurança e soberania alimentar do país.

Nesse sentido, a primeira Medida Provisória (MP) editada pelo então Presidente Interino Michel Temer, a MP nº 726/2016, tratou da reforma ministerial do novo governo, reduzindo de 32 (trinta e dois) para 23 (vinte e três) o número de Ministérios. A MP extinguiu, dentre alguns Ministérios, o do Desenvolvimento Agrário (MDA). O recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a abranger as funções do extinto MDA. Porém, através do Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, as competências do extinto MDA, que estavam com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que, por sua vez, é subordinada à Casa Civil da Presidência da República.

A extinção do MDA, consistindo em uma das medidas do Governo Temer, significa retroceder no que diz respeito à agricultura familiar. Representa, ainda, colocar em segundo plano o respaldo e a relevância que a produção de cunho familiar adquiriu e atualmente possui para o desenvolvimento da economia e do setor rural brasileiro, sendo responsável pela produção de alimentos para o consumo interno, segurança alimentar e retirada do país do quadro de fome anteriormente vivenciado pela população.

Nada disso, entretanto, retira a importância dessa política pública de crédito à agricultura familiar e ao desenvolvimento do país. Por esse motivo, importa apresentar sua evolução histórica, assim como sua institucionalização e atual estruturação, para que se possa compreender sua atuação e importância frente aos agricultores familiares.

3.2.1 O surgimento, evolução institucional e estruturação do Pronaf

Conforme mencionado anteriormente, a estrutura agrária brasileira foi marcada desde o início pela presença das grandes e imponentes propriedades e empresas rurais. Nesse cenário, o crédito, as doações de terras, a assistência técnica de qualidade, o mercado e o regime de preços garantidos foram sempre voltados para os latifúndios, ficando o agricultor familiar à margem de tais privilégios. Durante o processo de modernização da agricultura, os reflexos negativos para a produção familiar foram ainda maiores, gerando a exclusão desse segmento com relação às inovações tecnológicas, insumos agrícolas e concessão do crédito rural.

A pressão dos movimentos sociais rurais e o reconhecimento da importância da agricultura familiar para a segurança alimentar do país, para a extinção da pobreza rural e para o desenvolvimento econômico nacional provocaram mudanças na visão do governo com relação a esse segmento agrícola, fazendo-o atentar para a necessidade de criação de uma política específica para a agricultura familiar. Nesse cenário, a década de 1990 foi marcada pelas conquistas dessa classe de produtores, alcançadas pelos sindicatos e trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais e à Central Única dos Trabalhadores (RODRIGUES, 2013).

Antes da criação do Pronaf, a primeira mudança veio em 1994, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que tinha por objetivo destinar o crédito aos agricultores familiares com taxas de juros mais acessíveis. No entanto,

seus resultados foram insignificantes, devido ao pouco valor destinado a esse grupo de agricultores. Assim, somente em 1995, tomando por base um estudo realizado no âmbito do convênio entre FAO-INCRA, o PROVAP foi reformulado (BIANCHINI, 2015), originando, em 28 de junho de 1996, através do Decreto nº 1.946, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os citados movimentos e sindicatos rurais tiveram significativa importância não apenas na implantação do programa, mas principalmente na obtenção de outra conquista: o acesso, por parte dos agricultores familiares, aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, isto é, ao crédito e às linhas de financiamento (RODRIGUES, 2013). De início, o Pronaf consistiu no apoio aos agricultores familiares, que até então eram desprovidos de linhas de crédito específicas, tendo como principal objetivo fortalecer o produtor familiar, tencionando integrá-lo às cadeias de agronegócio, proporcionando-lhe aumento de renda e incrementando o valor de seus produtos, através da modernização e profissionalização do seu sistema produtivo. Posteriormente, outros objetivos foram incorporados, ampliando sua linha de atuação. Passou-se a entender que tão importante quanto conceder o crédito era também a formação dos agricultores e técnicos, sendo crucial lhes ensinar a utilizar e destinar corretamente o crédito obtido, de modo a promover o desenvolvimento rural sustentável.

Podem ser ainda indicados quatro objetivos específicos que complementam os propósitos do referido programa. São eles: i) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; ii) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; iii) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; e iv) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (CAZELLA et al., 2004, p. 3).

A existência de uma política de crédito voltada especificamente para a agricultura familiar, como o Pronaf, se justifica no contexto do que os economistas, tais como Abramovay e Veiga (1999), costumam denominar de “falha de mercado”. Entende-se que a contribuição desse setor para a geração de renda e emprego no campo é inibida por dois fatores principais: a ausência de condições de infraestrutura para a valorização do trabalho; e as dificuldades impostas pelo setor bancário, seja através de juros altos, seja por exigir que o agricultor familiar ofereça contrapartidas patrimoniais vultuosas, impossíveis de serem fornecidas por este segmento agrícola em face de sua precária base patrimonial, via de regra.

Desde sua origem, em 1996, o Pronaf recebe novos recursos financeiros oriundos das mais diversas fontes utilizadas pelos bancos oficiais, tais como Secretaria do Tesouro

Nacional (STN), Fundos Constitucionais e Fundos de Amparo ao Trabalhador (FAT), além de ter sofrido modificações em sua legislação, positivada no capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central (BACEN). Assim, é pacífico entre os estudiosos do tema (CAZELLA et al., 2004; BÚRIGO, 2007; CARNEIRO, 1997) que a sistemática de concessão de crédito do Pronaf passou a receber contínuas alterações, desde a sua concepção, consistindo numa política em constante evolução, que ainda necessita de transformações para atingir seus objetivos gerais.

Quando do seu surgimento, a fim de delimitar seu público-alvo, o programa atendia os agricultores familiares caracterizados com base nos seguintes critérios: i) possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária; ii) deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais⁸; iii) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; iv) utilizar mão de obra exclusivamente familiar; v) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo; e vi) possuir renda bruta anual familiar⁹ entre R\$ 6 mil e R\$ 110 mil com pelo menos 70% provenientes da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, ou abaixo de R\$ 6 mil com pelo menos 30% provenientes da exploração agropecuária e não agropecuária (PÉRSICO, 2011, p. 8).

Neste quesito, o estudo FAO-IN CRA (1994) tentou definir, com maior rigor conceitual, a agricultura familiar, constituindo em importante referencial para classificação quantitativa dos estabelecimentos considerados familiares à época, a partir de quando foi estabelecida a distinção entre agricultura patronal e agricultura familiar¹⁰ (CAZELLA et al., 2004, p. 3-4).

O Pronaf é formado por quatro grandes linhas de ação. São elas: a) financiamento de pesquisa e extensão rural, que visa à destinação de recursos financeiros com o objetivo de gerar tecnologias para os agricultores familiares; b) financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios, que destina recursos para instalação e melhoria de infraestrutura e serviços

⁸ O módulo rural consiste em unidade de medida agrária, expressa em hectares, que objetiva expressar a dimensão mínima de um imóvel rural caracterizado como unidade familiar.

⁹ O cálculo da renda bruta anual familiar é o resultado do Valor Bruto da Produção (VBP) dos últimos 12 meses, de cada uma das atividades desenvolvidas pela Unidade de Produção Familiar.

¹⁰ A agricultura patronal é caracterizada pelo fato de que o agricultor incluído nesta categoria atendem aos seguintes critérios: uma maior escolaridade formal; realização do controle de gastos da propriedade e da família de forma desagregada; os dados de suas atividades produtivas são manuseados através de ferramentas gerenciais adequadas, como planilhas, sistemas de custeio e microcomputadores; verificação do controle de informações produtivas de maneira rigorosa e sistematizada; e existência base de dados confiável para tomada de decisões. De seu turno, a agricultura familiar caracteriza-se por: menor escolaridade do agricultor pertencente a esse segmento agrícola; o controle de gastos da propriedade e da família é realizado em conjunto; não possui ferramentas gerenciais adequadas; realiza de maneira rudimentar o controle de informações produtivas, além de não possuir base de dados confiável para tomada de decisões (QUEIROZ; BATALHA, 2005, p. 259).

essenciais ao desenvolvimento da agricultura familiar nos municípios rurais mais pobres, com grande concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; c) financiamento de capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos, objetivando a capacitação de técnicos, conselheiros, agricultores familiares para a produção sustentável; e, por fim, d) financiamento de produção, que financia atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares, objetivando principalmente garantir aos agricultores familiares o acesso ao crédito rural (BITTENCOURT, 2003, p. 111).

Em 1999, novo estudo realizado no âmbito do convênio FAO-INCRA sugeriu a fragmentação dos agricultores familiares beneficiários do programa em grupos distintos, de acordo com o nível de renda bruta familiar anual, permitindo que as regras de financiamentos fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social. Deste modo, o Pronaf foi fragmentado em grupos de letras, i.e., “A”, “B”, “C” e “D”. O grupo “A” era direcionado aos agricultores assentados da reforma agrária; o grupo “B” era voltado às famílias de menor renda, isto é, agricultores familiares e remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas; o grupo “C”, para agricultores familiares com renda intermediária; e o grupo “D”, para os agricultores de maior renda e economicamente estabilizados (CAZELLA et al., 2004, p. 4-5).

Ressalte-se que a separação dos beneficiários do Pronaf em grupos, especialmente no tocante aos grupos “C” e “D”, não fazia parte da concepção inicial do Programa, sendo resultado de problemas enfrentados durante a execução do mesmo:

O grupo C foi criado porque os créditos do Pronaf estavam atendendo os agricultores familiares mais estruturados de cada município, seja em função do pouco volume de recursos disponibilizados, ou pelo próprio processo de seleção adotado pelos agentes financeiros operadores. A exigência de garantia e o histórico na relação econômica com o banco eram os motivos utilizados para priorizar os agricultores familiares mais estruturados em cada agência. A divisão em grupos visa garantir uma fatia dos recursos e dar melhores condições dos financiamentos para os segmentos mais descapitalizados (BITTENCOURT, 2003, p. 114).

Com o início do segundo Governo FHC, em 1999, começaram a surgir as principais mudanças no programa. Institucionalmente, o Pronaf deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, passando a ser incorporado pelo então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹¹. O MDA passou a abrigar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável pela política fundiária e de

¹¹ Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto n.º 3.338 cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que passou a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria da Agricultura Familiar e o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável (BIANCHINI, 2015, p. 37).

assentamentos da reforma agrária. Nele foi também criada a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que passou a cuidar das diversas linhas de ação do Pronaf e demais programas ligados à agricultura familiar brasileira. Portanto, nessa nova conjuntura a agricultura familiar ganhou mais espaço e visibilidade, tanto na sociedade civil como na esfera pública.

Contudo, foi no início do Governo Lula, em 2003, que houve nova e substancial reformulação institucional realizada na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), gerando implicações substanciais e positivas no Pronaf. Além disso, houve reformulações também na esfera financeira do programa, provocando mudanças principalmente no tocante às taxas de juros e formas de pagamento dos empréstimos realizados junto aos bancos. Essas primeiras e importantes mudanças foram anunciadas no Governo Lula, na safra 2003-2004, a pioneira do governo (BIANCHINI, 2015).

Durante todos os anos do Governo Lula, por ocasião do lançamento do Plano Safra¹², “os dirigentes dos Bancos do Brasil, do Nordeste, da Amazônia e do BNDES assumiam publicamente o compromisso de aplicar as metas anunciadas, assim como as instituições federais envolvidas com o Programa” (BIANCHINI, 2015, p. 47).

Adiante, serão expostos, com base em Bianchini (2015), os aperfeiçoamentos que as diversas estruturas do Pronaf sofreram ao longo dos anos desde a sua criação, através do desenvolvimento dos Planos Safras de cada ano, de 2003 (início do Governo Lula) até 2015 (durante o Governo Dilma), onde será possível perceber as modificações que o programa enfrentou até chegar a sua atual concepção estrutural.

Pelas regras do Plano Safra 2003/2004¹³, os agricultores familiares do grupo “A” podiam financiar até R\$ 2.500,00 para custeio da safra e até R\$ 13.500,00 para investimentos. No caso de crédito de custeio, o prazo para pagamento era de dois anos, e as taxas de juros de 2% ao ano. Já para o crédito de investimento, esses números são de 10 anos (5 anos de carência) e 1,15% ao ano, respectivamente. De seu turno, os valores dos financiamentos (custeio mais investimento) para os integrantes do grupo “B” são limitados em até R\$ 1.000,00 para qualquer atividade geradora de renda, com juros de 1% ao ano e prazo para pagamento de dois anos, sendo um de carência. No grupo “C”, os limites de financiamento

¹² O Plano Safra consiste em uma série de iniciativas e programas governamentais voltados para a produção agropecuária brasileira. O Plano contém o volume de recursos que serão destinados ao setor rural, assim como as ações que serão empreendidas para que a safra tenha sucesso. É lançado anualmente, geralmente no mês de junho, pelo Presidente da República e Ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário. O que é determinado no Plano Safra entra em vigor em 01/07 de cada ano, com vigência até 30/06 do ano seguinte (RODRIGUES, 2013, p. 87).

¹³ Para todos os grupos descritos, os valores e prazos também se referem à safra 2003/04.

para custeio são de R\$ 2.500,00, com juros de 4% ao ano, desconto (rebate) de R\$200,00 e prazo de pagamento de até dois anos. Já para investimentos, o limite é de R\$ 5.000,00 e o prazo de pagamento de até oito anos, com a mesma taxa de juros. Por fim, quanto ao grupo “D”, o limite para custeio é de até R\$ 6.000,00, com juros de 4% ao ano e prazo de até dois anos. No tocante a investimentos, o limite de financiamento é de até R\$ 18.000,00, com prazo para pagamento de até oito anos (CAZELLA et al., 2004, p. 4-5).

Em 2003 foi criado o grupo “A/C”, que tinha por objetivo destinar recursos para o custeio de assentados na reforma agrária já enquadrados no grupo “A” (RODRIGUES, 2013, p. 92). Portanto, a partir do Plano Safra 2003/2004, o governo passou a promover o fortalecimento e a consolidação da agricultura familiar com vistas a um rural sustentável, através do incremento do Pronaf Crédito.

Algumas das novidades trazidas com o Plano Safra 2003-2004 foram: a criação do Pronaf Alimento, que teve por objetivo estimular a produção de alimentos que compõem a cesta básica; a simplificação do acesso ao crédito com a adoção de medidas de simplificação e racionalização dos contratos; o apoio e fomento ao cooperativismo de crédito rural (BIANCHINI, 2015, p. 47-50). Ainda no ano de 2003, foi instituída a linha de crédito Pronaf Floresta, que financia investimentos em projetos para sistemas agroflorestais, além de ter sido estabelecida a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que consiste em documento necessário e obrigatório para o enquadramento dos produtores no programa.

Continuamente, no ano de 2003, foi instituído pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)¹⁴ em conjunto com o Programa Bolsa Família. Ambos constituíram iniciativas específicas do Governo Lula. Apesar de configurar importante programa no que se refere à alimentação, o PAA não adquiriu status de programa orçamentário, sendo classificado como simples ação orçamentária (DELGADO, 2006).

Na safra 2004-2005, foram anunciados R\$ 7,5 bilhões para 1,8 milhão de contratos. São aplicados R\$ 4,60 bilhões (66%) em 1.710.000 contratos (BIANCHINI, 2015, p. 50). Mas, a partir do ano de 2004, observa-se um aumento nas transformações inerentes ao desenvolvimento e à estruturação do programa. Nesse ano, foram concebidos: a linha de investimento especial Pronaf Mulher, voltada para o financiamento de propostas de crédito da

¹⁴ Ambos os programas têm por finalidade estruturar ações no âmbito da política agrária e da segurança alimentar. O PAA foi criado com o objetivo de “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de alimentos de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”, conforme art. 19, caput, da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Portanto, o PAA tem a função de, concomitantemente, estruturar a produção familiar e prover subvenções ao consumo de alimentos básicos à população em situação de risco alimentar (DELGADO, 2006).

mulher agricultora; o Pronaf Jovem, que visa ao financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores; o Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, destinado aos agricultores familiares e suas cooperativas ou associações; e o Pronaf Semiárido, consistindo em linha para o financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semiárido. Além disso, foi instituído o crédito custeio para agroindústrias familiares e para a constituição de cotas-partes de associações e cooperativas de agricultores (Pronaf Cota-parte). Criou-se também o grupo “E” dentre os grupos beneficiários do programa, que passou a abranger os agricultores familiares com renda de até R\$ 60.000,00, desde que 80% desse valor fosse oriundo de atividades agropecuárias. Portanto, houve ampliação do universo dos beneficiários do Pronaf, permitindo que agricultores familiares com rendas mais altas pudessem ser abrangidos pelo programa, de modo que, na safra 2010-2011, agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 110.000,00 já podiam acessar o crédito por meio do programa. Além disso, foi instituído o Proagro Mais, também conhecido como Seguro da Agricultura Familiar¹⁵ (SEAF) (CONTI; ROITMAN, 2011, p. 140-141).

Já na safra 2005-2006, foram disponibilizados R\$ 9 bilhões com a meta de atingir 2 milhões de contratos. Os recursos aplicados ficaram em R\$ 6,4 bilhões (71%) e o número de contratos realizados atingiu o valor recorde de 2.546.517 milhão (BIANCHINI, 2015, p. 51). Em 2006, é instituído o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) como medida para reduzir os riscos na comercialização dos produtos e para elevar a adimplência do programa (RODRIGUES, 2013). Este programa também garante aos produtores, no âmbito do Pronaf, um desconto no pagamento do financiamento, caso o preço de mercado do produto financiado esteja abaixo do seu preço de garantia. Houve aqui a oficialização da linha de crédito PRONAF Agroecologia, consistindo em linha para o financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos.

No que concerne à safra 2006-2007, foram disponibilizados R\$ 10 bilhões para o Plano Safra da agricultura familiar. Os recursos aplicados foram de R\$ 7,121 bilhões (71%), e os contratos realizados chegaram ao valor de 2.326.178 (BIANCHINI, 2015, p. 52). A partir do ano de 2007, as questões ambientais passaram a ter respaldo de prioridade, gerando a criação da linha de crédito PRONAF Eco, que objetiva o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente. Dentre as principais

¹⁵ Trata-se de um seguro destinado ao beneficiário do Pronaf. Visa proteger o agricultor em caso de fenômenos naturais, pragas ou doenças na lavoura, exonerando-o de obrigações financeiras relativas ao financiamento, recebendo ainda indenização sobre os recursos próprios empregados.

medidas desse plano, destaca-se a criação de uma nova linha de financiamento destinado à comercialização: o PRONAF Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização, destinado ao financiamento de atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização.

Em avaliação do PRONAF no primeiro Governo Lula, entre 2003 e 2006, verificou-se a forte atuação dos agricultores familiares nas negociações e execução dos Planos Safras. Houve crescimento do programa, “agregando-se mais de 900.000 famílias ao sistema de crédito”, sendo que os recursos para esta categoria agrícola “aumentaram de 4,5 bilhões na safra 2002/2003 para 7,5 bilhões em 2005/2006”, segundo Bianchini (2015, p. 55). Durante esse período, também surgiram outros instrumentos de política agrícola que foram agregados ao PRONAF, dentre eles o Programa de Seguro Rural na Agricultura e a retomada da política de assistência técnica e extensão rural.

Na safra 2007-2008 no segundo Governo Lula, foram disponibilizados R\$ 12 bilhões, sendo aplicados R\$ 8,1 bilhões (68%) em 1.713.962 contratos (BIANCHINI, 2015, p. 56).

Em resposta à crise financeira mundial, surge na safra 2008-2009 o PRONAF Mais Alimentos, visando a incrementar a produção de alimentos de culturas como o feijão, mandioca, trigo, entre outros. Em 2009, o seguro rural da agricultura passou a cobrir também os financiamentos da modalidade investimento. Além disso, o Plano Safra desse mesmo ano trouxe uma importante inovação para a comercialização de produtos provenientes da agricultura familiar, através da “promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determinando que pelo menos 30% dos recursos destinados à compra da merenda escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fossem direcionados para aquisição de produtos da agricultura familiar” (RODRIGUES, 2013, p. 94-95).

Em 2008, os grupos “C”, “D” e “E” deixaram de existir e os produtores enquadrados nessas três categorias passaram a ser denominados simplesmente de “agricultores familiares” ou Grupo Variável, permitindo ao agricultor optar pelo valor de financiamento e taxa de juros que desejasse (CONTI; ROITMAN, 2011).

Na safra 2009-2010, foram disponibilizados R\$ 15 bilhões, sendo R\$ 12,6 bilhões (84%) realmente aplicados em 1.752.988 contratos. Nesse plano, também foi criado o selo da agricultura familiar (SIPAF)¹⁶, importante instrumento de acesso aos mercados (BIANCHINI, 2015, p. 59).

¹⁶ O Selo da Agricultura Familiar consiste em importante ferramenta, criado pelo MDA, para identificar os produtos oriundos desta categoria. O selo agrega valor, pois o produto originário da agricultura familiar promove

Na safra 2010-2011, são disponibilizados R\$ 16 bilhões, dos quais R\$ 8,5 bilhões foram destinados para a Linha de Investimentos. O desempenho desse Plano Safra ficou em 83% (13,3 bilhões), atingindo 1.598.920 contratos (BIANCHINI, 2015, p. 59). Também houve mudanças no Plano Safra 2010/2011, a começar pela ampliação do limite de financiamento nas linhas de crédito PRONAF Jovem, Agroindústria e Semiárido. O limite do PRONAF Mais alimentos foi alargado de R\$ 100 mil para R\$ 130 mil. O limite de financiamento do grupo “A” foi elevado para R\$ 20 mil. Ainda, a assistência técnica passa a ser assegurada pelo MDA por meio de contratos realizados através de licitação, podendo participar empresas estatais e privadas, assim como profissionais autônomos. Objetivou-se com essa medida adequar o serviço de assistência técnica à necessidade dos produtores nas diversas regiões (RODRIGUES, 2013, p. 96).

Na safra 2011-2012, que marca o início do primeiro Governo Dilma, são disponibilizados R\$ 16 bilhões, sendo R\$ 7,7 bilhões para investimentos e R\$ 8,3 bilhões para custeios. Os recursos aplicados correspondem aos R\$ 15,3 bilhões (95%), distribuídos em 1.591.191 contratos. As principais medidas desse plano se referem à unificação das taxas de juros de 2% ao ano para o Pronaf Investimento e o Mais Alimentos, bem como juros de 1% ao ano para investimentos de até R\$ 10.000,00 e inclusão produtiva rural no Plano Brasil Sem Miséria, com um programa de fomento às atividades produtivas rurais (BIANCHINI, 2015, p. 61).

Na safra 2012-2013, por sua vez, foram anunciados R\$ 18 bilhões e aplicados R\$ 18,6 bilhões (106%). Também foram lançadas linhas de crédito emergencial de investimento em função da seca no Nordeste. Os bons preços da agricultura provocaram este aumento da demanda, fazendo com que, pela primeira vez, o recurso aplicado fosse maior do que o disponibilizado. O número de contratos realizados nessa safra ficou em 2.141.262. As principais medidas abordadas foram: ampliação do apoio aos agricultores do Grupo B e ampliação dos limites de crédito do Pronaf, custeio de R\$50 mil para R\$80 mil.

Na safra 2013-2014, foi anunciada a liberação de R\$ 21 bilhões, tendo sido aplicados, na realidade, R\$ 22,3 bilhões, i.e., 105% em relação ao disponibilizado. Foram realizados 1.903.524 contratos. O enquadramento dos agricultores familiares passa a ser definido pelo critério de renda bruta, e o limite passa para R\$ 360.000,00. O limite de crédito de custeio passa de R\$ 80 mil para R\$ 100 mil, e há a manutenção do direito à aposentadoria rural ao agricultor familiar empreendedor (BIANCHINI, 2015, p. 63).

Na safra 2014-2015, são liberados R\$ 24,1 bilhões e aplicados R\$ 23,9 bilhões, distribuídos em 1.899.423 contratos. Nesse plano, surgiu uma nova linha de crédito, o Pronaf Produção Orientada, voltada para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com assistência técnica gratuita, inserida no crédito, de R\$ 1.100,00 por ano no Nordeste, Centro-Oeste e de R\$ 1.500,00 por ano no Norte, em três anos. Ainda, foi anunciada a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), já autorizada pela Lei n.º 12.897 de 18 de dezembro de 2013. Na safra 2015-2016, são anunciados R\$ 28,9 bilhões, sendo R\$ 26 bilhões com as regras do Pronaf. Houve também a elevação das taxas de juros, negativas em relação à inflação, mas superiores em relação à safra anterior, além do fortalecimento da agroindústria familiar, ampliação do Mercado Institucional para a agricultura familiar com cota de no mínimo 30% nas compras de alimentos da administração federal (BIANCHINI, 2015, p. 64-65).

As modificações periódicas enfrentadas pelo Pronaf, verificadas principalmente entre os anos de 2013 até o início de 2016, demonstraram a preocupação dos governos populares e desenvolvimentistas de Lula e Dilma em garantir o atendimento das necessidades dos agricultores familiares. Esses ajustes constantes realizados no programa são oriundos de reivindicações dos produtores, cooperativas e sindicatos representativos, pois o avanço na concessão do crédito representa o fortalecimento do setor agrícola familiar. Assim, algumas alterações decorrentes do crédito rural Pronaf contribuem ainda para a produção de alimentos e assistência técnica rural, além de fornecer aos agricultores familiares meios de sobrevivência ao sofrerem algum tipo de prejuízo na produção.

Contudo, ressalta-se que são incertos os rumos que o programa tomará doravante, em face do atual cenário político brasileiro, posto que, com a extinção do MDA pelo Governo Interino Temer, a agricultura familiar e, conseqüentemente, os programas e demais políticas públicas direcionadas especificamente para essa categoria, foram desprestigiados, tendo sua importância diminuída e colocada de lado a grande influência que a produção familiar exerce no incremento da economia e do setor rural brasileiro, sendo sinônimo de soberania e segurança alimentar. Prova disso é que, agora, a agricultura familiar é tratada não mais em âmbito de Ministério, mas, sim, restrita a uma Secretaria (a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário), que, por sua vez, é subordinada à Casa Civil da Presidência da República, restando-lhe pouca ou nenhuma autonomia. Tais medidas, se persistirem, vêm para enfraquecer a agricultura familiar, levando-se em consideração a escassa autonomia que essa classe agrícola terá para a criação e execução de programas e

políticas voltadas ao seu desenvolvimento e que refletem diretamente na produção de alimentos e no desenvolvimento do setor rural brasileiro como um todo.

3.3 OS PROGRAMAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR

É notória e inegável a importância da agricultura familiar para a economia brasileira e para o desenvolvimento econômico e social do setor rural do país. Dados do Censo Agropecuário de 2006 já retratavam a relevância da atividade agrícola familiar. Além disso, estudos demonstram que a agricultura familiar corresponde a 70% do total da produção de alimentos no país, embora outros mostrem que corresponde a 52%, por exemplo (SILVA; DIAS; AMORIM JÚNIOR, 2015, p. 290). Nesse contexto, inclusive, vale salientar a nota técnica, de autoria de Rodolfo Hoffmann (2014), em que afirma que a agricultura familiar corresponde, em verdade, a menos de 25% do total das despesas das famílias brasileiras com alimentos. Na oportunidade, o destacado autor nega a afirmativa das autoridades brasileiras de que a agricultura familiar corresponde a 70% dos alimentos consumidos no Brasil, defendendo em seu estudo que tal afirmativa é falsa, e que, apesar da informação inverídica perpassada em vários estudos, é explícito que a agricultura familiar possui grande importância e relevo para o desenvolvimento econômico do setor rural brasileiro e da economia do país como um todo, independentemente de números estatísticos ou dados quantitativos, sendo desnecessário “criar” dados para verificar sua importância no cenário agrícola brasileiro.

Por ter a agricultura familiar notória relevância no cenário econômico e social brasileiro, destacam-se também as principais políticas públicas desenvolvidas para esse setor rural, especialmente as de fomento, representadas pelas políticas de impulso e estruturação da produção agrícola familiar, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Garantia-Safra, Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Dentre as mencionadas políticas de fomento à agricultura familiar, obteve maior destaque, neste trabalho, o PNAE, tendo em vista se tratar de um programa do governo federal que abrange, simultaneamente, agricultura familiar e alimentação adequada, e que será adiante exposto.

3.3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a agricultura familiar brasileira

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste em uma das mais importantes políticas públicas de fomento voltada para dois eixos principais, sendo estes seus objetivos primordiais: garantir a alimentação escolar adequada e incentivar a agricultura familiar.

Antigamente, a aquisição de produtos para a alimentação escolar seguia os ditames da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), pautada na competitividade, isto é, menor preço e maior quantidade, configurando uma racionalidade burocrática. Assim, não era uma preocupação desse programa questionar de onde vinham os produtos adquiridos para a alimentação escolar ou quem se beneficiava com essa aquisição. Igualmente, era pouca a importância atribuída à qualidade dos gêneros alimentícios obtidos e os efeitos de seu consumo para a segurança alimentar nutricional e saúde pública (TRICHES, 2015).

Até 1994, o desenho e gerenciamento do programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Os alimentos formulados e industrializados eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. Em sua maioria, não condiziam com os hábitos dos alunos, pois os cardápios eram padronizados e, muitas vezes, chegavam aos locais de destino já vencidos e impróprios para o consumo, aumentando ainda mais o desperdício de recursos (TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 937).

O PNAE representa um marco nas políticas públicas alimentares no país. Algumas transições, de cunho econômico, social e demográfico, ocorridas nas últimas quatro décadas, acarretaram mudanças substanciais nas características e na forma de operacionalização do PNAE, ocasionando dois importantes desafios para o programa. O primeiro diz respeito à pobreza rural e urbana, e, conseqüentemente, à insegurança alimentar e à fome, bastante presentes nos países em desenvolvimento. O segundo, referente ao excesso e à má alimentação, tem por conseqüência a proliferação de doenças e a obesidade, estes de maior incidência em países desenvolvidos. Somado a isso, ocorria o avanço da cultura mecanizada, que utilizava produtos químicos e agrotóxicos de maneira excessiva, sendo crescente o processamento de alimentos e a padronização de hábitos alimentares, gerando conseqüências não só com relação às questões alimentares e nutricionais, mas também conseqüências ambientais e sociais, como o êxodo rural, o aumento da pobreza no campo, a utilização de maneira insustentável dos recursos naturais, conforme ressalta Triches (2015, p. 182-183).

Na tentativa de modificar as crescentes tendências supramencionadas, o Estado tem procurado desenvolver políticas públicas pautadas na segurança alimentar e nutricional (SAN). Tais políticas são constituídas pelo componente alimentar, que diz respeito à disponibilidade e acesso aos alimentos, e pelo componente nutricional, relacionado aos alimentos necessários à satisfação biológica do organismo, correspondendo à nutrição da população (CONSEA, 2004). A partir desses componentes, são propostos modelos agroalimentares voltados para a sustentabilidade, aproximando a produção realizada por pequenos agricultores familiares e o consumo interno de alimentos, contribuindo para uma relação mais estreita entre o campo e a cidade (MALUF, 2007).

Nesse contexto, a agricultura familiar vem sendo uma das principais protagonistas da agenda de políticas públicas para o desenvolvimento do setor rural brasileiro, tendo como um de seus marcos regulatórios a criação do Pronaf, instituto que proporcionou à produção em núcleo familiar o status de categoria econômica e social. As demais políticas públicas governamentais de compras de produtos da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo, reiteram e reforçam a presença e a importância dessa categoria agrícola familiar para a agricultura brasileira (SILVA; DIAS; AMORIM JÚNIOR, 2015).

De acordo com Sziwelski et al. (2015), o PNAE, criado pelo Ministério da Educação (MEC) em 1955, representa a política pública de alimentação mais antiga do Brasil, tendo pouco mais de 60 anos de existência, consistindo ainda em um dos maiores programas de alimentação escolar em nível mundial. O embrião do atual programa foi instituído em março de 1955, quando da assinatura do Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME), que inicialmente contou com o financiamento de Organizações Internacionais¹⁷.

Posteriormente, a partir de 1976, os recursos destinados ao programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pronan). Em 1979, o programa passa a ser denominado “Programa Nacional de Alimentação Escolar” (TRICHES, 2015, p. 187).

¹⁷ A exemplo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

No entanto, por meio de políticas alimentares de segurança alimentar e do Programa Fome Zero¹⁸, do governo federal, a partir de 2003, houve uma revisão mais enfática dos programas alimentares, especialmente a alimentação escolar. O tema da segurança alimentar começou a ganhar força no Brasil na década de 1980, através de uma série de reivindicações de partidos políticos de oposição ao governo da época, como o Partido dos Trabalhadores, o que contribuiu para a realização de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país. Logo, em 2003, com a posse do presidente Lula, ganhou destaque o debate sobre segurança alimentar e sua importância para o desenvolvimento econômico nacional. A partir disso, foram igualmente impulsionados não apenas o direito à alimentação adequada (que abrange qualidade dos alimentos em quantidade suficiente, permanentemente), mas também a soberania alimentar, o desenvolvimento sustentável e a preservação da cultura alimentar dos povos. Através dessa nova roupagem, o Estado passou a manifestar de maneira mais concreta o seu comprometimento, por um lado, com os pequenos produtores rurais e, por outro, com as condições nutricionais da população (TRICHES, 2015, p. 188-189).

Atualmente, o PNAE (também conhecido como programa da merenda escolar) consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, de maneira suplementar, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar. Sziwelski et al. (2015, p. 222) ressaltam que o PNAE consiste “[...] em importante estratégia para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), já que promove o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por meio da alimentação escolar”. Trata-se, portanto, do único programa brasileiro de cunho alimentar que possui atendimento universalizado, tendo em vista ser uma das políticas alimentares de maior reconhecimento internacional, correspondendo igualmente a um direito e dever do Estado, a partir de 1988, no que concerne à alimentação adequada no país (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

¹⁸ O Fome Zero, lançado em 2001, consistiu em um programa do Governo Federal que tinha como um de seus objetivos assegurar o direito humano à alimentação adequada, tendo sido influenciado pelos estudos dispensados à segurança alimentar e nutricional e também pela mobilização social ocorrida nas décadas de 1980 e 1990. O Programa teve seus primeiros moldes no final de 2002, quando o então Presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou como uma de suas prioridades o combate à fome, tendo sido efetivamente implantado em 2003 (SILVA; FROSSI; FRANÇA, 2010). O Programa Fome Zero trabalhou questões como a agricultura, o abastecimento e a alimentação de maneira integrada, tendo, portanto, quatro eixos principais, segundo Bispo (2014, p. 87), quais sejam, o acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, e articulação e mobilização social. Em seu nível mais específico, o Fome Zero apresentava propostas de aumento da oferta de alimentos, bem como a facilidade de acesso pela população a esses alimentos, preocupado também com a qualidade dos mesmos. Logo, representava um programa preocupado com o público vulnerável à insegurança alimentar. Posteriormente, em 2011, no Governo Dilma Rousseff, o Fome Zero é aperfeiçoado e aprofundado, passando a integrar o Plano Brasil sem Miséria (BELIK, 2012).

O PNAE teve seu marco legal disciplinado através da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica¹⁹. O art. 14²⁰ da citada Lei determina que, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados aos Estados, Municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)²¹ para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser obrigatoriamente utilizados na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar (PNAE/FNDE, 2016, p. 4).

Ainda, o parágrafo primeiro²² do art. 14 da Lei nº 11.947/2009 acrescenta que a compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar pode ser realizada mediante Chamada Pública²³, dispensando-se, portanto, o processo licitatório, desde que atendam a dois requisitos: os preços dos produtos devem ser compatíveis com os vigentes no mercado local, como também devem os alimentos atender às exigências do controle de qualidade previstas nas normas específicas para a matéria.

A partir do disposto em lei, verifica-se que o PNAE é uma política pública que abrange tanto a melhoria da alimentação escolar aos alunos de escolas públicas da educação básica do Brasil como também estimula a agricultura familiar nacional, por meio da obrigatoriedade, determinada em lei, de um percentual mínimo (30%) dos recursos financeiros transferidos ser destinado à compra de produtos agrícolas familiares.

¹⁹ No âmbito do PNAE, a educação básica abrange a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e educação de jovens e adultos, matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) (FNDE, 2017b).

²⁰ Lei nº 11.947/2009, art. 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”.

²¹ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1986, que tem por função a execução de políticas públicas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Trata-se de um órgão governamental federal que busca garantir uma educação de qualidade a todos – sendo este um direito fundamental, previsto constitucionalmente –, almejando inovar o modelo de compras governamentais, bem como os diversos projetos e programas em execução (FNDE, 2017a).

²² Lei nº 11.947/2009, art. 14, § 1º: “A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria”.

²³ O Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (PNAE/FNDE, 2016, p. 18) explica que a aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE através de chamada pública consiste na melhor maneira de atender às especificidades presentes na aquisição da agricultura familiar. Entende-se que a chamada pública seria a ferramenta mais adequada, por contribuir para o cumprimento das diretrizes do PNAE no que diz respeito à priorização dos recursos produzidos no âmbito local, de modo a fortalecer os hábitos alimentares, assim como a cultura local e a própria agricultura familiar, fatores fundamentais para garantia da segurança alimentar e nutricional. Logo, a chamada pública deve conter todas as informações necessárias – quantidades, cronograma de entrega dos alimentos, locais de entrega, etc. – para que os fornecedores formulem corretamente seus projetos de venda.

Nessa perspectiva, a aquisição de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 (atualizada pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE.

Para que o agricultor familiar e/ou organizações econômicas de agricultores familiares (tais como cooperativas ou associações de agricultores familiares, por exemplo) possam comercializar seus produtos no âmbito do PNAE, é necessário que possuam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Para os agricultores individuais, existe a DAP física, a qual irá identificar o produtor individual e sua família, ao passo que, para as organizações formais, tem-se a DAP jurídica, que identifica as formas associativas dos agricultores familiares. A DAP é o instrumento que permite que o agricultor familiar seja reconhecido como tal, utilizado para o acesso a políticas públicas (PNAE/FNDE, 2016, p. 8). Ainda nesse contexto, vale salientar que o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar, ano e entidade executora, segundo art. 32, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (alterada pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015).

Para que ocorra a venda dos gêneros alimentícios, é igualmente necessário que os agricultores familiares elaborem um projeto de venda, sendo este o documento que formaliza o interesse do agricultor familiar em vender sua produção para a alimentação escolar. Posteriormente, há o recebimento e seleção dos projetos de venda, e, em seguida, os projetos selecionados resultarão na celebração de um contrato de compra, significando o compromisso assumido entre a Entidade Executora e os fornecedores de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a entrega dos mesmos com vistas à alimentação escolar (PNAE/FNDE, 2016, p. 21-30).

Ademais, é necessária a observância do percentual mínimo de 30% pelas Entidades Executoras nas aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, posto que sua obrigatoriedade pode ser dispensada pelo FNDE apenas quando presentes algumas circunstâncias dispostas no art. 14, parágrafo 2º, incisos I, II e III, da Lei nº 11.947/2009, quais sejam: a impossibilidade da emissão do documento fiscal correspondente; a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; e quando estiverem em condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, em desacordo com o disposto do art. 33, da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.

Ressalta-se, ainda, o caráter suplementar do PNAE, conforme art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988, ao determinar o dever do Estado (isto é, União, Estados e Municípios) com a educação mediante a garantia de “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade” (inciso IV) e “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII) (FNDE, 2017b). Igualmente, é possível perceber a essência eminentemente assistencialista do PNAE, que passou a ser um programa efetivo e permanentemente considerado com a Constituição Brasileira de 1988, que assegurou que a alimentação dos alunos das escolas básicas da rede pública de ensino passaria a ser um dever do Estado.

Segundo o FNDE (2017b), o valor repassado atualmente pela União para os Estados, Municípios e Distrito Federal, por dia letivo e para cada aluno, é definido de acordo com a etapa e modalidade. Assim, as creches recebem, por dia e por cada aluno, R\$ 1,00 (um real); a pré-escola, R\$ 0,50 (cinquenta centavos); as escolas indígenas e quilombolas, R\$ 0,60 (sessenta centavos); o ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos, R\$ 0,30 (trinta centavos); o ensino integral: R\$ 1,00 (um real); alunos do Programa Mais Educação, R\$ 0,90 (noventa centavos), alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno, R\$ 0,50 (cinquenta centavos). Tal repasse é feito diretamente aos Estados e Municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Assim, de acordo com o art. 5º da Lei nº 11.947/2009, a transferência dos recursos financeiros consignados no orçamento da União para a execução do PNAE será repassada, pela União, em parcelas, aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Ainda, o parágrafo primeiro do art. 5º²⁴ ressalta que tal transferência de recursos financeiros será realizada automaticamente, mediante depósito em conta específica, ou seja, sem necessidade de convênio, ajuste ou contrato entre União e Estados, Municípios ou Distrito Federal. Do mesmo modo, é necessário que os recursos financeiros transferidos para a execução do PNAE sejam incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos,

²⁴ Lei nº. 11.947/2009, art. 5º: “Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei. § 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica”.

bem como sejam utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios, conforme parágrafo segundo²⁵ do art. 5º da Lei nº 11.947/2009.

Vale salientar que a aquisição de gêneros alimentícios é realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Caso isso não seja possível, a compra de produtos alimentícios pode ser complementada entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade (COSTA, 2013, p. 28). Deste modo, faz-se importante adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE de agricultores familiares residentes na zona rural dos mesmos municípios das escolas, como forma de contribuir não só para uma alimentação saudável no âmbito escolar, mas também para o desenvolvimento da atividade agrícola familiar do próprio município e de sua área rural. Nestes termos, o PNAE se configura como uma política pública intersetorial, na medida em que acarreta reflexos não só na alimentação escolar e na agricultura familiar, mas auxilia na melhoria da educação de forma geral, além de fomentar financeira e economicamente municípios e suas respectivas zonas rurais. Deste modo, o PNAE seria uma política pública que funciona também a fim de unir campo e cidade, integrando-os, auxiliando no enfrentamento de problemas no consumo e na produção de alimentos.

A execução dos recursos financeiros do PNAE é realizada da seguinte maneira, segundo o FNDE (2017c): de início, ressalta-se que o FNDE realiza transferência financeira às Entidades Executoras (EEx)²⁶ – Estados, Distrito Federal e Municípios – em contas correntes específicas, que são abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio ou acordo, como mencionado anteriormente. As Entidades Executoras, de seu turno, são responsáveis pela execução do programa, assim como pela utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, sendo ainda de responsabilidade das EEx garantir a alimentação escolar dos alunos matriculados na educação básica da rede pública de seu sistema de ensino. Inclusive, a transferência é realizada em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, de modo a suprir os 200 (duzentos) dias letivos, correspondendo cada parcela a 20 (vinte) dias de aulas. O valor a ser repassado para a EEx é calculado da seguinte

²⁵ Lei nº 11.947/2009, art. 5º: “[...] § 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios”.

²⁶ O Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar explica que as Entidades Executoras (EEx) são as instituições da rede pública de ensino federal, estadual e municipal que recebem recursos diretamente do FNDE para a execução do PNAE, tais como secretarias estaduais de educação, prefeituras e escolas federais. De seu turno, as Unidades Executoras (UEX) consistem em entidades privadas sem fins lucrativos, representativas da comunidade escolar, responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pelas EEx, em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do programa ao órgão que a delegou (PNAE/FNDE, 2016, p. 7).

maneira: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, onde TR é o total de recursos a ser recebido. O cardápio das escolas integrantes do programa será elaborado por nutricionista responsável, que deve observar os hábitos alimentares regionais e culturais, além de elaborar uma alimentação saudável, por meio de alimentos de qualidade, livre de agrotóxicos e produtos químicos nocivos à saúde humana.

A execução dos recursos financeiros no âmbito do PNAE é fiscalizada pelo FNDE e pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE)²⁷, sendo também responsáveis por realizar tal controle, de maneira direta ou indireta, os demais órgãos parceiros, quais sejam: o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MP).

Através do PNAE, é possível perceber que vem sendo cada vez mais crescente uma atuação estatal que busca combinar o incentivo à produção agrícola familiar local com a qualificação dos programas alimentares escolares. Consequentemente, pode-se inferir que “a alimentação escolar, que até pouco tempo preocupava-se apenas com a nutrição e a educação do público alvo, passa a ser uma oportunidade de incentivo de determinadas cadeias de abastecimento, influenciando os modelos de desenvolvimento” (TRICHES, 2015, p. 184).

Nesse contexto, Triches (2015, p.183) demonstra um conceito definido na literatura como “*Home Grown School Feeding*” (HGSF), que pode ser traduzido como “aquisição de produtos do local, região, estado ou país para a alimentação escolar”. A referida autora explica:

Assim, busca-se reintegrar a cadeia de abastecimento alimentar na tentativa de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos, coadunando-se com o que a literatura tem definido como *Home Grown School Feeding* (HGSF). Propõe-se que os programas alimentares sejam instrumentos do Estado para favorecer a aquisição local de gêneros, principalmente de pequenos agricultores e, ao mesmo tempo, oferecer produtos de melhor qualidade nutricional, ambiental e cultural aos escolares, beneficiando a ambos (TRICHES, 2015, p.183).

Percebeu-se que a baixa produtividade, o frágil desenvolvimento dos mercados agrícolas e os péssimos resultados nutricionais e educacionais eram mutuamente agravados, sendo fatores determinantes para a insegurança alimentar e a pobreza. Daí a necessidade de políticas públicas, como o PNAE, que combinem alimentação escolar, educação e agricultura

²⁷ De acordo com o FNDE (2017d), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) consiste em “órgão colegiado de caráter deliberativo e autônomo composto por representantes do Poder Executivo, das entidades civis organizadas, de trabalhadores da educação e de discentes e de pais de alunos, com mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos conforme indicação dos seus respectivos segmentos. O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas sanitárias e de higiene”.

familiar, gerando consequências positivas e incremento em todas essas áreas. Logo, é possível afirmar que o PNAE consiste em uma política pública que visa, de modo geral, à promoção do desenvolvimento rural, através da compra de produtos de agricultores familiares, reconhecendo a “unidade produtiva familiar como sistema de produção capaz de fornecer alimentos saudáveis e de qualidade” (NUNES et al., 2014, p. 118). Semelhantemente, Sziwelski et al. (2015) ressaltam que a forma como o PNAE está disposto na legislação gera uma aproximação do programa com a agricultura familiar que favorece o fortalecimento desse tipo de categoria agrícola, contribuindo, assim, para a sustentabilidade e soberania alimentar.

Além disso, o PNAE se apresenta também como instrumento que tenta fixar o homem no campo, na medida em que, ao assegurar um rendimento regular à unidade familiar, acaba por tornar menos atraente, aos filhos dos agricultores familiares, a busca por melhores condições de renda e emprego nas áreas urbanas, incentivando sua permanência no campo para dar continuidade ao ofício agrícola familiar desempenhado por seus pais, fortalecendo, com isso, a própria agricultura familiar, tendo em vista que contribui para o desenvolvimento do setor rural (NUNES et al., 2014, p. 118).

Nesse contexto, o Pnae induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re)organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (PNAE/FNDE, 2016, p. 4).

Ademais, os reflexos da união entre agricultura familiar e alimentação escolar são igualmente sentidos nesta última, de modo a permitir que alimentos saudáveis e com origens regionais, produzidos em núcleo familiar, sejam consumidos pelos alunos da educação básica da rede pública de todo o país. Portanto, através do PNAE é possível unir alimentação adequada, agricultura familiar, educação e combate à pobreza e à fome, além de contribuir para a aproximação entre campo e cidade, objetivando, principalmente, garantir o direito à alimentação adequada e fortalecer a agricultura familiar, que consistem, por conseguinte, em instrumentos para garantia da segurança alimentar e nutricional, bem como para o desenvolvimento econômico do país.

3.3.2 Outras políticas públicas de apoio à agricultura familiar

As políticas públicas de apoio à agricultura familiar vêm sendo firmadas ao longo dos anos. Especialmente após a concepção do Pronaf em 1996, foram sendo incorporadas outras políticas públicas para o segmento agrícola familiar, as quais foram criadas e organizadas notadamente após o surgimento de um Ministério próprio para o setor, qual seja, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (RODRIGUES, 2013), presente nos Governos Lula e Dilma, tendo exercido papéis fundamentais no que diz respeito ao desenvolvimento da agricultura brasileira, tendo sido, contudo, extinto no atual Governo Temer.

Assim como o Pronaf e o PNAE, concebidos como políticas públicas de crédito e de fomento à agricultura familiar, respectivamente, existem ainda outros programas de âmbito federal que visam a estimular e apoiar o fortalecimento da atividade agrícola gerida em núcleo familiar.

Nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) também ganha relevo e destaque. Trata-se de uma política pública do governo federal instituída pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. O art. 19 da Lei nº 10.696/2003 deixa claro, em seu caput e incisos, a criação e as finalidades do PAA, dentre elas: a promoção do abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos; o incentivo ao consumo de alimentos produzidos pela agricultura familiar, assim como o acesso aos alimentos; e apoiar e constituir estoques públicos de alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

Consiste o PAA no primeiro programa federal de compras públicas com orientação voltada exclusivamente para a agricultura familiar, tendo mais de dez anos de existência, buscando promover de maneira direta a segurança alimentar e nutricional brasileira. Segundo Grisa e Porto (2015, p. 163), “[o] Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)”. Portanto, verifica-se no PAA a intenção de combater a fome e a miséria, promovendo a segurança alimentar e nutricional a partir do estoque de alimentos adquiridos pelo governo junto a agricultores familiares que são utilizados em cestas básicas produzidas pelo poder público para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade, consistindo, desta forma, em objetos de doação, além de também serem destinados à formação de estoques estratégicos.

O PAA era executado, até o fim da gestão do Governo Dilma Rousseff, com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Contudo, no atual Governo Temer, ambos os Ministérios foram fundidos no recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, apesar de que as funções do MDA tenham sido retiradas posteriormente do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, estando atualmente na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. São seis as modalidades de execução do PAA, segundo Grisa e Porto (2015): compra com doação simultânea, formação de estoques, compra direta, PAA leite, compra institucional e aquisição de sementes. Ainda, ressalta-se que, tal qual o PNAE, o PAA promove a participação do agricultor familiar dispensando o uso de licitações, desde que os preços não sejam superiores aos encontrados no mercado regional. Logo, através do PAA, articula-se, em uma mesma política, o apoio à comercialização da agricultura familiar com ações voltadas para a segurança alimentar, contribuindo, conseqüentemente, para a realização do direito humano à alimentação adequada, na medida em que visa igualmente ao combate contra a fome, a pobreza e a invulnerabilidade social, concomitantemente.

Criou-se também o Programa Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), com o intuito de garantir um desconto no pagamento do financiamento bancário, em caso de baixa dos preços dos produtos agrícolas familiares no mercado. Esse programa consiste em uma das ações de apoio do governo federal à agricultura familiar, cuja atuação “garante aos agricultores que acessam o PRONAF Custeio ou o PRONAF Investimento que, em caso de baixa dos preços de mercado tem garantido o desconto no pagamento do financiamento, correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto”. Portanto, tem como principal objetivo garantir a sustentação de preços para a agricultura familiar, igualmente estimulando as diversas políticas de crédito e de comercialização agrícola (SAF-PGPAF, 2017, p. 1). O Programa Garantia de Preços para a Agricultura Familiar foi instituído pelo Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, o qual também cria o Comitê Gestor do PGPAF e define o papel do Conselho Monetário Nacional (CMN).

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) foram instituídos através da Lei nº 12.188, em janeiro de 2010, alterando a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a partir da década de 1990, estendendo-se por um período de quase 15 anos, foi

insignificante e esquecida, tendo sido retomada a partir do primeiro governo Lula (2003-2006), mostrando-se intimamente relacionada com o fortalecimento da agricultura familiar e com a promoção do desenvolvimento rural. De maneira geral, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) busca, em meio às diversas ações governamentais, promover o desenvolvimento rural, através da pesquisa agrícola, educação formal de nível técnico e superior, fomento agrícola, publicação de impressos para agricultores e assistência técnica aos mesmos (DIESEL et al., 2015, p. 107-108).

Nessa perspectiva, o art. 2º, inciso 1º, da Lei nº 12.188/2010 define como ATER “o serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais”. O art. 4º elenca os objetivos da PNATER, dentre eles: a promoção do desenvolvimento rural; a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários; o aumento da produção, qualidade e produtividade de atividades e serviços agropecuários e não agropecuários; o desenvolvimento de ações voltadas para o uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais; e o aumento de renda do beneficiário. De seu turno, o PRONATER almeja a “organização e a execução de serviços de ATER ao público beneficiário, estabelecendo as diretrizes e metas para os serviços públicos de ATER no país” (COSTA, 2013, p. 33). Logo, o programa contribui para fomentar o desenvolvimento rural da agricultura familiar, bem como de assentamentos de reforma agrária, por meio da contratação de serviços de ATER, de forma duradoura.

Existe também um programa do governo federal voltado especificamente para os “agricultores familiares localizados na região Nordeste, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo – área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), majoritariamente semiárida” – os quais padecem com a perda de safra em virtude da seca ou pelo excesso de chuvas. Esse programa, instituído pela Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002 – que cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica – é denominado “Garantia-Safra” (GS) (SAF-GS, 2017, p. 1). Segundo Rodrigues (2013, p. 106), “trata-se de uma espécie de seguro para a proteção da renda familiar, independentemente da família ter plantado sua lavoura com recursos próprios ou por intermédio de financiamento bancário”. É necessário que os agricultores familiares, Estados e Municípios façam adesão anual ao

Garantia-Safra para que possam participar do programa. O programa funciona da seguinte maneira:

os agricultores que aderirem ao GS nos municípios que vierem a sofrer perda de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do conjunto da produção de feijão, milho, arroz, mandioca, algodão, ou de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo Garantia-Safra, em razão de estiagem ou excesso hídrico, receberão o Benefício Garantia-Safra diretamente do governo federal, em cinco parcelas mensais, por meio de cartões eletrônicos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (SAF-GS, 2017, p. 1).

Outra política pública criada para incentivar o agricultor familiar se refere ao Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), instituído no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). O SEAF, também conhecido como “PROAGRO Mais”, é um programa do governo federal preocupado com as adversidades climáticas ou econômicas que o agricultor familiar pode vir a enfrentar, tendo em vista que as atividades agrícolas estão propensas aos mais diversos riscos, desde variações bruscas dos preços dos produtos nos mercados consumidores a fenômenos naturais, como chuvas, fortes temperaturas, granizo e geadas, que podem causar verdadeiras catástrofes. Para enfrentar tais situações, faz-se necessário um seguro agrícola, tendo em vista que “[o] seguro ajuda a repor o capital perdido, para que o agricultor tenha condições de plantar novamente na safra seguinte, para que possa continuar na atividade rural” (ZUKOWSKI, 2015, p. 84).

A Secretaria de Agricultura Familiar (SAF-SEAF, 2017, p. 1) explica que a adesão ao SEAF “é feita no financiamento de custeio agrícola do PRONAF, sendo formalizada após o pagamento de uma taxa sobre o valor segurado, a qual corresponde a uma parte do prêmio de seguro – a outra parte é coberta pelo Governo Federal”. Ao mesmo tempo, o SEAF oferece uma cobertura padrão, onde “o valor segurado corresponde a 80% da receita bruta esperada do empreendimento, limitado a financiamento mais R\$ 20.000,00 e a limites conforme o tipo de cultura”; e uma cobertura adicional, “criada para auxiliar no pagamento de prestações de operações do Pronaf Investimento e do Crédito Fundiário, visando apoiar o agricultor familiar na realização de investimentos para modernização e aumento da produção de alimentos”. Ambas cobrem a renda da lavoura segurada. Ademais, na cobertura adicional para investimento, “o valor segurado inclui verba correspondente à parcela de financiamento de investimento, limitada a R\$ 5.000,00 por agricultor/ano e à margem segurável na operação (igual a 95% da receita bruta esperada da lavoura segurada menos o valor já segurado na cobertura padrão do SEAF)”.

O Seguro da Agricultura Familiar foi instituído a partir da Resolução CMN nº 3.224, em 31 de agosto de 2004, tendo vigência a partir da safra 2004-2005. De acordo com Zukowski (2015), o seguro agrícola para a agricultura familiar é relevante por trazer um leque de contribuições, tais como o desenvolvimento rural, a alavancagem do crédito, a estabilidade econômica do agricultor, o incentivo ao emprego no campo, tendo em vista que, sentindo-se seguros, os agricultores familiares estarão mais motivados a investir na atividade agrícola, acarretando, por conseguinte, todos os benefícios anteriormente citados.

Tais programas ajudam e tornam mais eficaz a política de crédito do Pronaf, “permitindo que os pactos firmados sob seu arcabouço estejam mais bem protegidos das eventualidades negativas comuns ao crédito rural” (RODRIGUES, 2013, p. 108). Todas essas ações foram iniciativas do governo federal – a grande maioria instituída durante os governos Lula e Dilma, no âmbito do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – objetivando o desenvolvimento rural sustentável, o fomento da agricultura familiar e a garantia da segurança alimentar e nutricional, sendo políticas públicas como estas que, reflexamente, contribuem para a diminuição da pobreza rural, fome, miséria e invulnerabilidade social, ao mesmo tempo em que promovem a efetivação do direito humano à alimentação adequada.

Deste modo, a discussão promovida neste capítulo possibilitou observar as principais políticas públicas de crédito e de fomento voltadas para a agricultura familiar, em nível nacional, com ênfase para o fato de que todas elas, sejam as de crédito ou as de apoio – visualizadas através do crédito rural, da extensão rural, produção e distribuição de sementes, alimentação escolar, comercialização de alimentos, seguro para safra, entre outras –, de maneira direta ou indireta, além de estimular a agricultura familiar, promovem também a produção de alimentos e, conseqüentemente, objetivam a efetivação de uma alimentação adequada, buscando, portanto, acabar com a fome, a miséria, a pobreza rural, como também incentivar o desenvolvimento econômico rural, a soberania alimentar, assegurando não apenas o abastecimento adequado do mercado interno brasileiro, mas também o fomento da agricultura familiar, tão necessária à promoção da segurança alimentar do país.

4 O ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR (CRÉDITO E FOMENTO) COMO PROMOTORES DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Os temas “agricultura familiar” e “alimentação adequada” são bastante intrínsecos. Assim sendo, ao longo do presente estudo, optou-se por abordar, inicialmente, o desenrolar da atividade agrícola familiar, bem como seu marco regulatório observado junto às políticas públicas voltadas ao seu estímulo, para, em seguida, analisar o direito à alimentação adequada e, por fim, associá-las, objetivando visualizar as implicações das políticas públicas de estímulo à agricultura familiar para a efetivação da alimentação adequada.

Conforme Battestin e Vieira (2016), há um conjunto de políticas de apoio à produção familiar e à comercialização dos produtos alimentícios, também denominadas “políticas de estímulo à produção” e “políticas de estruturação de demandas”. No âmbito da agricultura familiar, as citadas autoras explicam que:

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Garantia Safra e os programas de garantia de acesso à água para produção são políticas que dão suporte aos processos de estímulo produtivos; enquanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) apoiam os agricultores por meio de um processo de estruturação da demanda. Esses tipos de políticas devem funcionar de forma articulada e integrada, visto que o estímulo à produção e à organização da demanda são duas faces das políticas de promoção do desenvolvimento rural. Muitas inovações foram desenvolvidas pelos diferentes governos ao longo das últimas duas décadas e em quase sua totalidade estas inovações são resultado de um processo intenso de negociações entre organizações de representação da agricultura familiar no âmbito da sociedade civil e governos (BATTESTIN; VIEIRA, 2016, p. 2).

Como é possível observar, as supramencionadas autoras explicam que políticas públicas de crédito, como o Pronaf, e as políticas de fomento para a agricultura familiar, como o PNAE, estimulam a produção familiar por meio de processos que unem apoio à produção e organização de demandas, esta última atuando de modo a auxiliar na comercialização e no mercado para os produtos agrícolas familiares, ambas devendo funcionar de maneira harmônica para que obtenham níveis satisfatórios que causem reflexos positivos à atividade desempenhada pelo agricultor familiar, assim como para o desenvolvimento rural.

O Pronaf significa um dos grandes avanços no que diz respeito a políticas públicas agrícolas, consistindo na primeira fonte de crédito de muitos agricultores familiares. Contudo, ainda são percebidas muitas discrepâncias em sua execução, que se manifestam, por exemplo,

“na histórica concentração de recursos na região Sul do país; no baixo nível de acesso dos agricultores mais pobres, reunidos majoritariamente na região Nordeste” (BATTESTIN; VIEIRA, 2016, p. 2). Mesmo assim, trata-se de um programa que possui grandes avanços, na medida em que: criou “mecanismos de inserção de agricultores pobres na política de crédito”; garantiu “a assistência técnica aos agricultores familiares investindo na qualificação do crédito rural”; promoveu “no interior dos movimentos sociais um debate acerca da quantidade x qualidade do crédito rural”; fortaleceu, “por meio da tomada de crédito, experiências produtivas agroecológicas, cumprindo com a premissa de produção de alimentos saudáveis ao país” (BATTESTIN; VIEIRA, 2016, p. 2). Destaque também para o PNAE, que possui “recursos suficientes para expandir as oportunidades de mercado e aumentar expressivamente os rendimentos dos agricultores familiares”, sendo “responsável pela nutrição de cerca de 45 milhões de alunos em cada um dos, aproximadamente, 200 dias letivos por ano no Brasil” (BATTESTIN; VIEIRA, 2016, p. 2).

Ressalta-se ainda a importância de tratar a fome, a miséria e a pobreza rurais, problemáticas que não deveriam, mas que ainda são muito presentes na atualidade. Aborda-se aqui também a necessidade de fortalecer a segurança alimentar e nutricional brasileira, para que se atinja o desenvolvimento econômico e a soberania alimentar do país, podendo tais objetivos ser alcançados através do estímulo à agricultura familiar, pois essa atividade agrícola contribui notoriamente para o consumo interno brasileiro, influenciando também na garantia de uma alimentação adequada e, conseqüentemente, na efetivação do direito humano fundamental à alimentação.

Assim, evidencia-se a íntima relação existente entre as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar e a alimentação adequada, sendo relevante analisar a influência que tais políticas exercem para a efetivação do direito humano fundamental à alimentação, assegurado e previsto nacional e internacionalmente.

4.1 ALIMENTAÇÃO: DA NECESSIDADE AO DIREITO

A necessidade alimentar humana envolve muitos aspectos, dentre eles, o mais expressivo e urgente é a fome: “[a] configuração de um direito humano corresponde à necessidade alimentar, então, de logo há de contemplar o direito a estar livre da fome” (BEURLIN, 2009, p. 49).

No entanto, é preciso ressaltar que a alimentação humana demanda muito mais que o simples livramento da fome. A alimentação é algo inerente à própria existência do ser humano, sendo ainda um instrumento social e cultural, não devendo ser “compreendida como o mero ato de comer, mas também como um ato social e um ato cultural singularmente humanos, com rituais próprios de cada grupo, ligando-se ao contexto coletivo em que se insere” (SIQUEIRA, 2013, p. 6). Por guardar forte influência junto aos aspectos culturais, é possível encontrar em países multiculturais, como o Brasil, costumes alimentares bem diferenciados. Nessa perspectiva, Siqueira (2013) observa que:

Esse aspecto cultural do direito à alimentação pode muitas vezes atuar de forma a proteger pessoas desfavorecidas, as quais por estarem em situação de vulnerabilidade merecem a proteção do direito à alimentação (em sua dimensão cultural) um importante meio de favorecer essas pessoas ou grupos (SIQUEIRA, 2013, p. 7).

Nesse cenário, a fome ainda é um dos problemas sociais que mais atinge países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, sendo uma das mais recorrentes violações à dignidade humana. Segundo Beurlen (2009), o direito humano à alimentação vem para abranger o acesso físico e econômico a um alimento nutritivo, seguro e saudável, em quantidade e qualidade suficientes às necessidades do organismo, obtido de maneira sustentável. Desta forma, apenas com essa noção é possível visualizar a correspondência do direito à imensidão da necessidade alimentar humana.

Assim sendo, faz-se importante pontuar as principais diferenças entre fome e alimentação, bem como o reconhecimento do direito à alimentação adequada no cenário nacional e internacional e as políticas de segurança alimentar e nutricional, responsáveis por garantir uma alimentação adequada, capaz de proporcionar uma vida digna.

4.1.1 Fome e alimentação

Antigamente, alimentar-se era um ato natural e cotidiano praticado pelo homem. Posteriormente, com o crescimento da modernização e com o aprofundamento do capitalismo, foi necessário trabalhar não só para comer, pois o salário oriundo do esforço laboral tinha de ser transformado também em produtos de mercadorias, que, por sua vez, eram gerados pelas forças do mercado. Atualmente, o homem depende de uma série de fatores para se alimentar,

dentre eles: subsídios para a agricultura, preços dos alimentos, controle estatal, indústria alimentar, entre outros.

Portanto, ideia de alimentação sofreu modificações ao longo dos anos, já que era tida apenas como meio de saciar a fome. Contudo, no momento atual é preciso diferenciar o que significa comer para “matar a fome” e o ato de se alimentar adequadamente.

De início, Conti²⁸ (2007,) introduz seu texto, no livro “Direito Humano à alimentação adequada”, expondo a problemática da fome e de que maneira esse tema veio à tona, passando a receber tratamento e amparo jurídico e social. Para tanto, baseou-se em uma das maiores autoridades quando se trata de “fome”, o sociólogo e médico pernambucano Josué de Castro²⁹, que há sessenta anos publicou uma obra intitulada “Geografia da Fome”, a qual, apesar de muito antiga, ainda se mostra bastante adequada e palpável quando analisada junto ao atual quadro de fome e miséria vivido tanto internacionalmente como em nível de Brasil. Na citada obra, Conti explica que Castro analisou os diversos aspectos da fome, constatando que a mesma, especialmente no Nordeste brasileiro, “não possuía vertente naturalista, que a reduzia a fatores climáticos, como muitos estudiosos e políticos até então tentavam justificar, mas evidenciava um problema de ordem social enraizado na pobreza e na miséria generalizadas” (CONTI, 2007, p. 1-2). Então, concluiu que a fome era consequência das precárias (ou até inexistentes) condições de acesso aos recursos para obtenção de alimento, notadamente em virtude da escassez de terras e renda. Esse desfecho analisado por Castro (1984) para as causas da fome é o mesmo que permanece ainda nos tempos atuais, tendo em vista a continuidade das causas da pobreza e da fome no Brasil por ele apontadas em sua obra, conforme será adiante demonstrado.

Deste modo, faz-se necessário primeiramente expor o que se entende por “fome”. A problemática que circunda o tema tem “origens que vão desde a formação da estrutura fundiária brasileira à relação entre a cultura e a alimentação” (BISPO, 2014, p. 58-61). A fome não é simplesmente a ausência total de comida, “implica também na ingestão errada do alimento necessário para assegurar os nutrientes necessários ao desenvolvimento saudável do corpo humano”, segundo Bispo (2014, p. 58-61). Logo, a fome se configura quando o ser

²⁸ O livro “Direito Humano à alimentação adequada”, Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007, é coordenado por Flávia Piovesan e Irio Luiz Conti. Ao referenciar, justifica-se a menção apenas ao autor Irio Luiz Conti, pois as informações elencadas no texto constam na “introdução” do livro descrito, tópico este que foi escrito pelo referido autor.

²⁹ Josué de Castro foi escritor de diversas obras sobre a fome. Foi presidente do Conselho da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) em 1952 e 1956, e fundador da Associação Mundial para o Combate à Fome, sendo um pesquisador que inovou em sua época ao se preocupar em estudar a fome e identificar seus problemas. Em 1964, foi cassado pela ditadura militar, tendo morrido no exílio, em 1973, na França (MANIGLIA, 2009, p. 155).

humano encontra-se mal alimentado, seja por falta de acesso à comida, seja por estar ingerindo alimentação errônea, isto é, sem a quantidade suficiente de calorias de que o organismo necessita, ratifica Baurlen (2009).

As fomes podem ter causas diversas. Quando ocasionadas por carências nutricionais específicas são denominadas fomes ocultas. De outro modo, quando a fome é total³⁰, considera-se fome aguda. Existem, ainda, as fomes individuais ou sociais, quando atingem apenas o indivíduo isolado ou uma coletividade, respectivamente. Assim, o ser humano pode se alimentar inadequadamente por ocasião dos mais diversos fatores, sejam eles geográficos, culturais, econômicos, psicológicos ou políticos, ou ainda uma combinação de todos estes (BEURLEN, 2009, p. 30).

Atualmente, resta comprovado, através dos estudos científicos, que a fome não é um mal natural ou irremediável, decorrente simplesmente dos fatores naturais inevitáveis – tendo em vista a grande capacidade de produção de alimentos das terras brasileiras –, resultando principalmente de elementos de geografia humana e política (BEURLEN, 2009, p. 31). O que é possível perceber é que o quadro persistente da fome, no momento presente, é majoritariamente causado não pela falta ou inviabilidade de produção de alimentos, mas, sim, pela inacessibilidade (econômica) a estes. Não é suficiente apenas produzir alimentos, é necessário ter acesso econômico aos mesmos.

Numa escala gradativa, verifica-se que a concentração de renda – mazela social herdada desde o período colonial brasileiro e ainda persistente nos dias atuais – gera desigualdade social, que, por sua vez, origina a pobreza, a qual acaba por resultar na fome. É um círculo vicioso onde um problema termina levando a outro, aprofundando o quadro de miséria, pobreza e insegurança alimentar vivenciado atualmente. Elisabete Maniglia (2009) corrobora essa observação, ao argumentar que:

A alimentação está vinculada ao acesso a produtos de boa qualidade, que devem existir com suficiência no mercado, mas, sobremaneira, está vinculada às condições econômicas de adquirir esses alimentos. Portanto, a pobreza é a inimiga número um da sustentabilidade alimentar. A pobreza gera a fome e origina-se, na maioria das vezes, na desigualdade social, na concentração de rendas, no desperdício, na exploração dos pobres, nas guerras entre os povos, nas omissões dos Estados e na corrupção destes, no aumento das doenças, na exploração desordenada de recursos

³⁰ A fome total abrange o aspecto qualitativo e quantitativo, segundo Bispo (2014). O aspecto quantitativo diz respeito à alimentação diária do indivíduo ser incapaz de fornecer um total calórico suficiente ao organismo, ou seja, quando não obtém alimento de maneira satisfatória. Já o aspecto qualitativo tem relação ao fato de o indivíduo deixar de ingerir nutrientes essenciais à sua saúde. Nesse aspecto, o importante não é apenas alimentar-se, é também alimentar-se com alimentos que possuam os nutrientes necessários para a manutenção da saúde do indivíduo. O termo “fome” será utilizado a partir de tal definição no presente trabalho.

naturais, na ganância dos riscos e na ausência de solidariedade dos povos (MANIGLIA, 2009, p. 124).

Além da fome, a pobreza igualmente provoca a desnutrição, que seria um “agravamento da fome”, podendo ser entendida, conforme Maniglia (2009, p. 124), como “a consequência de um processo contínuo de carência alimentar: ingerindo menos calorias (energia) do que o necessário para o desenvolvimento adequado, a pessoa não se desenvolve”. Assim como a desnutrição, mundialmente existem diversas outras doenças decorrentes da fome ou da má alimentação, a exemplo da obesidade, da anemia e da diabetes.

Por ser um fato histórico, a fome acomete milhares de pessoas em todo o mundo, apresentando-se tanto nos países desenvolvidos (porém, em número menor) como nos países em desenvolvimento. Nesse contexto, Muller (2014, p. 40) explica que, conforme a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), os grupos que ficam mais vulneráveis nos quadros da fome e miséria são os pobres rurais, os pobres urbanos e as vítimas de catástrofes. Deste modo, a fome, ocasionada majoritariamente pela pobreza, ainda é um problema generalizado e que acomete populações indistintas, em maior ou menor grau, a depender. Um dos mais importantes indicadores da pobreza e desigualdade econômica é o Coeficiente de Gini³¹, que demonstra, entre outros fatores, problemas no acesso à alimentação.

Portanto, a camada pobre da população é a que mais sofre com a fome, notadamente em razão da desproporcional distribuição de renda, que igualmente ocasiona a desigual distribuição dos alimentos produzidos. Desta última, resultam três questões, quais sejam: i) os problemas restantes do desperdício de alimentos, que podem vir a influenciar na oferta e no consumo para uma alimentação adequada; ii) as discussões sobre o comércio e a elevação de preços dos alimentos³²; e iii) a desigualdade entre os países do Norte e os países do Sul, já que

³¹ O Coeficiente de Gini foi criado em 1912 pelo matemático italiano Conrado Gini, com o objetivo de mensurar o grau de concentração de renda em determinado grupo. Este índice demonstra a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e os dos mais ricos, podendo variar entre 0 e 1, onde “zero” indica uma completa igualdade de renda e “um” uma completa desigualdade de rendas (ou que apenas uma pessoa detém a renda ou um pequeno grupo da população possuem toda a renda em detrimento dos demais). (O QUE É? ÍNDICE DE GINI. **Revista desafios do desenvolvimento/IPEA**. 4ª ed., ano 1, Brasília-DF, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: Jan. 2017).

³² No que diz respeito ao comércio alimentar, Muller (2014, p. 45) explica que as empresas multinacionais, que geralmente oligopolizam o mercado de preços dos alimentos (os quais muitas vezes estão impróprios para o consumo), negociam os valores dos mesmos, a qualquer custo, sem se preocupar com os malefícios que podem trazer para a saúde humana. Ainda, tais produtos, em regra, tem sua entrada proibida nos países desenvolvidos, fato que não ocorre nos países economicamente mais frágeis, pois, a partir do momento em que o mercado do país em desenvolvimento é aberto, ocorre a fragilização de sua economia. Explica-se que, nesses países, a produção agrícola primária geralmente é desempenhada pelos pequenos agricultores, tradicionais, que produzem os alimentos que serão comercializados no mercado interno, mantendo, assim, o equilíbrio da economia local,

aqueles possuem melhores condições de acesso aos alimentos em comparação a estes (MULLER, 2014, p. 42). A questão do desperdício alimentar, por exemplo, é bastante urgente, sobretudo quando vista junto a miséria e a fome, pois o desperdício acaba por refletir no preço dos alimentos e, conseqüentemente, na possibilidade de acesso aos mesmos. Vale salientar aqui a exposição de Vieira (2011), que afirma:

A repressão e o combate ao desperdício são condicionantes no preço dos alimentos e principalmente quais os bens e gêneros nutricionais acessíveis à população e ao comércio tendo em vista uma maior ou produção no campo (como no caso estocagem ou recusa de venda pelo baixo preço cotado) e à própria educação e conscientização da população a partir de projetos de aprendizagem e valorização do alimento e de efetivação da segurança alimentar sem estrições quanto à região ou ao poderio financeiro do cidadão (VIEIRA, 2011, p. 119).

Em setembro de 2013, a FAO divulgou um relatório onde denuncia “que 1,3 bilhão de toneladas de alimentos são perdidos anualmente, ao mesmo tempo em que aproximadamente 870 milhões de pessoas padecem de fome no mundo” (MULLER, 2014, p. 42). Todo esse desperdício implica em impactos ambientais – pois, com o desperdício, são emitidos os mais diversos tipos de materiais nocivos na atmosfera, causando aquecimento global, prejudicando a ingestão de água potável e contribuindo para o desgaste dos solos –, além de causar prejuízos sociais e econômicos.

Os preconceitos e interesses econômicos, políticos e sociais das minorias dominantes fizeram com que a fome se tornasse um tema proibido por muito tempo. “Somente depois das duas grandes guerras mundiais e da revolução russa, nas quais milhões de pessoas morreram de fome, a humanidade passou a perceber que a fome era uma realidade gritante” (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 3) e que, portanto, não podia mais ser escondida. Gradualmente, a fome passou a ser assunto discutido e exposto, sendo igualmente objeto de pesquisas e de produções científicas. Segundo Falavinha et al. (2011, p. 185), no Brasil, a primeira preocupação visível com a fome foi em 1993, ano do então Presidente da República Itamar Franco, ao colocar a fome como uma de suas prioridades de governo por meio da criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, objetivando mapear a fome no Brasil, elaborando um plano de combate à fome e à miséria.

pois os valores obtidos com a venda desses produtos em âmbito local é o que mantém esses produtores e suas famílias na área rural, no campo, fazendo com que, assim, vivam com dignidade, garantindo também um mínimo de qualidade aos alimentos, uma vez que as chances de estarem livres de agrotóxicos são bem maiores quando produzidos em pequenas propriedades. Portanto, o que comumente ocorre quando há a abertura do mercado para as multinacionais é a quebra deste ciclo; conseqüentemente, o lucro obtido com a venda dos alimentos aos consumidores internos é levado para fora, já que o investimento feito também foi fora da localidade.

Em seguida, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve um alerta para a necessidade de intensificar as políticas públicas com vistas ao enfrentamento da situação da fome e da miséria. Para tanto, foi criado, em 1995, o “Programa Comunidade Solidária”, que tinha por objetivo melhorar os programas federais para as regiões mais vulneráveis do país. Nesse cenário, também foram criadas políticas voltadas para a promoção da renda dos mais pobres, tais como o “Bolsa Escola” e o “Bolsa Alimentação”. Posteriormente, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que buscou impulsionar a “inclusão alimentar e nutricional, a segurança alimentar e a possibilidade de uma renda mínima para as famílias que vivem em situação de pobreza, reestruturando as políticas sociais de combate à miséria” (FALAVINHA et al., 2011, p. 185).

Um dos ápices do Governo Lula foi a criação, em 2002, do Programa “Fome Zero”³³, cunhado para substituir o antigo Programa Comunidade Solidária e, mais especificamente, para tratar o problema da fome no Brasil. Em 2003, criou-se também o programa “Bolsa Família”, com o objetivo de unificar o “Fome Zero” no que diz respeito aos programas criados durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, Bocafoli (2013) explica:

O Programa “Fome Zero” consiste num conjunto de mais de 30 programas complementares dedicados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar, implementados pelo ou com o apoio do Governo Federal do Brasil. No ano de 2003, é criado o “Programa Bolsa Família”, com o objetivo de unificar o “Fome Zero” aos programas sociais implantados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a saber: a Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Desta forma, todos estes programas subsumiram-se a apenas um, com cadastro e administração geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O “Bolsa Família” é tecnicamente chamado de mecanismo condicional de transferência de recursos, que consiste na ajuda financeira a famílias pobres – no Brasil, esta categoria é definida como aquelas famílias que possuem renda per capita mensal de 70 a 140 reais – e extremamente pobres – com renda per capita abaixo dos 70 reais mensais (BOCAFOLI, 2013, p. 8-9).

A Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação

³³ Incluído como estratégia dos “Objetivos do Milênio da ONU” (Organização das Nações Unidas), o “Fome Zero”, um dos programas mais exitosos do governo federal, “foi uma resposta do Estado brasileiro de concretizar o direito à alimentação adequada, que somente adentraria no rol dos direitos sociais fundamentais no texto constitucional em 2010, por meio da Emenda Constitucional 64”. Tinha como eixos articuladores a ampliação do acesso aos alimentos e o fortalecimento da agricultura familiar, sendo o Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos os de maior destaque. Após passar por diversas mudanças, o “Fome Zero” foi abrangido pelo Programa Bolsa Família, que se consolidou na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MÜLLER, 2014, p. 53).

adequada, que será adiante detalhado. É nesse contexto que, em meados de 2010, o Presidente Lula criou uma nova “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, tencionando combater a fome, concomitantemente garantindo o acesso à água e a alimentos de qualidade. Já no governo da Presidente Dilma Rousseff, foi lançado, em junho de 2011, o plano “Brasil Sem Miséria”, que tencionava ampliar o programa “Bolsa Família” e “retirar da linha extrema de pobreza cerca de 16 milhões de brasileiros cuja renda per capita da família não ultrapassava R\$ 70,00 (setenta reais)” (FALAVINHA et al., 2011, p. 185-186).

É bem verdade que o problema da fome nacional já poderia estar melhor ajustado. Contudo, é imperioso reconhecer o empenho dos governos brasileiros, até então, na tentativa de sanar a questão da miséria e da fome no país, sobretudo através da criação de diversas políticas públicas, como o “Fome Zero” – que atualmente encontra-se contido no “Bolsa Família” –, e o próprio “Bolsa Família”, além da regulamentação do direito à alimentação por meio de legislação específica.

A vida humana é o bem maior considerado em todos os âmbitos, seja jurídico, biológico ou social, devendo ser, portanto, assegurada de todas as maneiras. Por isso, tem sido enfatizada a importância das políticas públicas de combate à fome e da promoção de uma alimentação adequada. Ainda, ressalta-se nesse cenário de prioridades a dignidade humana. Não tem dignidade aquele que não possui meios de se alimentar. A alimentação saudável e adequada é condição *sine qua non* para a existência digna do indivíduo. Segundo Maniglia (2009), alimentação é muito mais do que simplesmente comer para sobreviver:

Alimentar-se é um ato que projeta mais que sobrevivência, é uma permissão a uma vida saudável e ativa, dentro dos padrões culturais de cada país, com qualidade que propicie nutrição e prazer, e os produtos alimentícios devem ser inspecionados por órgãos responsáveis, que devem zelar continuamente por sua oferta e segurança às populações (MANIGLIA, 2009, p. 123).

Deste modo, a alimentação está vinculada a dois requisitos: ao acesso a produtos de boa qualidade, que possibilitem uma alimentação adequada, mas, sobremaneira, encontra-se ligado às condições econômicas de aquisição do alimento. Justifica-se, portanto, ser a pobreza fator determinante a impossibilitar o acesso à alimentação, sendo igualmente por tal motivo a importância de políticas públicas de combate à pobreza, à fome e dos programas que visam à transferência de renda aos pobres e extremamente pobres.

No contexto da alimentação, Bispo (2014) elenca algumas de suas principais perspectivas, seja nutricional, seja social. Assim, no âmbito da perspectiva nutricional, aborda-se a questão da alimentação saudável, isto é, não é suficiente comer muito, deve-se

comer bem e em quantidade adequada. Logo, a abordagem nutricional da alimentação impõe a necessidade tanto da diversidade como da quantidade dos alimentos. Conforme Bispo (2014), a perspectiva nutricional alerta para que o indivíduo se alimente tanto com base em uma dieta diversificada como com quantidades suficientes de nutrientes (calorias, vitaminas e minerais, por exemplo). Portanto, é um tanto obscuro detectar, sob a ótica da perspectiva nutricional, quando um indivíduo se encontra ou não em estado de fome, uma vez que a quantidade de nutrientes varia de acordo com a necessidade de cada organismo.

Já sob a ótica da perspectiva social de alimentação, Bispo (2015, p. 65) acrescenta que, além do aspecto nutricional, a alimentação também reflete “os valores e práticas de uma sociedade. Efetivam, ainda, relações sociais e, portanto, afirmam a identidade cultural de um povo”. Na mesma perspectiva, Baurlen (2009) esclarece que, aos poucos, ocorre a transmissão de informações e aprendizagem de grupos sociais, as quais são progressivamente agregadas à alimentação (desde o plantio até a colheita do alimento), rituais que vão além das necessidades indispensáveis ao organismo do indivíduo, fazendo parte de seus hábitos e cultura.

Ainda, Müller (2014, p. 30) entende que deve ser considerado que “o apelo cultural relacionado à alimentação é massivo, nascemos e vivemos inseridos em manifestações culturais que giram em torno da satisfação proporcionada pelos alimentos”, posto que qualquer confraternização realizada necessita, inevitavelmente, da presença de alimentos, sendo a cultura gastronômica essencial para a representação social.

Assim sendo, medidas e políticas públicas de caráter temporário para a fome não são suficientes, sendo necessários programas estruturais e em longo prazo que visem não apenas a “matar a fome”, mas também a proporcionar o acesso econômico aos alimentos (através de uma justa distribuição de renda entre a população), além de uma alimentação adequada, segura, com qualidade e quantidade suficientes de nutrientes para o organismo. Ainda, a alimentação adequada é responsável por garantir a própria existência e a dignidade do indivíduo, sendo também essencial por garantir a identidade cultural de um grupo social. Adiante, será exposto o desenrolar da alimentação até atingir o status de direito humano, bem como seu reconhecimento jurídico-constitucional.

4.2 O RECONHECIMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

No que concerne ao nível internacional, o direito humano à alimentação adequada está presente em pactos e acordos internacionais, convenções, agendas públicas, em organismos internacionais (ONU, FBSAN, etc.), além de ter abrangência nas legislações internas de vários países (Roma, França, Brasil, etc.). Já em nível nacional, constata-se o direito à alimentação adequada com status de direito fundamental, previsto na Constituição do Brasil de 1988, sendo indissociável do direito à vida digna. Dessa maneira, importante se faz analisar o reconhecimento, bem como a exigibilidade, do direito humano à alimentação adequada como direito humano fundamental, essencial à existência digna do indivíduo, sobretudo num cenário nacional e internacional de fome e pobreza ainda bastante presentes.

4.2.1 A alimentação como direito humano no cenário internacional

A definição de direitos humanos está em constante construção, visto representar os resultados que foram conquistados historicamente, correspondendo a valores que se modificam com o tempo e com os acontecimentos. São direitos construídos gradativamente pelas ações da sociedade e do Estado. Para a ABRANDH (Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos), em obra realizada em parceria com o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), os direitos humanos podem ser compreendidos como aqueles que todo ser humano possui, sendo inalienáveis, e que independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica, devendo assegurar às pessoas condições básicas que lhes permitam levar uma vida digna, ou seja, com acesso à água e a outros fatores necessários à existência digna do indivíduo alimentos, como vestuário, moradia e educação, por exemplo (BRASIL, 2013, p. 26).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948³⁴ representa um marco na ordem internacional, na medida em que atribui aos direitos humanos caráter universal e indivisível. Soma-se à Declaração de 1948 o Pacto Internacional de Direitos Econômicos,

³⁴ A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 surgiu após as duas guerras mundiais – episódios históricos marcantes pela transgressão violenta aos direitos humanos –, como forma de tentar reerguer o que havia sido destruído pelas mesmas.

Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, e ratificado pelo governo brasileiro em 1992. Por fim, ambos – Declaração de 1948 e Pacto Internacional de 1966 – receberam novo incentivo com a realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, que ocorreu em Viena, em 1993, originando a Declaração de Viena, a qual reafirmou a universalidade e a interdependência entre esses direitos (PIOVESAN; CONTI, 2007).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos veio afirmar que os direitos humanos são os direitos que todos possuem pelo simples fato de ser pessoa humana, tendo, portanto, direito à vida digna. Em meio aos diversos direitos previstos, a Declaração de 1948³⁵ igualmente tratou do direito à alimentação adequada, sendo este também previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁶, “a partir dos quais recebeu status de direito humano fundamental e constituiu-se em um requisito indispensável para o tratamento dos demais direitos” (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 7). O Pacto, ratificado no Brasil em 06 de julho de 1992 através do Decreto nº 591, contou com a assinatura de 105 Estados, instituindo para os mesmos o dever de estabelecer políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento de áreas como a educação, saúde, alimentação, moradia, entre outros, de maneira progressiva (SIQUEIRA, 2013, p. 78-79). Assim sendo, os Estados devem efetivar os mencionados direitos em longo prazo, não lhes sendo permitido o retrocesso, isto é, não buscar por nenhuma maneira concretizá-los. Assim também reza o Comentário Geral nº 3³⁷, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

³⁵ Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. “Artigo 22: Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”. “Artigo 25: Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle” (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: Dez. 2016).

³⁶ Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. “Artigo 11: Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento” (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: Dez. 2016).

³⁷ Comentário Geral nº 3 (5ª sessão, 1990) – UM doc.E/1991/23 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tradução: Adriana Carneiro Monteiro – “A natureza das obrigações dos Estados-Partes”. Art. 2º, parágrafo 1º do Pacto [...] 10. 10. Com base na vasta experiência obtida pelo Comitê, assim como pelo organismo que o precedeu, ao longo de um período de mais de uma década de exame dos relatórios dos Estados-partes, o Comitê é da opinião de que um núcleo mínimo de obrigações para assegurar a satisfação de níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos é incumbência de cada Estado-parte. Assim, por exemplo, um Estado-parte em que qualquer número significativo de indivíduos é privado de gêneros alimentícios essenciais,

Posteriormente, diante da dimensão que o tema tomou de forma paulatina, surgiu a necessidade de tratamento específico para o direito humano à alimentação adequada, que resultou no Comentário Geral nº 12³⁸, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em 1999, que cuidou nomeadamente do direito humano à alimentação, expondo acerca de sua indivisibilidade com relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, sua essencialidade para a efetivação de uma existência digna, sendo igualmente necessário para diminuição da pobreza (SIQUEIRA, 2013, p. 81).

Por ser a alimentação indispensável à vida, surgiu o interesse social de identificá-la como um “direito do ser humano, oponível a todos que, de qualquer forma, prejudicam ou não colaboram com a satisfação de necessidade tão essencial”, conforme expõe Beurlen (2009, p. 39).

Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, marcos referenciais em nível internacional da concretização dos direitos humanos e do direito à alimentação, os Estados americanos elaboraram, em 1969, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, que unificou a abordagem dos direitos humanos em um só documento e tratou dos direitos econômicos, sociais e culturais em um único artigo³⁹.

de cuidados essenciais de saúde, de abrigo e habitação básicos ou das mais básicas formas de educação está, à primeira vista, falhando para desincumbir-se de suas obrigações em relação ao Pacto. Se o Pacto fosse interpretado no sentido de não estabelecer tal núcleo mínimo de obrigações, seria largamente privado de sua razão de ser. Além disso, deve ser observado que em relação a qualquer avaliação no sentido de verificar se o Estado se desincumbiu desse núcleo mínimo de obrigações, deve-se também levar em conta as restrições de recursos disponíveis no país considerado. O artigo 2º (1) obriga cada Estado-parte a tomar as medidas necessárias “até o máximo de seus recursos disponíveis”. Para que um Estado-parte atribua seu fracasso em cumprir seu núcleo mínimo de obrigações à falta de recursos disponíveis, ele deve demonstrar que todo esforço foi feito para usar todos os recursos que estão à disposição num empenho para satisfazer, como matéria de prioridade, essas obrigações mínimas (Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>>. Acesso em: Dez. 2016).

³⁸ Comentário Geral nº 12, parágrafo 6: “O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não” (COMENTÁRIO GERAL Nº 12. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf/view>>. Acesso em: Dez. 2016).

³⁹ Pacto de São José da Costa Rica. Artigo 26 (Desenvolvimento Progressivo) – “Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados” (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA,

Ademais, um Protocolo Adicional ao Pacto (conhecido por “Protocolo de San Salvador”), realizado em 1988, reconheceu o direito à nutrição (art. 12)⁴⁰ (BEURLEN, 2009). O Protocolo foi ratificado na ordem jurídica brasileira em 30 de dezembro de 1999, por meio do Decreto nº 3.321.

Como forma de tentar consolidar ainda mais o direito à alimentação adequada, ocorreu em junho de 2012, no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a “Rio+20”, que foi de suma importância no cenário mundial, fixando metas a serem alcançadas pelos Estados. Consistiu em um compromisso internacional, que contou com o aval da comunidade internacional, a qual deve atuar a fim de promover o alcance das diretrizes traçadas, bem como de acompanhar o fiel cumprimento das mesmas pelos Estados. “Os temas abordados na Rio+20 foram: água, energia sustentável, oceanos, segurança alimentar e agricultura sustentável; cidades sustentáveis; emprego; mudanças climáticas e desastres naturais” (SIQUEIRA, 2013, p. 88). Deste modo, é possível perceber que o direito à alimentação foi tratado na Conferência, principalmente no tocante à segurança alimentar e agricultura sustentável.

No item 108⁴¹ do Relatório Final da Rio+20, os Estados-partes reconheceram e assumiram o compromisso de realizar uma alimentação adequada, com alimentos nutritivos e suficientes, visando à efetivação da segurança alimentar e à elevação da acessibilidade aos alimentos, reconhecendo a dificuldade econômica de aquisição dos mesmos, na maioria das vezes. Comprometeram-se, ainda, com as gerações presentes e futuras, a aumentar a segurança alimentar. Além disso, verifica-se, nesse item, a preocupação no fornecimento de

1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf>. Acesso em: Dez. 2016).

⁴⁰ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”. Artigo 12: “Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual” (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em: Dez. 2016).

⁴¹ Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) – 108: “*Reafirmamos nuestros compromisos relativos al derecho de toda persona a disponer de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Reconocemos que la seguridad alimentaria y la nutrición se han convertido en un desafío mundial apremiante y, a este respecto, reafirmamos también nuestro compromiso de aumentar la seguridad alimentaria y el acceso de las generaciones actuales y futuras a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con los cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria sostenible aprobados en 2009, especialmente en favor de los niños menores de 2 años y mediante estrategias de seguridad alimentaria y nutrición nacionales, regionales y mundiales, según corresponda*” (Conferência da Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (Disponível em: <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1_spanish.pdf>. Acesso em: Dez. 2016).

uma alimentação diferenciada aos menores de dois anos de idade, dada a maior vulnerabilidade desse grupo.

Na mesma perspectiva, o item 109⁴² do Relatório demonstra preocupação para com a pobreza no mundo, onde os Estados reconhecem que uma parte considerável dos pobres, atualmente, está majoritariamente representada pela população da zona rural. Nesse ponto, fixaram metas para fortalecer a agricultura nas zonas rurais. Igualmente, houve preocupação com a pobreza extrema, na medida em que afeta diretamente o direito à alimentação, especialmente no que diz respeito ao acesso aos alimentos. Houve também bastante preocupação com relação aos grupos vulneráveis, especificamente para com as comunidades indígenas, momento em que houve o reconhecimento da dimensão cultural do direito humano à alimentação, uma vez que os Estados realizaram a proteção das práticas agrícolas tradicionais, preservando esse traço cultural da população local. Por isso, a importância da população indígena, a qual contribui diretamente para a manutenção da agricultura tradicional.

Além disso, é possível visualizar em todo o relatório uma grande preocupação dos Estados com a alimentação e a pobreza, através da fixação de metas a serem cumpridas com vistas à segurança alimentar, acesso aos alimentos, viabilização de maiores quantidade e qualidade nutricional dos alimentos, entre tantos outros aspectos que o Relatório prevê e fixa para que os Estados desenvolvam junto às suas populações com o objetivo de desenvolvê-las de modo econômico e sustentável.

Finalizando os documentos internacionais que versam sobre o direito humano à alimentação adequada, menciona-se a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, de 13 de novembro de 1996. A Cúpula da Alimentação adotou a Declaração com o objetivo de “implementar e monitorar o plano de ação em todos os níveis de cooperação

⁴² Conferência da Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) – 109: “*Reconocemos que una parte considerable de los pobres del mundo vive en zonas rurales y que las comunidades rurales desempeñan un papel importante en el desarrollo económico de muchos países. Ponemos de relieve la necesidad de revitalizar los sectores de la agricultura y del desarrollo rural, especialmente en los países en desarrollo, de modo que sean sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental. Reconocemos la importancia de que se adopten las medidas necesarias para atender mejor las necesidades de las comunidades rurales, entre otros medios, aumentando el acceso de los productores agrícolas, en particular los pequeños agricultores, las agricultoras, los indígenas y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, a créditos y otros servicios financieros, mercados, regímenes seguros de tenencia de la tierra, atención de la salud, servicios sociales, educación, capacitación, conocimientos, y tecnologías apropiadas y asequibles, en particular para el regadío eficaz, la reutilización del agua residual tratada y la captación y el almacenamiento de agua. Reiteramos la importancia que reviste el empoderamiento de las mujeres de las zonas rurales como agentes fundamentales para mejorar el desarrollo agrícola y rural y la seguridad alimentaria y la nutrición. Reconocemos también la importancia de las prácticas agrícolas tradicionales sostenibles, como los sistemas tradicionales de suministro de semillas, sobre todo para muchos pueblos indígenas y comunidades locales*” (Conferência da Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Disponível em: <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf>. Acesso em: Dez. 2016).

internacional⁴³”. A Declaração de Roma entende que é necessário que os países, primeiramente, erradiquem a pobreza, para então executar medidas que efetivem o direito humano à alimentação (SIQUEIRA, 2013, p. 85).

Faz-se necessário reiterar que o direito humano à alimentação adequada impõe três obrigações aos Estados: obrigação de respeitar, proteger e implementar. A obrigação de respeitar decreta que o Estado deve respeitar o direito à alimentação, objetivando sempre efetivá-lo, cuidando para que nenhuma pessoa seja privada da alimentação; a obrigação de proteger exige que o Estado facilite o acesso aos alimentos; e a obrigação de implementar estabelece que o Estado deve promover políticas públicas que viabilizem o acesso à alimentação, realizando a segurança alimentar (PIOVESAN; CONTI, 2007).

À proteção e previsão dos direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente o direito humano à alimentação adequada, soma-se a previsão na legislação nacional, bem como na Constituição Federal do Brasil de 1988, que será adiante demonstrada.

4.2.2 A abrangência do direito humano à alimentação no direito brasileiro

A Lei nº 11.346/2006, que disciplina a segurança alimentar e nutricional – e que será adiante tratada mais pormenorizadamente –, elevou o direito humano à alimentação a patamares que vão além do aspecto alimentar e nutricional, impondo ao poder público o dever de assegurar a alimentação adequada (BISPO, 2014).

O direito à alimentação adequada no ordenamento pátrio brasileiro está previsto não apenas na Constituição Federal de 1988, mas também em leis infraconstitucionais que normatizam e preveem a importância e a necessidade da alimentação adequada para o desenvolvimento econômico e social do país, de modo a extinguir a fome, a pobreza e a miséria.

⁴³ Cúpula Mundial de Alimentação (Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação). SÉTIMO COMPROMISSO: Executaremos, monitoraremos, daremos prosseguimento a este Plano de ação, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional (Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html>>. Acesso em: Dez. 2016).

Por este ângulo, o direito à alimentação passa a ser reconhecido como um direito de todos no art. 6º, da Constituição de 1988. Além disso, órgãos como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) têm como objetivo principal garantir a segurança alimentar, sendo igualmente responsáveis pelas políticas públicas que visam à alimentação adequada. Ainda, existe a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Sistema Único de Saúde (SUS), também responsáveis por avaliar e controlar os riscos que o alimento pode causar, buscando garantir a qualidade dos mesmos. Logo, atuam protegendo o direito humano à alimentação adequada, uma vez que zelam desde a produção até a comercialização dos alimentos, que são submetidos a inspeções sanitárias, mantendo-os livres de risco à saúde e à vida dos consumidores.

4.2.2.1 O direito à alimentação na Constituição de 1988

Por ser um direito positivado, o direito humano à alimentação encontra guarida na Constituição Federal de 1988 (CF/1988)⁴⁴, em leis infraconstitucionais e em diversos outros dispositivos da ordem jurídica brasileira. Faz-se mister compreender o direito humano à alimentação adequada primeiramente sob a ótica constitucional, pois todas as demais legislações com esta devem ser compatíveis.

A via de acesso para que o direito humano à alimentação fosse introduzido na Constituição Federal de 1988 foi a Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e que será explorada adiante.

De início, ressalta-se que o direito à alimentação mereceu destaque e respaldo no Brasil apenas com a Constituição Federal de 1988, passando a ser reconhecido como um direito de todos, no art. 6º que trata “Dos Direitos Sociais”, através da emenda constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, que introduziu a alimentação como direito social fundamental, passando a fazer parte do texto constitucional de maneira expressa (SIQUEIRA, 2013). Através dessa emenda constitucional, o direito à alimentação adequada passou a ser tido como direito fundamental, tendo como características, portanto, a universalidade,

⁴⁴ Ressalta-se que, de acordo com Beurlen (2009), o direito humano à alimentação adequada no ordenamento jurídico constitucional é tratado como “direito à alimentação”.

inalienabilidade, indivisibilidade, entre outros, devendo ser garantido a todos de maneira igualitária (BISPO, 2014).

Nesse contexto, para a corrente neoconstitucionalista, por ser o direito humano à alimentação um direito fundamental, concretizado a partir da emenda constitucional nº 64, assume, portanto, caráter de cláusula pétrea, fazendo parte do núcleo intocável da Constituição Federal do Brasil de 1988, devendo ser concretizado independentemente de obstáculos econômicos, consistindo em um dos direitos a garantir a existência digna da pessoa (BISPO, 2014). Ademais, Siqueira (2013) acrescenta que o art. 5º, § 2º denota que não pode haver interpretação exaustiva dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal de 1988, possibilitando, por conseguinte, o reconhecimento aos tratados internacionais, o que acarreta o reconhecimento do direito humano à alimentação, consistindo o mesmo em direito fundamental, evidentemente.

No entanto, Müller (2014) argumenta que o direito social fundamental à alimentação adequada foi afirmado tardiamente na Constituição Federal de 1988, posto ter sido sua previsão apenas no ano de 2010. A autora explica ainda que a demora na positivação da alimentação adequada “representa a ausência de uma agenda política, social, jurídica e voltada para as questões alimentares. Tal direito por ocasião da promulgação da Carta Constituinte já deveria ter seu lugar estabelecido” (MÜLLER, 2014, p. 59). O Brasil, por ser signatário do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deveria ter priorizado a alimentação para todos de maneira primordial. Aliás, tal direito já era identificado discretamente em vários outros dispositivos da Constituição de 1988. Inicialmente, pode-se verificar o direito humano à alimentação adequada no art. 3º do texto constitucional, que se refere aos objetivos fundamentais da República, que ressalta a necessidade de se erradicar a pobreza e a marginalização, concomitantemente com a redução das desigualdades, sendo a garantia de uma alimentação adequada pelo Estado uma das maneiras de reduzir a pobreza, contribuindo para o alcance da igualdade social.

O art. 7º, inciso IV, da Constituição de 1988, que aborda o direito dos trabalhadores, trata da importância da alimentação adequada, visto integrar o salário mínimo fixado em lei, o qual deve suprir as necessidades básicas do indivíduo, “tais como família, moradia, educação, saúde e alimentação”. Deste modo, a alimentação consta expressamente no dispositivo, reafirmando a relevância da alimentação adequada para a dignidade humana e do trabalhador (SIQUEIRA, 2013).

Assim, é possível localizar o direito à alimentação também em alguns artigos esparsos na Constituição de 1988, tais como o art. 23, incisos VIII e X, que tratam da competência

comum da União, dos Estados e do Distrito Federal para o fomento à produção agrícola, à organização do abastecimento alimentar e ao combate às causas da pobreza. É finalidade da ordem econômica e financeira “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, conforme art. 170. Para tanto, conservou “a desapropriação por interesse social, esclarecendo que seu intuito é a promoção de reforma agrária e detalhando quando um imóvel está cumprindo sua função social (art. 184 e 186)” (BEURLIN, 2009, p. 61).

Igualmente, o Título VIII “Da Ordem Social”, da Constituição Federal de 1988, prevê o direito à alimentação ao longo de alguns de seus artigos. Os art. 196 e 200, inciso VI, tratam do direito à saúde, o qual deve ser garantido através de políticas públicas de combate a doenças, bem como políticas de segurança alimentar e nutricional que garantam a alimentação adequada, capaz de fornecer os nutrientes em quantidade e qualidade suficientes para a saúde da pessoa. Nessa mesma linha, o art. 203 versa sobre a assistência social, a qual também deve ser promovida pelo Estado por meio da garantia do básico à existência do indivíduo, como moradia, educação e alimentação.

De seu turno, o art. 208, inciso VII, trata do direito à educação, dado que o Estado deve primar por uma educação de qualidade, contando, para tanto, com programas suplementares de alimentação, sobretudo porque o aluno mal alimentado não possui condições físicas e psicológicas suficientes de produzir em seus estudos, não tendo como realizar um bom desempenho escolar quando se encontra carente de nutrientes razoáveis para sustentação de seu organismo.

Verifica-se também no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a necessidade do Poder Público de criar um Fundo destinado ao combate à pobreza, sendo seus recursos destinados e aplicados em programas de nutrição e segurança alimentar, o que deveria ter vigorado até o final do ano de 2010⁴⁵. Deste modo, resta claro que a alimentação conforme consta na “Constituição de 1988 é um direito de todos, de responsabilidade não apenas do Estado, mas também da família e da sociedade” (SIQUEIRA, 2013, p. 41). Ratificando, Bispo (2014) ressalta o caráter transversal do direito à alimentação, que implica no diálogo entre as diversas esferas do governo, juntamente com a sociedade civil.

⁴⁵ Art. 79, ADCT: É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000).

Deste modo, compreende-se que a Constituição de 1988 tem como um dos seus objetivos a erradicação da pobreza e da fome. Para tanto, realiza várias políticas públicas que visam a amenizar as situações de pobreza extrema e as deficiências nutricionais, como os programas de transferência de renda, reconhecendo a importância e a necessidade de assegurar alimentação adequada não com o fornecimento de qualquer alimento, mas através de alimentos de qualidade e em quantidade suficiente à pessoa humana. Além da previsão constitucional de 1988, verifica-se a positivação do direito à alimentação adequada em legislações infraconstitucionais, as quais serão adiante exploradas.

4.2.2.2 A regulação estatal brasileira e a criação de instituições destinadas à aplicação das diretrizes vinculadas à alimentação adequada: SISAN e CONSEA

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um conceito em constante construção. O termo surgiu durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), porém ganhou força somente a partir da Segunda Guerra Mundial, especificamente com a constituição das Organizações das Nações Unidas, em 1945. Segundo a ABRANDH, após a Segunda Guerra, o conceito de segurança alimentar passou a ser visto de forma geral como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. Foi justamente em virtude deste entendimento que surgiu a Revolução Verde, lançada no intuito de aumentar a produtividade de alguns alimentos, utilizando, para tanto, pesticidas, fertilizantes, agrotóxicos, uso de sementes de alto rendimento, entre outros. Era uma tentativa de impedir a insegurança alimentar. Contudo, posteriormente foram identificadas as catastróficas consequências ambientais, econômicas e sociais causadas pela Revolução Verde, tais como o êxodo rural e o resultante inchaço das cidades, bem como o desemprego e a contaminação dos solos, por exemplo (BRASIL, 2013, p. 13).

No início da década de 1930, os debates sobre a fome se tornaram mais intensos, principalmente após a primeira obra elaborada por Josué de Castro sobre a temática, que se inquietava pelo fato do Brasil estar se desenvolvendo sem se preocupar com a fome e a pobreza. Em seus diversos ensaios a respeito da problemática e de sua gravidade, “Castro identificou que a fome era um fenômeno socialmente determinado que, portanto, requeria soluções sociais, políticas, e não somente técnicas”. Em 1964, num contexto de ditadura militar, o tema “fome” ainda era algo tão melindroso, que foi trocado pelo termo “má-

nutrição”, pois não era interessante, à época, publicizar a dimensão social e política da fome (MANIGLIA, 2009, p. 155).

Historicamente, é possível perceber que a crescente concentração de terras, unida à ausência de reforma agrária que fortalecesse o pequeno produtor, foram fatores que contribuíram para a falta de segurança alimentar. No Brasil, é constantemente priorizado o interesse da classe dominante, voltado para grandes exportações, incremento dos grandes latifúndios e políticas agrícolas destinadas para os grandes proprietários, enquanto os pequenos e médios produtores, que priorizam o interesse coletivo e fornecem produtos para abastecer o mercado interno, alimentando o país, ficam à mercê.

No fim da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar foi novamente modificado, englobando “as noções de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável” (BRASIL, 2013, p. 14). Tal conceito foi consolidado nas Declarações de Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Daí em diante, agrega-se de forma definitiva o aspecto nutricional e sanitário ao conceito conhecido como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

No Brasil, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional vem sendo debatido há mais de 20 (vinte) anos, sendo divulgado com mais força, porém, apenas após a Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 e a partir da criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998 (BRASIL, 2013, p. 15). Aliás, “as primeiras referências ao conceito de segurança alimentar no Brasil, em nível documental, surgem no Ministério da Agricultura, no final de 1985”. Em seguida, a Constituição Brasileira de 1988 converte em direitos legais e positivados os direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (MANIGLIA, 2009, p. 158). Dentre esses direitos, foi abrangido o direito à alimentação adequada, passando a ser compreendido como um direito básico e inerente à própria vida do ser humano, estando inserido no art. 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988, junto aos demais direitos fundamentais.

A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional no Brasil demonstra, segundo Maniglia (2009), que a preocupação com a temática é antiga. De fato, em 1991 o Partido dos Trabalhadores elaborou proposta de segurança alimentar que foi enviada ao Presidente Collor, mas foi por este ignorada. Em seguida, a proposta foi reapresentada e recebida no Governo de Itamar Franco, sendo criado, em 1993, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar). O CONSEA foi bastante importante para o

reconhecimento da fome e da miséria persistentes no Brasil e da necessidade da sociedade e poder público se unirem para combater tais problemas. Já no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o CONSEA acabou sendo substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, que pretendia extinguir a fome e a miséria através da estabilização econômica. Com o Governo Lula⁴⁶, ficou estabelecido o Programa Fome Zero, que consistiu em uma política pública nacional de segurança alimentar e de combate à pobreza e fome, lançado em 2001. Posteriormente, em 2003, o Fome Zero é substituído pelo Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004), que uniformizou todos os demais programas sociais. Por fim, Belik (2012) acrescenta que, em 2011, a presidente Dilma Rousseff, objetivando aprofundar e aperfeiçoar o Fome Zero, lança o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), de modo a combater a pobreza e a fome no país.

Assim, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, ressalta que, por ser a alimentação adequada um direito fundamental, previsto constitucionalmente e inerente à dignidade do ser humano, deve “o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (art. 2º). Deste modo, a Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), consagrou e assegurou o direito humano à alimentação adequada, e definiu a segurança alimentar, em seu art. 3º, da seguinte maneira:

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

A Lei nº 11.346/2006 representou grande avanço no que diz respeito ao direito à alimentação e segurança alimentar, uma vez que as temáticas passaram a ter legislação específica, disciplinando seus principais aspectos.

Percebe-se a importância da segurança alimentar a fim de garantir uma alimentação adequada, devendo existir uma preocupação concomitante com a saúde, meio ambiente e cultura para a efetivação desse direito. Assim sendo, Saldanha (2011, p. 189) explica que “*existe seguridad alimentaria ‘cuando todas las personas tienen em todo momento acceso*

⁴⁶ O Governo Lula iniciou o que Grisa e Schneider (2015) denominaram de “terceira geração de políticas públicas”, ressaltando-se aqui uma das principais políticas públicas inauguradas pelo citado governo, qual seja, o Fome Zero. Essa terceira geração de políticas públicas contou com a participação de órgãos responsáveis pela segurança alimentar e nutricional, como o Consea, além de entidades da agricultura familiar, gestores públicos e sociedade. A participação de todos esses atores contribuiu para redefinir novas políticas públicas para a construção de mercados vinculados à segurança alimentar e à sustentabilidade.

físico, social y económico a los alimentos suficientes, inócuos y nutritivos que satisfagan las necesidades energéticas diárias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana’’’.

Nessa esteira, Bispo (2014) coloca que a alimentação adequada requer tanto o respeito cultural e histórico como estabilidade, esta última significando a importância da garantia do acesso regular e permanente aos alimentos. Para assegurar tudo isso, é necessária a realização de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, bem como a colaboração entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, para que tais políticas sejam de fato executadas para que se tornem efetivas.

A garantia de segurança alimentar e nutricional significa a utilização de políticas públicas transversais que visam desde o desenvolvimento da agricultura, passam por políticas ambientais, cujo objetivo é a conservação da biodiversidade, e pela capacitação individual e coletiva acerca dos conceitos relacionados à contaminação física e biológica dos alimentos, chegando à educação e o acesso à informação (BISPO, 2014, p. 74).

Nesse contexto, foi criado um sistema institucional e normativo de modo a concretizar as políticas públicas relativas à alimentação adequada. Para tanto, o Brasil, através da promulgação da Lei nº 11.346/2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), criou o SISAN e o CONSEA. A mencionada lei já consagra o direito à alimentação adequada como direito fundamental, embora tal direito tenha sido apenas reconhecido constitucionalmente no ano de 2010 (SIQUEIRA, 2013). Ainda, a Lei nº 11.346/2006 estabeleceu o acesso universal a alimentos⁴⁷ de qualidade, também definindo a abrangência da segurança alimentar e nutricional⁴⁸.

O SISAN é o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, presente nos três níveis – federal, estadual e municipal –, que tem por objetivo principal garantir a segurança alimentar, sendo igualmente responsável pelas políticas públicas que visam à

⁴⁷ Lei nº 11.346/2006, art. 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

⁴⁸ Lei nº 11.346/2006, art. 4º. A segurança alimentar e nutricional abrange: I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

alimentação adequada, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que almeja o acesso à alimentação adequada, bem como o incentivo à agricultura familiar. Müller (2014) acrescenta que o Brasil possui uma estrutura fundiária histórica pautada na agricultura e que a produção agrícola desenvolvida pelos produtores familiares rurais é a responsável pelo fornecimento de alimentos em quantidade suficiente para o consumo do mercado brasileiro, apesar do fato de que as pessoas geralmente padecem com a fome na área rural em todo mundo. É um verdadeiro paradoxo.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi criado pelo Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, sendo órgão integrante do SISAN. Possui caráter consultivo, assessorando a Presidência da República na formulação de políticas públicas voltadas para a promoção da segurança alimentar e nutricional, e para a garantia do direito humano à alimentação adequada⁴⁹. O CONSEA iniciou, por meio da emenda constitucional nº 64, a campanha para tornar o direito à alimentação adequada um direito fundamental, que resultou na disposição desse direito fundamental no rol do art. 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988 (MÜLLER, 2014).

Dentre outras atribuições, o CONSEA tem como uma de suas funções definir as datas para a realização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar, bem como a escolha de seus delegados. Além disso, existem os CONSEAS estaduais, “que visam a uma ação local por meio de conselhos locais que tratarão de questões específicas da região que representam” (SIQUEIRA, 2013, p. 46). Ainda, é papel do CONSEA estimular a participação da sociedade no acompanhamento, na formulação e na execução de políticas públicas. Por ser um órgão de natureza consultiva, o CONSEA atua apontando melhoramentos que podem ser feitos nas políticas públicas voltadas à alimentação adequada, segurança alimentar e combate à fome e pobreza, tais como Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa de Aquisição de Alimentos, fundamentando-se, para tanto, nas resoluções da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), inspiradas em movimentos sociais e em estudiosos, como Josué de Castro⁵⁰.

Da mesma maneira atuam a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Sistema Único de Saúde (SUS). A ANVISA, criada pela Lei nº 9.782/99, é uma autarquia que possui vínculo com o Ministério da Saúde e integra o SUS, sendo responsável pela publicidade dos alimentos, além de medicamentos, bebidas, entre outros. Em observância às

⁴⁹ CONSEA. O que é o Consea?, 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao>>. Acesso em: Dez. 2016.

⁵⁰ CONSEA. O que é o Consea?, 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao>>. Acesso em: Dez. 2016.

diretrizes da ANVISA, no que concerne aos alimentos, devem os fornecedores dos mesmos informar todas as características e todos os riscos que o alimento pode causar. Logo, o mencionado órgão atua protegendo o direito humano à alimentação adequada, uma vez que sua competência alcança desde a produção até a comercialização dos alimentos, dos produtos e serviços, todos submetidos a inspeções sanitárias, mantendo-os livres de risco à saúde e à vida dos consumidores. De seu turno, o SUS reúne “todas as ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas nas esferas federal, estadual, municipal, que compreendem a administração direta e indireta” (MÜLLER, 2014, p. 99-104), tendo por fundamento a equidade e universalidade de seus serviços. É fato que a saúde depende de uma alimentação adequada e nutritiva, assim preleciona o art. 3º, da Lei nº 8.080⁵¹, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. São justamente os níveis de saúde⁵² que demonstram se o Brasil está ou não atuando a fim de garantir, de forma plena, o direito humano à alimentação (MÜLLER, 2014, p. 99-104).

Nesse contexto, faz-se igualmente relevante mencionar a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública oficial do Governo Federal, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, criada por Decreto presidencial e autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, responsável por gerir políticas agrícolas e de abastecimento, com o objetivo de assegurar as necessidades básicas sociais, executando a política de garantia de preços mínimos do Governo Federal, assim como as políticas públicas federais referentes à armazenagem da produção agropecuária, encarregando-se ainda da realização das políticas do Governo nas áreas do abastecimento e regulação da oferta de produtos agropecuários para o mercado interno, além de participar da formulação da política agrícola (BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, 2017).

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) está presente em todas as regiões brasileiras, acompanhando a trajetória da produção agrícola, desde o planejamento do plantio até chegar à mesa do consumidor. A atuação da Companhia contribui com a decisão do agricultor na hora de plantar, colher, armazenar e segue até a distribuição do produto no mercado, fase em que a garantia dos preços mínimos

⁵¹ Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: Dez. 2016.

⁵² “As políticas de saúde estão fortemente relacionadas com a realização do DHAA” (BRASIL, 2013, p. 39). É preciso tanto estar livre de doenças para ter um bom aproveitamento nutritivo dos alimentos – visto que só haverá alimentação adequada aproveitável pelo organismo se o mesmo estiver livre de doenças – como também é necessário ter acesso a alimentos saudáveis para que se tenha uma boa saúde.

oferecidos pelo governo é traduzido em abundância no abastecimento e estímulo à produção (BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, 2017, p. 1).

Deste modo, a Conab é responsável pelo abastecimento do mercado interno brasileiro, na medida em que atua comprando produtos agrícolas, formando estoques e vendendo-os para equilibrar o mercado consumidor. Inclusive, o PAA possui forte presença da Conab em sua execução, pois, como visto, essa política pública tenciona superar um dos maiores obstáculos da agricultura familiar, qual seja, “vender a produção a preços remuneradores e compatíveis com o mercado”. Ainda, a Conab representa a empresa estatal que organiza e envia cestas de alimentos que o governo federal destina para as comunidades em situação de insegurança alimentar e nutricional no Brasil, como os indígenas e quilombolas. “Muitos produtos que compõem as cestas de alimentos distribuídos pela Companhia são oriundos da agricultura familiar, compradas com recursos do PAA. A integração compra da produção familiar e a distribuição de alimentos diminui o custo das cestas básicas”, aumentando, por conseguinte, o número de pessoas atendidas (BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, 2017, p. 1).

Tendo em vista o cenário de preocupação com o abastecimento interno, encontra-se a segurança alimentar baseada em três pilares, conforme Saldanha (2011): disponibilidade, acessibilidade e utilização dos alimentos. Isto é, os alimentos devem estar disponíveis, devendo igualmente ser acessíveis para todos e devem ser utilizados da melhor maneira possível para que todos tenham acesso à alimentação saudável, em quantidade e variedade suficientes.

Atualmente, foi agregada a dimensão da soberania alimentar ao conceito de segurança alimentar e nutricional. Segundo a ABRANDH (BRASIL, 2013, p. 19), as noções iniciais a respeito da soberania alimentar surgiram durante a década de 1990 como reação dos movimentos sociais camponeses, liderados pela Via Campesina⁵³, às políticas agrícolas neoliberais que cresciam mundialmente. A partir de então, foi proposto o conceito de soberania alimentar, que consiste, basicamente, em cada nação ter o direito de garantir alimentação adequada ao seu povo, tendo igualmente autonomia para criar e executar políticas públicas que garantam segurança alimentar e nutricional à população, visando e respeitando sempre as práticas sustentáveis, econômicas e sociais. Deste modo, “o conceito de soberania

⁵³ A Via Campesina trata-se de um movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, sejam eles trabalhadores agrícolas, mulheres que trabalham no campo, ou comunidades indígenas ou quilombolas, da Ásia, África, América e Europa (BRASIL, 2013, p. 19). A Via Campesina pode ser definida, de acordo com Cachago e outros (2015, p. 54), como “*el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de estados a definir su política agraria, sin dumping frente a países terceros*”.

alimentar abarca o direito a um alimento seguro, nutritivo e adaptado à cultura e aos recursos para produção de comida de cada país” (SILVA et. al., 2011, p. 212).

Por vezes, ambos os termos, i.e., “segurança” e “soberania” alimentar, são utilizados indistintamente. Porém, Cachago et al. (2015) alertam que são termos que não devem ser confundidos, pois distintos entre si.

Aunque frecuentemente se usan indistintamente los conceptos de Seguridad alimentaria y Soberanía alimentaria, sobre todo en las nuevas legislaciones, parece reservarse el concepto de Soberanía alimentaria como la función central de un estado, para definir, sin interferencias externas, las modalidades de las políticas alimenticias. Por su lado, el concepto de Seguridad alimentaria se maneja, siguiendo la definición de FAO como el concepto multidimensional para garantizar el combate al hambre y el disfrute de una nutrición balanceada (CACHAGO et al., 2015, p. 55)

Assim, a soberania alimentar deve ser associada à capacidade de cada país de produzir políticas públicas que assegurem uma alimentação adequada, de qualidade e suficiente ao seu povo. A segurança alimentar, por sua vez, consiste em garantir o acesso econômico de todos à alimentação adequada em todas as suas dimensões: cultural, econômica e nutricional.

A soberania alimentar importa em conceito relevante para a segurança alimentar, bem como para a garantia do direito à alimentação adequada, na medida em que diz respeito “a autonomia e as condições de vida e de trabalho de agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local” (BRASIL, 2013, p. 19). Nesse quesito, ressalta-se a importância da agricultura familiar para a obtenção de alimentos de qualidade, econômicos e tradicionais, e, conseqüentemente, para assegurar uma alimentação adequada e, assim, a segurança alimentar.

É urgente a necessidade de se organizar o comércio internacional⁵⁴ para que os alimentos produzidos em âmbito familiar sejam igualmente privilegiados, assim como são os produtos e alimentos processados pelo agronegócio para exportação. Esta é, inclusive, uma das principais críticas da Via Campesina, que luta para que o comércio internacional priorize a alimentação das populações, para, assim, erradicar a fome e a pobreza do mundo. Ao

⁵⁴ O comércio internacional funciona a partir do modelo agroexportador (ou agronegócio), que produz conforme a necessidade dos mercados internacionais, que muitas vezes não condiz com a necessidade da população. Por exemplo, se a cana-de-açúcar e a soja são os produtos agrícolas mais lucrativos, são eles que serão produzidos em maior escala, independentemente da necessidade da população interna/local (BRASIL, 2013, p. 21). O agronegócio é constituído pelas grandes propriedades monocultoras, com produção em larga escala, através do uso intenso de mecanização, irrigação, agrotóxicos e sementes transgênicas. Por sua vez, o modelo pautado na agricultura familiar é desempenhado em pequenas propriedades, sendo voltado para o mercado interno, responsável pela alimentação básica e fundamental do brasileiro.

contrário, o que acontece é uma dependência cada vez maior das nações da importação e industrialização agrícolas, o que ameaça consideravelmente o patrimônio genético, cultural e ambiental do planeta, bem como a saúde das pessoas. Fato ainda mais grave é que essa forma de gestão do comércio internacional tem expulsado muitos camponeses e agricultores do campo, levando-os às cidades, fazendo com que abandonem as práticas agrícolas tradicionais (BRASIL, 2013), fatores que certamente poderão vir a causar grandes prejuízos ambientais, biológicos e culturais, interferindo, inclusive, nos rumos do consumo interno dos países, que poderá ser prejudicado.

Assim como a segurança alimentar, a agricultura familiar também é um espaço em construção. A Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006) representa um marco para as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento rural e, conseqüentemente, à garantia e ao avanço da segurança alimentar. Por ter sido negligenciada historicamente, a produção em núcleo familiar depende majoritariamente de que as políticas públicas sejam impulsionadas. Nesse cenário, o Pronaf teve bastante relevância, na medida em que inseriu a agricultura familiar nos debates políticos sobre a questão agrária, o desenvolvimento rural, comércio internacional e a segurança alimentar (MANIGLIA, 2009).

Logo, a importância de se fomentar e ampliar a produção familiar, por meio de programas e políticas públicas, pode ser percebida, considerando o objetivo de inseri-la no mercado econômico. Para tanto, é necessário auxílio estatal na realização de políticas públicas voltadas para o pequeno produtor rural que, segundo Ricardo Abramovay (1994, apud MANIGLIA, 2009, p. 225), trata-se daquele produtor minifundiário que vive abaixo da linha de pobreza e que, conseqüentemente, integra a lista de insegurança alimentar. Por tais motivos, o pequeno produtor deve receber incentivos, tais como o crédito rural orientado, instruções para formação de cooperativas e plantio adequado: tanto para sair da zona de insegurança alimentar como por ser responsável por proporcionar alimentos para o consumo interno. Para Maniglia (2009, p. 225-226), a opção pela agricultura familiar se justifica por ser uma atividade agrícola capaz de “reter a população fora dos grandes centros urbanos; é fator fundamental na construção de alternativa de desenvolvimento; sua capacidade de produzir alimentos a menor custo e, potencialmente com menores danos ambientais, impulsiona o crescimento econômico local”.

Portanto, a agricultura familiar pode ser tida como uma das maneiras a contribuir com a efetivação da segurança alimentar, consistindo em atividade agrícola geradora de empregos, posto necessitar de mão de obra (diferentemente das produções realizadas em grandes latifúndios, em que se prioriza a mecanização). Ainda, trata-se de uma atividade que fixa o

homem no campo, junto à sua família, impedindo o inchaço nas grandes cidades ocasionado pelo êxodo rural, além de ser a atividade agrícola responsável por abastecer consideravelmente o mercado interno brasileiro.

Deste modo, percebe-se a estreita relação e interdependência existente entre direito humano e alimentação adequada, agricultura familiar, segurança e soberania alimentar, devendo ser tratados de maneira integrada e harmônica. “É por meio da política de SAN, articulada a outros programas e políticas públicas correlatas, que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2013, p. 35). O Estado deve, juntamente com a sociedade e através de políticas de segurança alimentar, garantir o direito humano à alimentação, direta ou indiretamente, sobretudo por meio da realização de programas governamentais de combate à fome, pobreza e miséria, bem como garantindo o direito dos povos de definir suas próprias estratégias de produção de alimentos, primando pela valorização do agricultor que produz alimentos com bases tradicionais, sem uso de agrotóxicos, tecnificação ou sementes transgênicas, os quais atacam a saúde do ser humano e agride o meio ambiente.

Nesse contexto, ressalta-se a importância da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que está prevista na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e foi instituída pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. A PNSAN define as bases sobre as quais a segurança alimentar e nutricional deve ser desenvolvida, de modo a garantir o direito humano à alimentação adequada no país. Por isso, é necessária a realização de políticas públicas intersetoriais, devendo existir de maneira articulada e integrada: às políticas públicas que incidam sobre a renda, gastos da população com a alimentação, acesso à alimentação adequada; às políticas sociais de saúde e controle de doenças, além de programas de saneamento básico; às políticas de educação, pois são relevantes para a alimentação adequada, na medida em que os maiores níveis de escolaridade estão relacionados a melhores índices de saúde; além de políticas públicas específicas voltadas para agricultores tradicionais e familiares, que são de extrema importância para o direito à alimentação adequada (BRASIL, 2013, p. 39). Todas essas políticas, funcionando de forma interligada, podem ser configuradas como uma espécie de “cadeia produtiva”, onde um acaba dependendo do outro; por isso, a necessidade de agir em conjunto, objetivando os mesmos fins, que são: a extinção da fome, pobreza e miséria, a segurança e a soberania alimentar, a garantia do direito à alimentação e, conseqüentemente, uma vida digna e saudável.

4.3 O DEVER DO ESTADO E DO AGRICULTOR FAMILIAR COMO ATORES SOCIAIS COM OBRIGAÇÕES QUANTO À EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

A realização do direito humano à alimentação adequada no Brasil ainda enfrenta alguns obstáculos, sendo, portanto, relevante analisar, nesse quesito, a quem compete a responsabilidade de realizá-lo.

Na Constituição Brasileira de 1988, o direito à alimentação adequada está previsto no artigo 6º, no rol dos direitos sociais, os quais devem ser imbuídos de exigibilidade e sanção, não devendo ser considerados como meras normas programáticas, aptas a produzirem efeitos, apenas. No entanto, conforme Siqueira (2013, p. 22), a efetividade e a concretização dos direitos sociais é tema preocupante, principalmente por estar ligado à questão democrática: “[a] ideia de direitos sociais, ligada ao ideário democrático, encontra respaldo no fato de que tais direitos (sociais) foram conquistados (inclusive por meio de incessantes lutas políticas) e não simplesmente doados pelo Estado”.

Portanto, cabe majoritariamente ao Estado a responsabilidade pela concretização dos direitos sociais e, conseqüentemente, do direito humano à alimentação adequada. Contudo, não compete exclusivamente a ele esta função, sendo também responsáveis a família, a sociedade, o cidadão e o agricultor familiar, todos funcionando como atores sociais a garantir a efetivação da alimentação adequada.

Nessa perspectiva, Triches (2015, p. 184) explica que o “Estado tem o dever de promover bens públicos que considerem as necessidades da população, o que envolveria o compromisso de oferecer alimentos saudáveis para o corpo e para o ambiente”. Assim, a promoção não só de quaisquer alimentos, mas, sim, de alimentos saudáveis e sustentáveis é tarefa do Estado, que tenta alcançar tal objetivo por meio da formulação e execução de políticas públicas alimentares, como o PAA e o PNAE, por exemplo. Nesse contexto, Bispo (2014) ressalta que:

As políticas públicas que pretendem efetivar o Direito Fundamental à Alimentação devem estar alicerçadas na ideia de que esse direito não se concretiza por si só, mas, sobretudo, por uma ação integrada entre diversos setores, assim como com a participação ativa da sociedade civil. Essa participação, saliente-se, não se limita ao voto, ela deve se dar, principalmente, de maneira contínua e efetiva (BISPO, 2014, p. 85).

Com base na Lei nº 11.346/2006, Bispo (2014, p. 84) elenca três níveis de obrigação que os poderes públicos devem ter com relação ao direito fundamental à alimentação adequada, quais sejam, a obrigação de respeitar, de proteger e de realizar esse direito. A obrigação de respeitar estabelece que “o Estado não pode tomar atitudes que venham, de alguma forma, restringir, privar que os indivíduos sejam capazes de prover sua própria alimentação”. De seu turno, a obrigação de proteger visa a impedir que terceiros violem ou dificultem a realização do direito à alimentação. Já a obrigação de realizar objetiva ações com vistas a concretizar o direito fundamental à alimentação adequada.

O Estado deve agir, por exemplo, a fim de proibir a comercialização de produtos impróprios ao consumo ou que sejam nocivos ao ser humano – realizando uma atuação negativa –, devendo igualmente intervir para contribuir com o fomento e realização do direito à alimentação adequada, por meio da elaboração de políticas públicas alimentares – revelando sua atuação positiva. Entretanto, Siqueira (2013) lembra que o texto constitucional de 1988 não traz previsão expressa que enseje a vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais. Porém, por força do disposto no artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, é possível obter tal entendimento.

Para além do Estado, que tem o dever de garantir a segurança alimentar e nutricional e, conseqüentemente, a alimentação adequada, existem outros atores sociais igualmente responsáveis pela realização do direito à alimentação, dentre eles, o agricultor familiar. Conforme anteriormente demonstrado, a agricultura familiar é uma das grandes responsáveis por abastecer o mercado interno brasileiro, sendo oriundos desse tipo de atividade agrícola os alimentos básicos disponibilizados na mesa do brasileiro. Atualmente, a agricultura familiar desempenha papel relevante na concretização do direito à alimentação, principalmente por produzir alimentos saudáveis e sustentáveis, em regra, livres de agrotóxicos e que não apresentam riscos à saúde humana. Além disso, as políticas públicas desenvolvidas para o fomento da agricultura familiar são voltadas não apenas para o incremento econômico dessa atividade ou do agricultor familiar, mas também para o estímulo e efetivação da alimentação adequada, de modo a proporcionar meios para que a nação adquira soberania alimentar e garanta a segurança alimentar e nutricional, objetivando o fim da pobreza e da fome.

Neste esteio, a sociedade igualmente funciona como importante ator social, pois, segundo Siqueira (2013), atua fiscalizando e colaborando com os órgãos estatais na melhoria das condições sociais de vida das pessoas. Portanto, visualiza-se o dever primordial do Estado na realização da alimentação adequada, seja por meio de atuação negativa ou positiva, que conta ainda com o auxílio de outros atores sociais, tais como o agricultor familiar e a

sociedade, os quais, agindo em conjunto, certamente funcionam com o objetivo comum de consolidar o direito à alimentação.

4.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS REFLEXOS PARA O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

Com base no variado apanhado bibliográfico exposto neste estudo, percebe-se que as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar acarretam implicações e contribuições diretas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada. No entanto, ainda é necessário verificar de que maneira ocorre a atuação da agricultura familiar na alimentação adequada.

Deste modo, o que adiante se propõe é uma forma de demonstrar a ocorrência e as contribuições que a regulamentação de políticas públicas de estímulo à agricultura familiar promove, como forma de efetivar e garantir o direito humano à alimentação adequada. Enfatiza-se aqui a necessidade de observância da disposição jurídica das políticas de estímulo à produção familiar, tanto para alcançar o desenvolvimento da própria atividade agrícola familiar como para a garantia do direito à alimentação. Por isso, a política pública adiante analisada será o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com o objetivo de compreender, de maneira concreta e real, a análise da agricultura familiar como instrumento de efetivação e garantidor do direito à alimentação adequada, a partir da regulamentação específica (através da Lei nº 11.947/2009) desse programa de fomento à agricultura familiar.

4.4.1 O clima, a seca, a alimentação e as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar no Estado da Paraíba

Nos anos 1950, época do Governo Juscelino Kubitschek, fortemente marcado pela industrialização, Celso Furtado já discutia sobre a questão regional brasileira, tendo, nesse momento, os debates sobre a região Nordeste sido intensificados no âmbito da questão

regional, levando-se em conta que, para o Nordeste, diferentemente das outras regiões, a industrialização era trágica. A intenção era transformar o Brasil em um país industrial. Contudo, a indústria era concentrada no Sudeste, pois a política federal não incorporava a visão regional. Logo, o objetivo do Brasil industrial iria ampliar em médio prazo a questão regional do país. É justamente nesse contexto que Bacelar ressalta importante alerta feito por Furtado, destacando que:

Do ponto de vista nordestino, ousa confrontar-se com as elites da região ao destruir a tese hegemônica da época. Até então se dizia que “o Nordeste vai mal por causa da seca”. Os textos da época apontavam somente neste sentido. Era esse o discurso das elites regionais. Furtado afirma o contrário: o problema do Nordeste não é a seca, é a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserindo nela. E o segundo ponto: a seca não era causa do problema do Nordeste, o que era também uma contestação de fundo. Furtado dizia o contrário: a seca, fenômeno social das secas, é consequência dos problemas do Nordeste. A causa é a estrutura socioeconômica e política, montada há séculos, nessa região. A causa do atraso no Nordeste está na sua formação histórica. Ou se mexe nas estruturas, ou não se enfrenta a questão nordestina, dizia Furtado. Afirmar que a seca não é causa do problema nordestino fazia Furtado se chocar com o núcleo da política regional, na época, mais importante para o Nordeste – que era a política hidráulica (BACELAR, 2001, p 76).

Logo, entendia-se que o problema do Nordeste não era a seca, e sim a configuração do desenvolvimento brasileiro, pautado na industrialização, tendo em vista que o desenvolvimento desse setor não acarretava desenvolvimento para o Nordeste, consistindo em fator de desenvolvimento apenas para a região Sudeste, gerando um abismo ainda maior entre as regiões brasileiras.

Em verdade, atribui-se à estrutura socioeconômica, montada desde o período colonial, como sendo o problema nordestino, uma vez que essa região fora, desde o início, negligenciada. Ao fazer tal afirmativa, Furtado se chocava com os interesses das oligarquias nordestinas, que defendiam que o problema do nordeste era a seca, sendo necessário, conseqüentemente, uma política hidráulica, a qual salvava o gado e protegia a pecuária – atividades majoritariamente executadas pelas oligarquias nordestinas e pelos grandes proprietários da região –, sem dar atenção, contudo, à produção familiar e nem à maioria da população da região, constituída majoritariamente por “pequenos produtores rurais sem terra que viviam nos grandes latifúndios agropecuários, e cuja tendência demográfica era de crescimento” (BACELAR, 2001, p. 76), o que ampliava o impacto social da seca.

Assim, D’Aguiar (2013, p. 371-372) igualmente compreende que o aumento da resistência da região Nordeste aos efeitos da seca certamente é fator a contribuir para com o

seu desenvolvimento. Contudo, ressalta que “ninguém duvida que o impacto das secas seria menos negativo se a economia nordestina fosse mais bem adaptada à realidade ecológica regional, particularmente se a estrutura agrária não tornasse tão vulnerável a produção de alimentos populares”. E conclui salientando que “uma estrutura agrária apta para proporcionar uma oferta elástica de alimentos populares é condição necessária do desenvolvimento, mas não assegura por si mesmo o desenvolvimento” (D’AGUIAR, 2013, p. 371-372).

Portanto, mais uma vez verifica-se que a centralidade do problema nordestino não é tão somente a seca, ou o clima, mas as influências, ainda persistentes, de sua histórica formação econômica, que dificulta a oferta e a produção elástica de alimentos na região Nordeste.

Ademais, relevantes são os estudos de Ademir Alves de Melo (2014) no tocante à região Nordeste, com ênfase no Estado da Paraíba. Assim como Bacelar (2001) e D’Aguiar (2013), Melo (2014, p. 15) entende que não se pode atribuir às secas a explicação única para a “pobreza rural e para o atraso da agropecuária nordestina e paraibana em particular” – sendo esta a justificativa mais recorrente nos discursos que versam a respeito do subdesenvolvimento regional. É certo que as secas têm papel fundamental, pelo impacto social e pela desestruturação da economia agropecuária, causando a desruralização da população. Deste modo, a frequência (quase que permanente) e o negativo impacto social sobre os níveis de produção causados pelas secas têm constituído um grande fator de expulsão da mão de obra no campo, afetando diretamente pequenos proprietários agrícolas residentes em áreas mais suscetíveis à sua ocorrência.

A essa vulnerabilidade, Melo (2014) acrescenta que, na região Nordeste, detidamente em nível de Estado da Paraíba, devem ser somados alguns aspectos estruturais relacionados ao declínio e ao quase desaparecimento de algumas culturas, como, por exemplo, o algodão e o sisal e, mais recentemente, a cana-de-açúcar e a economia canavieira. Ainda no tocante à estrutura fundiária da Paraíba, Melo (2014) acrescenta que, assim como ocorre no Brasil e na região Nordeste, o estado paraibano possui estrutura agrária bastante concentrada, onde um número reduzido de proprietários rurais de forte poderio econômico possui a maior parcela das terras cultiváveis e um grande número de pequenos produtores rurais possui uma parcela pouco significativa do total das áreas dos estabelecimentos, o que acaba por resultar em exploração de mão de obra por parte do grande produtor, em detrimento do pequeno produtor rural, além dos baixos níveis de remuneração, de condições de vida e de pobreza, os quais muitas vezes provocam o êxodo rural, dificultando o desenvolvimento rural.

Nesse contexto, tornaram-se cada vez mais crescentes e essenciais as lutas e reivindicações dos movimentos sociais rurais, tanto em nível nacional quanto em regional e de estado, na busca do desenvolvimento rural econômico e sustentável, mesmo em regiões de climas desfavoráveis e de grandes secas, considerando que, conforme Bacelar (2001) e Melo (2014), a seca seria apenas um dos problemas que acarretaria o pouco desenvolvimento do Nordeste, não se constituindo, no entanto, como o único problema desta região: seu principal e histórico empecilho diz respeito à luta (antiga) pelo fim dos privilégios concedidos a uma minoria oligárquica rural. É ainda mais visível, nessa conjuntura, a necessidade de se fomentar a agricultura, principalmente quando realizada em núcleo familiar, na medida em que, com o apoio à agricultura familiar – através de políticas públicas estatais específicas, incentivos fiscais e crédito rural –, é possível galgar o desenvolvimento rural, ao mesmo tempo fixando o homem no campo, proporcionando alimentação de qualidade à população, impedindo a fome, a pobreza e o êxodo rural.

Desta maneira, além das políticas públicas de crédito e de fomento à agricultura familiar, em nível nacional, anteriormente expostas, também é possível elencar algumas outras políticas de estímulo à atividade agrícola familiar presentes em âmbito regional, bem como descrever as desempenhadas especificamente pelo Estado da Paraíba.

O Governo do Estado da Paraíba possui, atualmente, duas secretarias voltadas para o desenvolvimento rural do Estado. A primeira, Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesa (SEDAP), trata-se de órgão da administração direta do governo estadual, tida como uma das mais amplas por abranger programas e ações voltados para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural, tendo por principal finalidade “formular e implementar políticas públicas que visem o desenvolvimento sustentável da agricultura e da pecuária” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e Pesca – a Secretaria, 2017, p. 1). Inclusive, vale salientar que:

A Sedap, trabalha em sintonia com as instituições governamentais e não-governamentais, incentivando o desenvolvimento por meio da interiorização das ações estratégicas implementadas por seus órgãos vinculados: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); Empresa Estadual de Pesquisa e Agropecuária da Paraíba (Emepa); Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços Agrícolas (Empasa); e Instituto de Terras e Planejamento Agrícola da Paraíba (Interpa) (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e Pesca – a Secretaria, 2017, p. 1).

A segunda Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido (SEAFDS) é tida como uma das principais do Governo da Paraíba, pois se

preocupa com o tratamento das secas, das escassas chuvas e com o desenvolvimento da atividade gerida em núcleo familiar. É uma pasta do governo estatal voltada para a agricultura familiar e para a criação de políticas públicas que possam gerar renda a esse tipo de agricultura, objetivando igualmente fomentar a atividade agrícola familiar, assim como fixar o homem no campo, diminuindo a pobreza rural paraibana (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agricultura familiar e desenvolvimento do semiárido – a Secretaria, 2017, p. 1).

Como política pública que igualmente contempla a agricultura familiar, no âmbito do Estado da Paraíba, cita-se o Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú – Procase. “Trata-se de um dos compromissos registrados no âmbito do Acordo de Empréstimo, firmado entre o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA – e o Governo do Estado da Paraíba” (PROCASE, 2013, p. 8), funcionando como gestora do projeto a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesa – SEDAP. O convênio entre os órgãos parceiros no âmbito do Procase (quais sejam, Governo do Estado da Paraíba e FIDA) fora firmado em 17 de outubro de 2012, com valor global de US\$ 49,6 milhões, beneficiando 56 municípios do semiárido paraibano.

O Manual de Implementação do Procase (MIP), disponibilizado no sítio eletrônico do Governo da Paraíba⁵⁵, é documento relevante, na medida em que fornece as informações básicas para que os envolvidos executem o projeto, servindo de guia aos órgãos responsáveis pelo mesmo, para que realizem as várias ações necessárias à sua implementação.

Deste modo, o Procase tem como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento rural sustentável no semiárido paraibano, intencionando reduzir os níveis de pobreza rural, além de fortalecer ações de enfrentamento e combate à desertificação. O Procase age de forma a abranger desde eventos e cursos de capacitação de mulheres e jovens ao fortalecimento de atividades produtivas, com a utilização de recursos financeiros destinados ao apoio e incentivo de empreendimentos rurais agrícolas. O projeto atua junto a empreendimentos da caprinovinocultura, sisal, agroindústrias, empreendimentos associativos e cooperativas, além das novas ruralidades, que vão sendo firmadas a partir das dinâmicas locais (PROCASE, 2013). No entorno dessas “novas ruralidades”, é possível visualizar a agricultura familiar, consistindo em um dos instrumentos para atingir o desenvolvimento rural.

Portanto, o projeto visa a melhorar a produção agrícola, facilitando o acesso aos mercados e fomentando as capacidades dos agricultores familiares e pequenos empreendedores rurais. Para atingir suas metas, o Procase igualmente necessita dos

⁵⁵ O Manual de Implementação do Procase está disponível em: <<http://paraiba.pb.gov.br/agricultura-familiar-e-desenvolvimento-do-semiarido/procase/>>.

agricultores familiares, os quais consistem em protagonistas e beneficiários do programa, simultaneamente, na medida em que os resultados conquistados pelos agricultores familiares refletirão uma espécie de “registrador” do funcionamento dos objetivos do projeto, ainda que o bom desempenho da prática agrícola familiar corresponda, em regra, na diminuição da pobreza do campo e no fomento da renda dos próprios agricultores familiares.

Assim como o Governo Federal, o Governo do Estado da Paraíba também elenca o Pronaf e o PNAE como políticas públicas que são difundidas no Estado. Partindo para os programas e ações mais específicos desenvolvidos pelo Estado da Paraíba, é possível expor, além do Procase, o Programa Estadual de Defesa Sanitária Vegetal, que tem por objetivo a “prevenção, monitoramento, controle e erradicação de pragas dos vegetais, ou veiculadas por seus produtos, subprodutos, derivados, insumos, e resíduos em geral, de importância econômica e social” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, 2017, p. 1), almejando preservar a sociedade de doenças que possam comprometer ou prejudicar a qualidade de vida do homem, assim como o meio ambiente. A defesa sanitária do Estado da Paraíba concentra-se na proteção de “algumas culturas de maior expressão econômico-social para o Estado, tais como, a banana, a uva e a cana-de-açúcar” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, 2017, p. 1). Exerce ações como a vigilância sanitária, a fiscalização e controle do trânsito de plantas, além da fiscalização do uso de agrotóxicos e afins.

O Estado da Paraíba também operacionaliza, por meio da Secretaria do Desenvolvimento Agropecuária e da Pesca (SEDAP), através da gerência Executiva de Organização Rural, o Programa Garantia Safra, o qual visa a “garantir uma renda mínima de até R\$ 600,00 (seiscentos reais) a agricultores familiares, com perdas acima de 50% nas lavouras de arroz, feijão, milho, algodão e mandioca. Trata-se de uma espécie de seguro para compensar pequenos produtores de prejuízos, decorrentes de estiagem e excesso de chuvas” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, 2017, p. 1). Podem aderir ao garantia-safra os agricultores familiares que integram o PRONAF. “O agricultor familiar que aderir ao Programa colabora com R\$ 5,50; o Município com R\$ 16,50, por cada agricultor aderido; o Estado com R\$ 33,00 e a União com R\$ 110,00, por cada agricultor” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, 2017, p. 1). De seu turno, a participação do Estado no Garantia-Safra ocorre mediante assinatura de Termo de Adesão junto à União, comprometendo-se o Estado a: coordenar a implementação do Garantia-Safra em âmbito estatal; e destinar parcela de seu orçamento ao Fundo Garantia-Safra, conforme o número de agricultores aderidos.

A Paraíba também desenvolveu o Programa Estadual de Distribuição de Sementes, que “tem o objetivo de assegurar o atendimento da demanda de agricultores familiares, cuja renda é de até meio salário mínimo e engloba um montante de cerca de 90 mil agricultores em todo o Estado”. No ano de 2011, a Paraíba atingiu um “contingente de, aproximadamente, 53.983 famílias, distribuindo sementes de milho, feijão e algodão” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, 2017, p. 1).

Existe ainda o Programa Estadual de Produção de Sementes, que tenciona tornar a Paraíba autossuficiente na produção de sementes. Tal programa é elaborado em parceria com produtores rurais privados, com o objetivo de exterminar, “em médio prazo, a dependência da importação de sementes de outros Estados para os agricultores paraibanos” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, 2017, p. 1). Entre outros objetivos, o Estado também almeja aumentar a capacidade de produção e de assistência ao agricultor, com distribuição de sementes de maneira mais rápida, além de mais qualidade e volume. Assim, a proposta do projeto visa ao oferecimento de trabalhos de técnicos qualificados, pela SEDAP, que possam produzir uma semente de qualidade e garantir a compra da produção, além de reduzir os custos da produção agrícola em 50%.

É relevante destacar o Projeto de Irrigação Várzea de Souza. Tal projeto é coordenado também pela SEDAP e busca promover o desenvolvimento da região do Alto Sertão: “[o] Perímetro Irrigado Várzeas de Sousa é uma iniciativa do Governo do Estado da Paraíba com a finalidade de impulsionar e dinamizar a agricultura na sua área de influência, com efeitos positivos sobre a economia estadual, através de ações voltadas para o desenvolvimento das atividades agrícolas e agroindustriais”. Encontra-se localizado “em terras dos municípios de Sousa e Aparecida, na mesorregião do Sertão do Estado da Paraíba” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, [2017], p. 1). Ainda, o Perímetro tem como finalidade:

a irrigação de uma área total de 4.390,79 hc (hectares) com 178 lotes para pequenos produtores, sendo 156 com cerca de 5 hc/lote (fruticultura) e 22 com cerca de 10 hc/lote (ovinocultura), 18 lotes empresariais com áreas variando de 27 a 293 hc, 5 lotes com áreas variando de 10 a 27 hc destinados a pesquisa/experimentação/extensão e 1 lote com área de 1.007 hc cedido ao INCRA para o assentamento de 141 famílias. As áreas são destinadas à produção de culturas de alto valor comercial, com elevado nível tecnológico, proporcionando a produção de alimentos e matérias primas com geração de riqueza e emprego para o desenvolvimento da região e do Estado da Paraíba (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Agropecuária e pesca – Programas e Ações, 2017, p. 1).

Ainda no âmbito paraibano, destacam-se o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba (FUNCEP/PB) e o Projeto Cooperar, ligados à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG. A Lei nº 7.611, de 30 de junho de 2004, instituiu o FUNCEP/PB, sendo posteriormente alterada pela Lei nº 10.507, de 18 de setembro de 2015, e pela Lei nº 9.933, de 14 de dezembro de 2012. São objetivos do FUNCEP/PB, conforme artigo 1º, da Lei nº 7.611/2004, “viabilizar, a todos os paraibanos, acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados, exclusivamente, em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar”, além de “outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida”.

De seu turno, o Projeto Cooperar, criado pela Lei nº 6.523 de 10 de setembro de 1997, trata-se de “ente governamental responsável direto pela execução de políticas e projetos de desenvolvimento rural sustentável, focados na redução dos níveis de pobreza rural”, com atuação na Paraíba há mais de 25 anos. Nele, encontra-se vinculado o Projeto de Redução da Pobreza Rural – PRPR/Projeto Cooperar, que abrange 222 municípios do Estado (exceto João Pessoa), atendendo a “comunidades rurais e sedes municipais com até 7.500 habitantes, tendo como prioridade as populações indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária” (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, Projeto Cooperar, 2017, p. 1).

Adiante, procura-se verificar o desempenho da produção em núcleo familiar em uma região do Estado Paraibano, através de análise documental realizada no âmbito do PNAE, aplicada no sertão paraibano, além do desenvolvimento da agricultura familiar e suas influências no direito humano à alimentação. Por conseguinte, almeja-se mensurar sua contribuição para a alimentação adequada na região geográfica paraibana escolhida, para, ao final, ser possível elencar algumas conclusões a respeito e compreender seus reflexos também em nível regional e nacional.

4.4.2 O estímulo à agricultura familiar e o direito humano à alimentação adequada: uma análise documental do PNAE na região metropolitana de Patos, Sertão Paraibano

Após abordar a contextualização da estrutura fundiária brasileira e a evolução agrária do país (que ainda nos dias de hoje é marcada pela forte presença de um pequeno número de

latifundiários de grande poderio econômico e com grandes porções de terras, em detrimento de um número cada vez maior de pequenos agricultores detentores de pequenas propriedades), percebeu-se também o avanço dos movimentos sociais reivindicantes de uma atenção maior do governo para com a agricultura de menor porte, o que resultou, entre outras conquistas, na obtenção do status de categoria econômica da agricultura familiar e no surgimento de políticas públicas destinadas ao fomento dessa atividade, sendo possível destacar, dentre os principais programas desenvolvidos pelo governo, o Pronaf e o PNAE, ressaltando, durante o debate promovido aqui, a importância da alimentação adequada e da segurança alimentar para a obtenção do desenvolvimento econômico. Diante de toda essa conjuntura, faz-se importante analisar a íntima relação existente entre a agricultura familiar e o direito humano à alimentação adequada, bem como as consequências que as políticas públicas desenvolvidas para esse tipo de atividade agrícola podem oferecer a fim de contribuir para a efetivação do direito à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional.

Nesse cenário, optou-se por analisar o vínculo existente entre agricultura familiar e alimentação adequada, bem como a influência dessa atividade para a efetivação do supramencionado direito, através do já exposto Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo em vista se tratar de uma política pública voltada tanto para a alimentação adequada (especialmente em âmbito escolar) como também destinada ao fomento e apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. Desta forma, numa mesma política pública, de cunho governamental federal, é possível visualizar tanto o estímulo à agricultura familiar como também fomento ao direito humano à alimentação, sendo este um programa preocupado com a alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, além de priorizar o agricultor familiar e sua produção, consistindo, portanto, em uma política que tem por essência livrar o país da fome, da miséria, da pobreza social, garantindo alimentação e assegurando o suprimento da demanda do mercado interno brasileiro, majoritariamente abastecido pela agricultura familiar. De tal modo, o PNAE possibilita tanto o direito ao desenvolvimento, na medida em que busca assegurar e efetivar a alimentação adequada, direito este positivado nacional e internacionalmente, quanto o direito ao desenvolvimento, na medida em que possibilita o fomento da atividade agrícola familiar, proporcionando renda e garantindo a comercialização dos alimentos produzidos pelo produtor familiar.

Assim, com base em estudo realizado em nível de Estado da Paraíba pelo IBGE, em parceria com o Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (IDEME)⁵⁶, intitulado “Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado da Paraíba 2014”, foi possível compilar o ranking dos maiores Produtos Internos Brutos (PIBs) entre os municípios paraibanos. Mencionada pesquisa tratou de analisar os cinco maiores valores dos PIBs dos municípios da Paraíba, em 2014, estando em 1º lugar o município de João Pessoa-PB, que teve uma participação de 33,0% no PIB Estadual; em 2º lugar, Campina Grande, participando com 14,2%; em terceiro lugar, Cabedelo, com 4,3% de participação; em 4º lugar, Santa Rita, com 3,9%; e em 5º lugar, a cidade de Patos, que teve participação de 2,5% no PIB do Estado.

A Paraíba é dividida em 15 (quinze) regiões geoadministrativas, quais sejam: João Pessoa (1ª região); Guarabira (2ª região); Campina Grande (3ª região); Cuité (4ª região); Monteiro (5ª região); Patos (6ª região); Itaporanga (7ª região); Catolé do Rocha (8ª região); Cajazeiras (9ª região); Sousa (10ª região); Princesa Isabel (11ª região); Itabaiana (12ª região); Pombal (13ª região); Mamanguape (14ª região); e Solânea (15ª região) (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, IDEME, 2016). Nesse contexto, de acordo com Melo (2014, p. 42), o Estado da Paraíba pode ainda ser analisado “a partir da regionalização adotada pelo IBGE de Mesorregião – uma subdivisão do Estado que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, por sua vez subdivididas em Microrregiões”. São Mesorregiões da Paraíba: i) Mata Paraibana: integrada por quatro microrregiões (Litoral Norte, Sapé, João Pessoa e Litoral Sul) e 22 municípios; ii) Agreste Paraibano: constituído por oito microrregiões (Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental, Esperança, Brejo Paraibano, Guarabira, Campina Grande, Itabaiana e Umbuzeiro) e 66 (sessenta e seis) municípios; iii) Borborema: composta por quatro microrregiões (Seridó Ocidental, Seridó Oriental, Cariri Ocidental e Cariri Oriental) e 44 municípios; e iv) Sertão Paraibano⁵⁷: abrangendo sete microrregiões (Catolé do Rocha, Cajazeiras, Sousa, Patos, Piancó, Itaporanga e Serra do Teixeira) e 91 municípios.

Um dos objetos de estudo escolhido para o presente trabalho envolve a região metropolitana de Patos-PB, instituída pela Lei Complementar nº 103, de 27 de dezembro de 2011, formada por 24 municípios, localizada na mesorregião do Sertão da Paraíba. A partir do

⁵⁶ GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual – IDEME. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado da Paraíba 2014**. João Pessoa, 2016. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2016/12/NOTA-T%C3%89CNICA_PIB-MUNICIPAL_2014.pdf>. Acesso em: Jan. 2017. Neste trabalho, quando necessário for referenciar o estudo realizado pelo IDEME, será citado da seguinte maneira: GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, IDEME, 2016.

⁵⁷ A mesorregião do Sertão da Paraíba é formada por 83 municípios, representando 37,2% dos 223 municípios do Estado (MELO, 2014, p. 87).

Quadro 1, é possível compulsar os municípios integrantes da região metropolitana de Patos e a respectiva quantidade de habitantes estimada para os mesmos no ano de 2016, segundo o IBGE:

Quadro 1 – Quantidade de habitantes no ano de 2016 na região metropolitana de Patos-PB

REGIÃO METROPOLITANA DE PATOS - PB	
MUNICÍPIOS	QUANTIDADE DE HABITANTES ESTIMADA EM 2016 (1.000)
1- Patos	107.067 hab.
2- Quixaba	1.933 hab.
3- Passagem	2.404 hab.
4- Areia de Baraúnas	2.137 hab.
5- Salgadinho	3.927 hab.
6- Junco do Seridó	7.111 hab.
7- Santa Luzia	15.341 hab.
8- São José do Sabugi	4.135 hab.
9- Várzea	2.784 hab.
10- São Mamede	7.738 hab.
11- Cacimba de Areia	3.731 hab.
12- Cacimbas	7.148 hab.
13- Desterro	8.280 hab.
14- Teixeira	15.085 hab.
15- São José do Bonfim	3.530 hab.
16- Maturéia	6.516 hab.
17- Mãe D'Água	4.017 hab.
18- Santa Teresinha	4.582 hab.
19- Catingueira	4.927 hab.
20- Emas	3.507 hab.
21- Malta	5.668 hab.
22- Condado	6.743 hab.
23- São José de Espinharas	4.659 hab.
24- Vista Serrana	3.777 hab.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016).

Justifica-se a opção, especificamente, pela região metropolitana de Patos com base em alguns fatores. Inicialmente, destaca-se que a cidade de Patos é a quinta maior economia a contribuir com o PIB Estadual, colaborando indiretamente para os municípios que compõem sua região metropolitana, conforme demonstrado em pesquisa realizada pelo IBGE, em parceria com o IDEME, sendo igualmente o município de maior população⁵⁸ do sertão paraibano.

⁵⁸ De acordo com Melo (2014, p. 102), a microrregião de Patos é a que possui a maior população da mesorregião sertão paraibano, contando com aproximadamente 107.067 habitantes, no ano de 2016.

Inclusive, aqui vale salientar um pouco da caracterização de cada mesorregião da Paraíba, com base em Melo (2014), para que se compreenda o porquê de ter sido eleita para o presente estudo uma região inserida na mesorregião do sertão paraibano. Assim sendo, a mesorregião da mata paraibana possui como destaque a microrregião de João Pessoa, constituída pelos municípios de Bayeux, Santa Rita e Cabedelo. Desses quatro municípios, três (i.e., João Pessoa, Bayeux e Cabedelo) não possuem zona rural. Assim, a ausência quase que total de zona rural nesta mesorregião, associada às populações bastante volumosas dos municípios citados (só a população do município de João Pessoa conta com, aproximadamente, 723.515 mil habitantes, no ano de 2016, conforme o IBGE), são fatores que poderiam causar embaraço ou extrema dificuldade na realização da pesquisa, deixando-a demasiadamente extensa.

De seu turno, a mesorregião do Agreste paraibano tem como principais atividades econômicas a policultura, mas, principalmente, as atividades industriais e de serviços, concentradas majoritariamente na cidade de Campina Grande, uma das microrregiões da mesorregião do Agreste paraibano. Já a mesorregião da Borborema possui como principais atividades econômicas a caprinocultura e a mineração, sendo ainda uma das regiões que apresenta um dos menores índices pluviométricos do país; inclusive, por tal motivo, é conhecida por “terra seca” ou “terra sem gente”. Por fim, a mesorregião do Sertão Paraibano, assim como a mesorregião da Borborema, também sofre com o clima seco. Contudo, tem como principais atividades econômicas a criação de gado e as lavouras alimentares. A partir desses fatores, surgiu o interesse em analisar, através do PNAE, não apenas o desempenho da produção agrícola familiar em uma das microrregiões da mesorregião do sertão paraibano que, a despeito do clima seco, tem como uma de suas principais atividades a produção agrícola em pequenas lavouras, mas também em verificar a contribuição dessa atividade agrícola na promoção da alimentação adequada e, conseqüentemente, sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional.

Além disso, a região metropolitana de Patos localiza-se numa mesorregião onde as principais atividades econômicas desenvolvidas são, principalmente, a criação de gado e as lavouras alimentares (policultura), produzindo também, subsidiariamente, o algodão, segundo Melo (2014, p. 87). Portanto, despertou inquietação analisar como uma das regiões mais afetadas pelos fatores climáticos e pelas fortes secas realiza sua agricultura – especialmente o cultivo em âmbito familiar –, diante de tantas dificuldades. Surgiu o interesse de perceber como é o desempenho da agricultura em uma região – no caso, o sertão paraibano, com ênfase na região metropolitana de Patos, constituída por cidades bastante interioranas e muito

castigadas pela seca – com fatores tão adversos à produção agrícola e que, no entanto, mostra-se como uma região que ainda consegue desenvolver algumas modalidades agrícolas, como, por exemplo, a agropecuária e plantios alimentares.

O objetivo desta etapa do trabalho é analisar o desempenho da agricultura familiar a partir de uma política pública que busca fomentar essa atividade agrícola, igualmente avaliando a influência exercida pela atividade agrícola familiar no direito humano à alimentação adequada, utilizando como parâmetro a política pública específica voltada para a produção familiar. Para tanto, foi necessário eleger e delimitar a região geográfica e o período de tempo em que seria analisado o desempenho da agricultura familiar e seus reflexos para uma alimentação adequada. Em seguida, houve também a necessidade de indicar a partir de qual instrumento seria possível examinar a atuação e a importância da agricultura familiar na região escolhida.

Nesse contexto, o espaço geográfico eleito para realização da análise diz respeito à região metropolitana de Patos e seus municípios integrantes (ver Quadro 1), no período que compreende os anos de 2011 a 2014. Este lapso temporal foi o estabelecido tendo em vista que a colheita da documentação utilizada para o presente estudo somente estava acessível no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e apenas disponibilizado no citado intervalo de tempo. Portanto, não foi possível analisar anos mais recentes, como 2015 ou 2016⁵⁹, posto que, ao tempo da coleta de dados, ainda não se encontrava disponível o material de pesquisa referente a esses anos no meio eletrônico do FNDE.

A política pública escolhida para analisar a agricultura familiar foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Utilizando o PNAE como parâmetro, inicialmente, foi possível verificar, a partir da análise dos documentos obtidos no sítio eletrônico do FNDE, os valores transferidos para o PNAE de cada município; em seguida, os valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE; e a representação desse valor utilizado na compra de produtos da agricultura familiar, em porcentagem, no montante do valor total (valor transferido).

⁵⁹ Foi realizada uma nova tentativa de obtenção dos dados pretendidos relativos aos anos de 2015 e 2016, contudo, em nova consulta realizada no mês de Janeiro de 2017 junto ao sítio eletrônico do FNDE, persistia a ausência da documentação pretendida referente aos anos de 2015 e 2016, sendo que apenas continuavam disponíveis os anos de 2011 a 2014, até então.

Ao observarmos a Tabela 1⁶⁰, é possível identificar: os municípios analisados (são 24); o ano em que está sendo realizado a análise (2011), o Valor Transferido (VT) para os municípios; deste valor transferido, qual foi o Valor Investido na aquisição de produtos da agricultura familiar (VI) diretamente para o PNAE; e o quanto esse valor utilizado representa, em porcentagem, para o valor que foi transferido.

Tabela 1 – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2011)

Região Metropolitana de Patos - PB			
Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE			
Ano Exercício: 2011			
Municípios	Valor Transferido (VT)	Valor Aquisições da Agricultura Familiar (VI)	Percentual
1 Patos	R\$ 1.075.500,00	R\$ 115.479,50	10,74%
2 Quixaba	R\$ 28.860,00	R\$ 12.328,68	42,72%
3 Passagem	R\$ 25.758,00	-	0,00%
4 Areia de Baraúnas	R\$ 27.660,00	-	0,00%
5 Salgadinho	R\$ 51.480,00	R\$ 16.136,49	31,35%
6 Junco do Seridó	R\$ 54.660,00	R\$ 12.218,26	22,35%
7 Santa Luzia	R\$ 106.380,00	R\$ 32.083,57	30,16%
8 São José do Sabugi	R\$ 42.960,00	R\$ 13.617,30	31,70%
9 Várzea	R\$ 36.720,00	R\$ 4.110,25	11,19%
10 São Mamede	R\$ 106.200,00	R\$ 42.480,00	40,00%
11 Cacimba de Areia	R\$ 45.660,00	-	0,00%
12 Cacimbas	R\$ 148.020,00	-	0,00%
13 Desterro	R\$ 96.780,00	R\$ 13.479,73	13,93%
14 Teixeira	R\$ 161.820,00	R\$ 41.102,55	25,40%
15 São José do Bonfim	R\$ 43.440,00	R\$ 13.540,00	31,17%
16 Maturéia	R\$ 91.800,00	R\$ 35.304,89	38,46%
17 Mãe D'Água	R\$ 49.800,00	R\$ 14.981,32	30,08%
18 Santa Teresinha	R\$ 55.680,00	R\$ 17.234,56	30,95%
19 Catingueira	Sem dados	Sem dados	Sem dados
20 Emas	R\$ 38.760,00	R\$ 13.306,11	34,33%
21 Malta	R\$ 54.480,00	-	0,00%
22 Condado	R\$ 67.680,00	R\$ 19.976,98	29,52%
23 São José de Espinharas	R\$ 55.380,00	R\$ 20.535,52	37,08%
24 Vista Serrana	R\$ 25.488,00	R\$ 1.741,78	6,83%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2011).

⁶⁰ Durante o trabalho, será utilizada a seguinte legenda para fazer referência aos respectivos termos constantes nas tabelas seguintes e ao longo do corpo do texto: “Valor Transferido” = VT; “Valor aquisições da agricultura familiar” = VI (Valor Investido/Utilizado).

A partir da Tabela 1, é possível perceber que, no ano de 2011, dos 24 (vinte e quatro) municípios analisados, os quais representam a região metropolitana de Patos-PB, 11 (onze) municípios obtiveram percentual igual ou superior a 30% (trinta por cento), porcentagem mínima exigida pelo art. 14, da Lei nº 11.947/2009, para ser destinada à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Além disso, 12 (doze) municípios não atingiram o percentual de 30% exigido; e, desses 12 (doze) municípios, 5 (cinco) não obtiveram nenhum tipo de produto da agricultura familiar, não destinando nenhum valor, do que fora repassado, para a aquisição dos mesmos. Verifica-se que o município de Quixaba foi o que mais contribuiu no ano de 2011 para a agricultura familiar, investindo 42,72% do valor total repassado na compra de gêneros da agricultura familiar, seguido do município de São Mamede, que investiu 40,00%. Ambos cumpriram o percentual mínimo de 30% exigido pela Lei do PNAE e, concomitantemente, é possível deduzir que contribuiram para o desenvolvimento da atividade agrícola familiar, configurando-se também como uma forma de fornecer crédito ao pequeno produtor através do programa.

Observa-se também que não foi disponibilizado, nos documentos acessados no sítio eletrônico do FNDE, nenhum dos dados com relação ao município de Catingueira, no ano de 2011. A Tabela 2 apresenta dados dos VT e VI por esses 24 municípios referentes ao ano de 2012:

Tabela 2 – Relação dos Valores Transferidos X Valores Investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2012)

Região Metropolitana de Patos - PB				
Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE				
Ano Exercício: 2012				
Municípios		Valor Transferido (VT)	Valor de Aquisições da Agricultura Familiar (VI)	Percentual
1	Patos	R\$ 1.177.152,00	R\$ 135.773,96	11,53%
2	Quixaba	R\$ 30.924,00	R\$ 20.022,36	64,75%
3	Passagem	R\$ 29.964,00	-	0,00%
4	Areia de Baraúnas	R\$ 26.532,00	-	0,00%
5	Salgadinho	R\$ 66.264,00	-	0,00%
6	Junco do Seridó	R\$ 64.296,00	R\$ 25.003,83	38,89%
7	Santa Luzia	R\$ 140.808,00	R\$ 35.810,95	25,43%
8	São José do Sabugi	R\$ 51.084,00	R\$ 15.257,60	29,87%
9	Várzea	R\$ 39.240,00	R\$ 11.056,26	28,18%
10	São Mamede	R\$ 133.020,00	R\$ 42.849,00	32,21%
11	Cacimba de Areia	R\$ 44.796,00	-	0,00%
12	Cacimbas	R\$ 157.500,00	R\$ 5.920,00	3,76%
13	Desterro	R\$ 134.472,00	-	0,00%
14	Teixeira	R\$ 239.100,00	R\$ 32.434,65	13,57%
15	São José do Bonfim	R\$ 45.768,00	R\$ 11.260,00	24,60%

Tabela 2 (Continuação) – Relação dos Valores Transferidos X Valores Investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2012)

16	Maturéia	R\$ 156.336,00	R\$ 34.033,25	21,77%
17	Mãe D'Água	R\$ 52.788,00	R\$ 15.943,50	30,20%
18	Santa Teresinha	R\$ 61.212,00	R\$ 12.508,30	20,43
19	Catingueira	R\$ 42.588,00	-	0,00%
20	Emas	R\$ 43.920,00	R\$ 17.691,40	40,28
21	Malta	R\$ 64.596,00	-	0,00%
22	Condado	R\$ 66.384,00	R\$ 21.926,80	33,03%
23	São José de Espinharas	R\$ 67.512,00	R\$ 19.439,77	28,79%
24	Vista Serrana	R\$ 31.668,00	-	0,00%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2012).

Já no ano de 2012, compreende-se, pela Tabela 2, que apenas seis municípios alcançaram a porcentagem igual ou superior a 30%, ao passo que 18 (dezoito) municípios obtiveram percentual menor que 30%. Ainda, dos 18 (dezoito) municípios que ficaram abaixo do percentual, é possível notar que oito deles não destinaram nenhum valor para a compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, apesar de ter havido repasse de valor para o município para tal finalidade e da exigência da legislação de, no mínimo, 30% do montante repassado ser destinado para a aquisição de gêneros da agricultura familiar. Os três municípios que mais observaram a Lei do PNAE, contribuindo, por conseguinte, com a agricultura familiar, foram Quixaba (64,75%), Emas (40,28%) e Junco do Seridó (38,89%). A Tabela 3 apresenta os dados referentes ao ano de 2013:

Tabela 3 – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2013)

Região Metropolitana de Patos - PB				
Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE				
Ano Exercício: 2013				
	Municípios	Valor Transferido (VT)	Valor Aquisições da Agricultura Familiar (VI)	Percentual
1	Patos	R\$ 1.178.560,00	R\$ 127.250,22	10,80%
2	Quixaba	R\$ 38.740,00	R\$ 31.988,98	82,57%
3	Passagem	R\$ 29.560,00	-	0,00%
4	Areia de Baraúnas	R\$ 32.740,00	-	0,00%
5	Salgadinho	R\$ 83.812,00	R\$ 5400,00	6,44%
6	Junco do Seridó	R\$ 68.640,00	R\$ 9.500,00	13,84%
7	Santa Luzia	R\$ 176.280,00	R\$ 49.010,79	27,80%
8	São José do Sabugi	R\$ 68.352,00	R\$ 17.370,00	25,41%
9	Várzea	R\$ 42.920,00	R\$ 11.704,05	27,27%
10	São Mamede	R\$ 165.228,00	R\$ 42.962,00	26,00%
11	Cacimba de Areia	R\$ 18.424,00	-	0,00%
12	Cacimbas	R\$ 150.048,00	-	0,00%
13	Desterro	R\$ 122.240,00	R\$ 19.846,10	16,24%
14	Teixeira	R\$ 252.368,00	R\$ 79.369,30	31,45%

Tabela 3 (Continuação) – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2013)

15	São José do Bonfim	R\$ 49.520,00	-	0,00%
16	Maturéia	R\$ 171.024,00	R\$ 27.496,00	16,08%
17	Mãe D'Água	R\$ 54.414,00	R\$ 12.683,20	23,31%
18	Santa Teresinha	R\$ 68.100,00	-	0,00%
19	Catingueira	R\$ 23.440,00	-	0,00%
20	Emas	R\$ 53.540,00	-	0,00%
21	Malta	R\$ 90.940,00	-	0,00%
22	Condado	R\$ 79.380,00	R\$ 29.273,67	36,88%
23	São José de Espinharas	R\$ 79.038,00	-	0,00%
24	Vista Serrana	R\$ 35.040,00	-	0,00%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2013).

Foi verificado no ano de 2013 o menor índice de municípios que cumpriram o percentual de 30%, disposto na Lei nº 11.947/2009, no âmbito da região metropolitana de Patos-PB. Verifica-se, a partir da Tabela 3, que apenas três municípios – Quixaba (82,57%), Teixeira (31,45%) e Condado (36,88%) – obtiveram percentual igual ou superior a 30% (trinta por cento). Isso significa que 21 (vinte e um) municípios ficaram abaixo do percentual exigido; e, desses 21 municípios, 11 (onze) não adquiriram nenhum gênero alimentício da agricultura familiar, não cumprindo, conseqüentemente, o percentual exigido pela legislação que disciplina o PNAE, mesmo tendo havido o repasse de valor para tal finalidade, conforme pode ser compulsado na tabela em foco. A partir dos dados verificados no âmbito do PNAE no ano de 2013, é possível perceber, por conseguinte, uma diminuição no fomento à agricultura familiar, ocasionada pela queda brusca no número de municípios que investiram o VT na compra de gêneros alimentícios da produção familiar. A Tabela 4, por sua vez, apresenta os dados referentes ao ano de 2014:

Tabela 4 – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2014)

Região Metropolitana de Patos - PB				
Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE				
Ano Exercício: 2014				
	Municípios	Valor Transferido (VT)	Valor Aquisições da Agricultura Familiar (VI)	Percentual
1	Patos	R\$ 1.038.624,00	R\$ 252.746,45	24,33%
2	Quixaba	R\$ 29.104,00	R\$ 33.488,18	115,06%
3	Passagem	R\$ 56.016,00	-	0,00%
4	Areia de Baraúnas	R\$ 24.732,00	R\$ 767,00	3,10%
5	Salgadinho	R\$ 73.232,00	R\$ 4.841,00	6,61%
6	Junco do Seridó	R\$ 73.944,00	-	0,00%
7	Santa Luzia	R\$ 159.438,00	R\$ 49.240,53	30,88%
8	São José do Sabugi	R\$ 64.080,00	-	0,00%
9	Várzea	R\$ 49.410,00	-	0,00%

Tabela 4 (Continuação) – Relação dos Valores Transferidos X Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2014)

10	São Mamede	R\$ 169.902,00	R\$ 53.082,00	31,24%
11	Cacimba de Areia	R\$ 7.410,00	-	0,00%
12	Cacimbas	R\$ 157.828,00	-	0,00%
13	Desterro	R\$ 98.944,00	R\$ 33.680,70	34,04%
14	Teixeira	R\$ 321.642,00	-	0,00%
15	São José do Bonfim	R\$ 42.368,00	-	0,00%
16	Maturéia	R\$ 92.624,00	R\$ 30.291,35	32,70%
17	Mãe D'Água	R\$ 57.420,00	R\$ 14.892,56	25,94%
18	Santa Teresinha	R\$ 69.424,00	R\$ 46.913,48	67,58%
19	Catingueira	R\$ 88.976,00	-	0,00%
20	Emas	R\$ 60.608,00	-	0,00%
21	Malta	R\$ 97.120,00	R\$ 20.066,50	20,66%
22	Condado	R\$ 72.216,00	R\$ 22.991,20	31,84%
23	São José de Espinharas	R\$ 72.638,00	-	0,00%
24	Vista Serrana	R\$ 33.678,00	-	0,00%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2014).

Por fim, no ano de 2014, sete municípios adquiriram produtos da agricultura familiar, cumprindo, portanto, o percentual mínimo de 30% estabelecido em lei; contudo, 17 (dezessete) municípios não conseguiram cumprir o percentual mínimo de 30% prescrito em lei; e, desses 17 municípios, 12 (doze) não adquiriram nenhum tipo de produto ou alimento da agricultura familiar, conforme demonstrado na Tabela 4. Verifica-se que os municípios de Quixaba (115,06%) e o de Santa Teresinha (67,58%) foram os que mais investiram o VT na aquisição de gêneros da agricultura familiar.

Deste modo, ao realizar uma análise geral dos valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, verifica-se que, apesar das condições climáticas desfavoráveis e das fortes secas que atingem os municípios da região metropolitana de Patos, situada no sertão paraibano, há um número tímido, porém razoável, de municípios que ainda lidam com a agricultura familiar e que conseguem, através de políticas públicas como o PNAE, contribuir direta ou indiretamente para o fomento não só da própria produção em núcleo familiar, causando reflexos positivos também na alimentação escolar e no desenvolvimento econômico rural. Assim, no ano de 2014 os municípios que atenderam ao limite mínimo de 30% presente na legislação do PNAE representaram, em porcentagem, 29,16% do total dos municípios analisados no citado ano. Já no ano de 2013, os municípios que investiram o valor que lhes foi transferido no âmbito do PNAE para a aquisição de produtos alimentares representaram 12,5% do total de municípios analisados. De seu turno, no ano de 2012, os municípios que investiram na compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE representaram 25%, e no ano de 2011, por fim, esses municípios representaram 45,83% do total dos municípios analisados.

É fato que houve uma queda no número de municípios da região metropolitana de Patos que destinaram os valores repassados no âmbito do PNAE para serem investidos na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, sendo que, em 2011, o percentual de municípios que investiram foi de 45,83% e, em 2014, esse percentual foi de 29,16%. Contudo, foi igualmente possível verificar a importância do PNAE para esses municípios e o quanto eles necessitam dos recursos do mesmo para garantir, em primeiro lugar, a alimentação escolar de qualidade e, em segundo, para fomentar a atividade agrícola familiar. A partir do exposto e das análises realizadas, é possível compreender que o PNAE se trata de uma política pública preocupada, principalmente, com dois fatores importantes – a alimentação escolar e a produção familiar –, que, ao final, resultam numa preocupação geral, universal, qual seja, assegurar uma alimentação adequada, prioritariamente no âmbito escolar, mas também fora dele, estimulando, para tanto, a agricultura familiar.

Adiante, a segunda análise realizada nesta etapa do trabalho pretende demonstrar a relação do valor utilizado (VI) na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE com o PIB⁶¹ do município correspondente, dos anos de 2011 a 2014. Para tanto, foram selecionados para participarem desta relação apenas os municípios da região metropolitana de Patos que atenderam ao percentual igual ou superior a 30% (trinta por cento) – tal como exigido pela Lei nº 11.947/2009, que rege o PNAE –, informação que pode ser verificada nas Tabelas 1, 2, 3 e 4, anteriormente trabalhadas. Esta nova análise pretende, a partir da relação entre o valor utilizado com o PIB do município respectivo, verificar, além da representação (em porcentagem) do valor utilizado pelo município na compra de produtos da agricultura familiar através do PNAE para o PIB do município, a influência da agricultura familiar e do próprio PNAE para a economia do município e, com isso, examinar também a contribuição de ambos para uma alimentação adequada no âmbito destes municípios.

A Tabela 5 traz a relação do valor utilizado pelos 11 municípios que atenderam ao percentual mínimo de 30% para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com seus respectivos PIBs no ano de 2011:

⁶¹ O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma do valor de todos os serviços e bens produzidos em uma região, seja um país, estado ou município, em um dado período de tempo, significando um dos mais importantes indicadores do crescimento econômico de uma região. O PIB, a preços correntes (ou PIB nominal), é aquele que leva em consideração a inflação do período analisado, isto é, a produção de cada ano é avaliada de acordo com os preços desse mesmo ano. O PIB dos municípios está representado neste trabalho pelo PIB, a preços correntes, obtido no sítio eletrônico do IBGE (<<http://cidades.ibge.gov.br>>).

Tabela 5 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2011)

Região Metropolitana de Patos – PB				
Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE com o PIB do município				
Ano Exercício: 2011				
	Municípios	Valor Aquisições da Agricultura Familiar – R\$	PIB Municipal	Percentual
1	Quixaba	R\$ 12.328,68	R\$ 11.532.000,00	0,107%
2	Salgadinho	R\$ 16.136,49	R\$ 15.761.000,00	0,102%
3	Santa Luzia	R\$ 32.083,57	R\$ 97.181.000,00	0,033%
4	São José do Sabugi	R\$ 13.617,30	R\$ 22.893.000,00	0,06%
5	São Mamede	R\$ 42.480,00	R\$ 42.714.000,00	0,1%
6	São José do Bonfim	R\$ 13.540,00	R\$ 15.543.000,00	0,087%
7	Maturéia	R\$ 35.304,89	R\$ 29.935.000,00	0,118%
8	Mãe D'Água	R\$ 14.981,32	R\$ 19.496.000,00	0,077%
9	Santa Teresinha	R\$ 17.234,56	R\$ 27.356.000,00	0,063%
10	Emas	R\$ 13.306,11	R\$ 21.024.000,00	0,063%
11	São José de Espinharas	R\$ 20.535,52	R\$ 31.516.000,00	0,065%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Produto Interno Bruto (PIB), 2011.

Através da Tabela 5, observa-se que, no ano de 2011, 11 (onze) dos 24 (vinte e quatro) municípios analisados atingiram o percentual de 30% previsto na Lei nº 11.947/2009. Verifica-se também que o município de Maturéia foi, dos municípios avaliados, o que obteve maior índice de influência no PIB municipal. Isso significa que o valor utilizado na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE na cidade de Maturéia foi responsável por 0,118% do PIB desse município, no ano de 2011. A partir desse dado, é possível confrontar a participação da agricultura familiar, integrada ao PNAE, para o crescimento econômico do município. Percebe-se ainda que, malgrado ser um número à primeira vista pequeno, possui peso notável se levarmos em consideração a mesorregião do sertão paraibano e as condições climáticas desfavoráveis à agricultura familiar. Ainda assim, mesmo diante dos fatores adversos já expostos, é possível notar que a agricultura familiar tem o poder de contribuir para o crescimento do município a que pertence, auxiliando para a alimentação escolar através de políticas públicas, como o PNAE, e promovendo a alimentação adequada na esfera escolar.

Deste modo, é beneficiada a própria atividade agrícola familiar, pois é gerada renda para o produtor familiar a partir da comercialização dos seus produtos para o PNAE, fornecendo meios para que possa fomentar sua produção. Além disso, o próprio município

também é favorecido, na medida em que a agricultura familiar participa direta ou indiretamente⁶² do crescimento econômico do mesmo.

Tabela 6 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2012)

Região Metropolitana de Patos – PB				
Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE com o PIB do município				
Ano Exercício: 2012				
Municípios		Valor Aquisições da Agricultura Familiar – R\$	PIB Municipal	Percentual
1	Quixaba	R\$ 20.022,36	R\$ 12.603.000,00	0,16%
2	Junco do Seridó	R\$ 25.003,83	R\$ 42.172.000,00	0,06%
3	São Mamede	R\$ 42.849,00	R\$ 49.294.000,00	0,087%
4	Mãe D'Água	R\$ 15.943,50	R\$ 21.307.000,00	0,075%
5	Emas	R\$ 17.691,40	R\$ 20.344.000,00	0,087%
6	Condado	R\$ 21.926,80	R\$ 36.339.000,00	0,06%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Produto Interno Bruto (PIB), 2012.

A Tabela 6, referente ao ano de 2012, mostra que seis dos 24 (vinte e quatro) municípios analisados atingiram o percentual de 30% previsto na Lei nº 11.947/2009. Os valores utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE no município de Quixaba representou 0,16% do PIB total do referido município, no ano de 2012.

Tabela 7 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2013)

Região Metropolitana de Patos – PB				
Relação do valor investido na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE com o PIB do município				
Ano Exercício: 2013				
Municípios		Valor Aquisições da Agricultura Familiar – R\$	PIB Municipal	Percentual
1	Quixaba	R\$ 31.988,98	R\$ 14.162.000,00	0,226%
2	Teixeira	R\$ 79.369,30	R\$ 103.795.000,00	0,077%
3	Condado	R\$ 29.273,67	R\$ 41.203.000,00	0,071%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Produto Interno Bruto (PIB), 2013.

⁶² Partindo-se do pressuposto de que a agricultura familiar se desenvolve no próprio município, é possível compreender que o plantio gerido em núcleo familiar participa diretamente no crescimento econômico municipal. Assim, quando o agricultor familiar comercializa seus produtos diretamente, isto é, à própria população do município, está contribuindo para o crescimento econômico do mesmo, o que pode ser visualizado através do PIB municipal, uma vez que a população compra do agricultor familiar, que utiliza o dinheiro ganho para fomentar sua atividade. Quando o produtor familiar tem condições financeiras de investir, sua produção tende a crescer, o que, conseqüentemente, será refletido através do PIB do município, agregando ao valor total de bens produzidos no município. Ainda, a agricultura familiar influencia indiretamente no crescimento do município quando comercializa seus produtos para o mesmo através de programas governamentais sociais e de crédito, como o PNAE, agregando valores à soma total dos bens produzidos no âmbito municipal.

Pode-se afirmar, com base nos dados já discutidos, que o ano de 2013 foi um ano crítico para o desenvolvimento da agricultura familiar, no que diz respeito aos poucos municípios que utilizaram os valores que lhes foram transferidos para a compra de produtos alimentícios familiares, no âmbito do PNAE. No mencionado ano, apenas os municípios de Quixaba, Teixeira e Condado observaram o percentual mínimo de 30% previsto na legislação do PNAE, o qual deve ser destinado para a compra de gêneros alimentícios familiares. Os valores gastos com aquisições da agricultura familiar para o PNAE pelo município de Quixaba representaram 0,226% para o PIB deste município; já o valor gasto por Teixeira contribuiu 0,077% para o PIB municipal; e o valor gasto em aquisições da agricultura familiar para o PNAE pelo município de Condado foi responsável por 0,071% do PIB deste município. Logo, deduz-se que o pouco investimento dos municípios na agricultura familiar para o PNAE, no ano de 2013, causou reflexos negativos nos respectivos PIBs municipais, assim como no desenvolvimento da própria atividade rural familiar, diminuindo também a garantia de alimentação adequada nas escolas, principalmente. A Tabela 8 mostra os dados referentes ao ano de 2014:

Tabela 8 – Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE X PIB do município (2014)

Região Metropolitana de Patos – PB				
Relação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE com o PIB do município				
Ano Exercício: 2014				
	Municípios	Valor Aquisições da Agricultura Familiar – R\$	PIB Municipal	Percentual
1	Quixaba	R\$ 33.488,18	R\$ 16.132.000,00	0,207%
2	Santa Luzia	R\$ 49.240,53	R\$ 148.656.000,00	0,033%
3	São Mamede	R\$ 53.082,00	R\$ 60.194.000,00	0,09%
4	Desterro	R\$ 33.680,70	R\$ 52.457.000,00	0,064%
5	Maturéia	R\$ 30.291,35	R\$ 42.526.000,00	0,071%
6	Santa Teresinha	R\$ 46.913,48	R\$ 34.522.000,00	0,13%
7	Condado	R\$ 22.991,20	R\$ 45.935.000,00	0,05%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Produto Interno Bruto (PIB), 2014.

O último ano analisado, o de 2014, conforme pode ser visualizado na Tabela 8, apresentou sete municípios que atenderam ao limite mínimo de 30% exigido pela legislação do PNAE. Destes, destacam-se principalmente Quixaba e Santa Teresinha, cujos valores utilizados na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE representaram no PIB municipal 0,207% e 0,13%, respectivamente.

Deste modo, verifica-se que os valores investidos pelos municípios na agricultura familiar, no âmbito do PNAE, dos anos de 2011 a 2014 possuem pouca representatividade para os respectivos PIBs municipais, ainda que, no ano de 2011, os valores investidos na agricultura familiar no âmbito do PNAE tenham representado, aproximadamente, 0,1% para o PIB municipal de 4 municípios, dos 11 analisados. No ano de 2012, a representatividade de pouco mais de 0,1% para o PIB municipal ocorreu apenas em um dos seis municípios analisados. No ano de 2013, foi verificado que, em um dos três municípios analisados, o valor investido na agricultura familiar pelo município no âmbito do PNAE representou para o PIB do respectivo município, aproximadamente, 0,226%. No ano de 2014, o valor investido na agricultura familiar representou 0,13% para o PIB municipal de um dos municípios analisados, além do fato de que, em outro município analisado, a representação do valor investido na agricultura familiar para o seu respectivo PIB foi de 0,207%.

Após análise documental, através de coleta de dados, é possível destacar algumas impressões. É fato que os municípios integrantes da região metropolitana de Patos se desenvolveram e ainda hoje se desenvolvem em meio ao clima seco, com escassez de chuvas, reunindo, portanto, uma gama de obstáculos que dificultam o desenvolvimento da agricultura familiar. No entanto, apesar de todas as adversidades, os municípios que integram o sertão paraibano como um todo possuem algumas atividades em comum, como, por exemplo, a agropecuária e a produção de lavouras alimentares.

Objetivou-se, assim, dimensionar a presença, a importância e o desempenho da agricultura familiar em regiões com tais empecilhos, justamente para demonstrar a capacidade, embora menor que os municípios da região Sul do país (o que já fora confirmado pelos mais diversos estudos aqui acostados), que esse tipo de atividade agrícola possui de influenciar, mesmo que de maneira tímida, no crescimento econômico dos municípios em que é realizada. Ademais, buscou-se evidenciar a importância de políticas públicas, como o PNAE, para o fomento da agricultura familiar e para a efetivação da alimentação adequada. A partir de tais políticas de incremento da produção familiar, é possível deduzir que estimulam não só a própria agricultura familiar, mas contribuem também, e por consequência, para assegurar o direito à alimentação adequada, especialmente no âmbito escolar, que foi o setor analisado especificamente nesta etapa do trabalho, na medida em que se valoriza, por meio do PNAE, uma alimentação de qualidade, nutritiva e suficiente, capaz de proporcionar segurança alimentar e nutricional ao público destinado, podendo este tipo de alimentação ser fornecido pela agricultura familiar, justamente porque tal atividade agrícola produz alimentos voltados

para o consumo interno, de modo geral, os quais são livres de agrotóxicos, mecanização ou produtos químicos que possam prejudicar a saúde humana.

A Lei nº 11.947/2009 (Lei do PNAE), acertadamente, intencionou proporcionar uma alimentação de qualidade para os alunos das escolas da rede pública e percebeu, nos gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, a solução tanto para garantir alimentação adequada e a própria segurança alimentar, como para incentivar a produção familiar.

Nessa perspectiva, a partir dos estudos realizados, igualmente tomando por base a análise documental realizada, é possível chegar a algumas conclusões. De início, é preciso destacar a íntima vinculação existente entre agricultura familiar e alimentação adequada, haja vista a produção advinda da atividade de cunho familiar ser fator de suma importância para a efetivação desse direito humano e fundamental, previsto desde normatizações de instituições internacionais até as leis esparsas nacionais.

Ressalta-se também que a criação e execução de políticas públicas de estímulo à agricultura familiar, e a forma como são regulamentadas juridicamente e operacionalizadas, buscam incessantemente fortalecer a atividade rural gerida em núcleo familiar, uma vez que restou comprovado, tanto por organismos internacionais como pelos institutos nacionais, a importância da agricultura familiar para o abastecimento interno do Brasil, sendo esta atividade responsável por parcela considerável dos alimentos consumidos pelos brasileiros.

As políticas públicas de estímulo à agricultura familiar, em nível federal, representadas pelas políticas de crédito, tais como o Pronaf, e pelas políticas de fomento, como o PNAE, significam o empenho e a preocupação governamental, principalmente após a entrada dos governos desenvolvimentistas Lula e Dilma, em incentivar e apoiar a elaboração, a regulamentação e a execução de programas que promovessem a agricultura familiar, na medida em que foi vista como categoria econômica responsável por pontos importantes, tais como consumo interno, desenvolvimento econômico rural, assim como fator de diminuição da pobreza social, funcionando como uma atividade para fixação do homem no campo, impedindo o êxodo rural, além de contribuir para a efetivação do direito humano à alimentação adequada, tendo em vista produzir alimentos saudáveis, em regra, livres de agrotóxicos, produtos químicos ou mecanização, que são necessários a uma alimentação de qualidade e em quantidades suficientes de calorias para os seres humanos. Vê-se, portanto, que a agricultura familiar, a partir das políticas públicas que a incentivam, contribui não apenas para o desenvolvimento próprio dessa atividade rural e para superação da fome, mas também é mecanismo de efetivação da alimentação adequada e, conseqüentemente, da segurança alimentar e nutricional para o país.

A análise documental realizada foi demonstrada com o intuito de se dimensionar o desempenho e o grau de influência da agricultura familiar na concretização do direito à alimentação adequada, sendo elencada, para tal pesquisa, principalmente em virtude das condições climáticas desfavoráveis à agricultura, a região metropolitana de Patos, no Estado da Paraíba. O objetivo era justamente analisar o comportamento da agricultura familiar em condições adversas, posto que, em condições favoráveis, é esperado tanto o seu próprio desenvolvimento como também o desenvolvimento das áreas rurais e urbanas que lhe são próximas, embora, nesses ambientes propícios, sejam maiores as suas chances de oferecer impactos positivos na concretização do direito à alimentação. Por isso, houve o interesse de dimensionar a influência da agricultura familiar para o direito humano à alimentação em um cenário desfavorável, no entanto, tencionando verificar se, mesmo em condições adversas e impróprias, a dimensão e o *quantum* que a agricultura familiar contribui e se seria uma contribuição negativa ou positiva, tímida ou relevante para a promoção da alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, detectou-se que, em nível de Estado da Paraíba, dentre as mesorregiões que o integram, a mesorregião do sertão paraibano é a que mais lida com as lavouras produtivas. Ainda observou-se, a partir de documentos obtidos junto ao sítio eletrônico do FNDE, nos anos de 2011 a 2014, que parcela considerável dos 24 municípios da região metropolitana de Patos depende dos valores que lhe são repassados pela União no âmbito do FNDE para realizarem as aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar, conforme demonstrado pelos números e percentuais equivalentes nas Tabelas 1, 2, 3 e 4, tendo em vista que considerável parcela dos municípios mencionados, nos anos analisados neste estudo, utilizou mais de 30% (percentual mínimo exigido pela legislação do PNAE) dos recursos que lhe foram repassados na compra de gêneros alimentares para o PNAE, sendo visualizado que apenas no ano de 2013 houve uma queda brusca ou pouca utilização desses recursos na compra dos alimentos da agricultura familiar, consistindo no ano em que foi verificado o menor índice de municípios que cumpriram o percentual de 30% disposto na Lei nº 11.947/2009.

Realizando uma visão geral, quando da relação entre os valores utilizados pelos municípios da região metropolitana de Patos na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE e o PIB dos respectivos municípios, também nos anos de 2011 a 2014, verificou-se que tais valores utilizados na compra dos produtos alimentares possuem pouca expressividade para o PIB dos municípios utilizados, de acordo com as porcentagens exibidas nas Tabelas 5, 6, 7 e 8. Logo, pode-se concluir que, por serem poucos os valores utilizados na compra de gêneros alimentícios da agricultura pelos municípios para o PNAE, também é

tímida a participação da agricultura familiar para os PIBs municipais analisados. Porém, é preciso ressaltar que, apesar dos valores investidos (no âmbito do PNAE) na agricultura familiar por estes municípios não representar, à primeira vista, uma contribuição tida como “grande” para o PIB dos mesmos, representa, sim, uma contribuição considerável e notória, isto porque o que está sendo levado em consideração é o cenário climático, impróprio e adverso, típicos dessa região, fatores estes que poderiam inviabilizar completamente o desenvolvimento deste tipo de atividade agrícola. Contudo, os municípios do sertão paraibano, apesar de todas as condições desfavoráveis, conseguem fomentar, embora de maneira tímida, a agricultura familiar presente em seu território, possível em grande parte graças às políticas públicas de estímulo à atividade agrícola familiar e à obrigatoriedade juridicamente prevista nas regulamentações dessas políticas, tais como o PNAE, gerando também reflexos na economia de tais municípios, visualizados através de seus PIBs, mostrando-se como uma atividade econômica importante para os mesmos, contribuindo tanto para o seu crescimento como, conseqüentemente, para o próprio desenvolvimento econômico do Estado, sendo possível perceber sua importância a partir das várias políticas e programas elencados e que foram desenvolvidos pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado da Paraíba para incrementar a produção em núcleo familiar.

Ainda, é ratificada a importância da agricultura familiar e dos programas de estímulo a esse tipo de atividade agrícola para a efetivação do direito à alimentação adequada, posto que, em geral, todas as políticas públicas de fomento à agricultura familiar possuem objetivos-base em comum, quais sejam: o incremento da própria atividade agrícola familiar e a garantia da segurança alimentar e nutricional, assegurando alimentos saudáveis, em quantidade e qualidade suficientes à satisfação de uma alimentação adequada, com vistas a superar a fome e a miséria. No estudo documental realizado, tendo por objeto a região metropolitana de Patos, a política pública escolhida foi o PNAE exatamente por consistir em um programa que abrange todos os requisitos necessários à fundamentação deste trabalho, pois é uma política voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar, que possui respaldo jurídico, sendo regida por lei própria (Lei nº 11.947/2009), a qual disciplina, ainda, a obrigatoriedade de utilização de um mínimo de 30% dos recursos repassados pela União no âmbito do FNDE para a compra exclusiva de gêneros alimentícios familiares para o PNAE. Tratando-se, pois, de uma política pública preocupada com a alimentação adequada, especialmente em âmbito escolar, contribuindo, ao final, tanto para a efetivação do direito humano à alimentação adequada, como para o desenvolvimento econômico rural e da agricultura familiar das

localidades analisadas, assim como para a economia da Paraíba, da região Nordeste e do próprio país, por conseguinte.

Finalmente, em nível nacional, também é possível confirmar a relevância e a contribuição direta das políticas públicas de estímulo para a agricultura familiar na promoção e efetivação do direito humano à alimentação adequada, sendo visível a confluência existente entre as legislações de ambos os assuntos, confirmada pela análise documental realizada. Políticas de crédito, como o Pronaf, que visam ao fornecimento de crédito por meio de facilidades nos financiamentos e menores taxas de juros aos agricultores familiares, por intermédio de bancos oficiais, como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste, por exemplo, são medidas necessárias ao incremento da atividade agrícola familiar, que foram sendo cada vez mais consolidadas através da criação de leis próprias que regulamentam tais políticas, atribuindo à agricultura familiar status de categoria econômica, passando a ser reconhecida nacionalmente a sua importância para o desenvolvimento econômico rural, para a alimentação adequada e para a segurança alimentar e nutricional (SAN). As políticas de fomento à agricultura familiar são igualmente importantes, tanto por fortalecer a economia interna da atividade agrícola familiar como por causar reflexos positivos na economia do setor rural do país.

Do ponto de vista jurídico, podem ser citadas: a Lei nº 11.326/2006, que regulamenta o crédito rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), assim como os beneficiários do aludido programa; a Lei nº 11.947/2009, que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e também a Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), além das demais regulamentações das diversas políticas públicas nacionais e estaduais de estímulo à agricultura familiar já abordadas ao longo deste trabalho.

Unida à importância da regulamentação jurídica exposta, ressalta-se a presença e a preocupação dessas políticas não só com a atividade agrícola familiar, mas também com a alimentação adequada, podendo igualmente ser consideradas políticas de segurança alimentar e nutricional – em 15 de Setembro de 2006, também foi criada a Lei nº 11.346, instituindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada –, posto promoverem, de forma direta ou indireta, a diminuição da fome, da pobreza, da miséria, dotando a população de alimentos saudáveis que tratem de exterminar não apenas a fome, mas que, de fato, visem ao abastecimento interno de maneira sadia, em qualidade e quantidades suficientes ao ser humano.

Deste modo, verifica-se que a associação entre políticas públicas para a agricultura familiar e o direito à alimentação adequada, quando unidos, podem promover tanto o desenvolvimento econômico do setor rural e da agricultura familiar (em relação ao direito do desenvolvimento), verificado através da regulamentação jurídica que possuem as respectivas políticas públicas destinadas à produção familiar, como também o desenvolvimento humano (diz respeito ao direito ao desenvolvimento), na medida em que objetiva fomentar a alimentação adequada, direito humano e fundamental.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a dimensão da influência das políticas públicas de estímulo à agricultura familiar – levando em consideração suas características, organização, funcionamento e, principalmente, sua regulamentação jurídica – para a efetivação do direito humano fundamental à alimentação adequada.

Para tanto, fez-se necessário iniciar a trajetória deste estudo a partir da formação econômica brasileira, realizando um apanhado que teve início pela estrutura agrária e fundiária brasileira, além do conhecimento a respeito do setor rural do país. O setor rural brasileiro, desde o Brasil Colônia, fora fortemente marcado pela concentração de terras nas mãos de uma minoria, mais especificamente os grandes latifundiários. Em meio a esses, encontravam-se os pequenos produtores rurais negligenciados pelo poder público. Com a modernização da agricultura, juntamente com a Revolução Verde, em 1960, houve grande expansão das empresas agrícolas, pertencentes aos grandes proprietários de terras, o que acabou por gerar altos índices de desemprego rural, inchaço urbano – ocasionado pelo êxodo rural –, pobreza e desigualdades sociais, contribuindo para aprofundar ainda mais as diferenças existentes entre o pequeno e o grande produtor, na medida em que a aquisição de tecnologia nas lavouras rurais só era possível pelos produtores capitalizados, já que os descapitalizados, compostos majoritariamente pelos pequenos produtores, não tinham recursos para tanto, gerando a marginalização desse tipo de agricultor. Hoje, a realidade do meio rural brasileiro ainda possui alguns resquícios do momento histórico relatado.

O problema da reforma agrária e da injusta distribuição de terras ainda é uma constante. A Constituição Federal do Brasil de 1988 surge para, dentre tantos outros objetivos, democratizar o espaço rural, garantir a igualdade, evitar o êxodo rural e fazer com que a propriedade cumpra sua função social, na tentativa de evitar a má ou subutilização da terra. Para garantir tais objetivos, o Estado cria e executa políticas públicas, que, regra geral, consistem em ações estatais voltadas para o enfrentamento de problemas sociais existentes em uma sociedade.

É nesse contexto, principalmente após a Constituição Federal de 1988 e a redemocratização do Estado brasileiro, que surgem com mais força os movimentos sociais rurais, promovidos pelos sindicatos dos trabalhadores rurais, associações e cooperativas, reivindicando uma atenção maior do governo brasileiro à agricultura familiar e ao pequeno

produtor rural, momento em que ficou explícita sua importância para o desenvolvimento econômico rural e para a alimentação e segurança alimentar do país.

Mesmo com as dificuldades oriundas da injusta divisão de terras, em decorrência da falta de planejamento quando da realização da reforma agrária, e com o predomínio da elite agrária no setor rural, começa a ganhar destaque e importância no cenário brasileiro a agricultura familiar, um tipo de atividade rural gerida em núcleo familiar, consistindo em ramo econômico agrícola que produz tanto para sua subsistência como para o mercado interno, abrangendo vários tipos de agricultores, dentre eles os capitalizados, descapitalizados ou em processo de capitalização, daí o seu caráter multifuncional, pluriativo e, principalmente, heterogêneo. O poder público brasileiro começou a atribuir relevância a esse tipo de agricultura ao perceber sua importância para a segurança alimentar e para o consumo interno do país. Os movimentos sociais rurais pressionavam o Estado cada vez mais para que fossem criadas políticas públicas específicas para a categoria rural familiar frente à verificação de sua importância para o desenvolvimento econômico rural.

A primeira atitude do governo brasileiro, nessa perspectiva, foi elevar a agricultura familiar ao status de categoria econômica, com a instituição da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, sendo este seu marco regulatório. Daí em diante, emergem as políticas públicas destinadas ao fomento da atividade agrícola de cunho familiar, a qual figura atualmente como uma das grandes responsáveis pelo desenvolvimento rural brasileiro, garantindo o abastecimento e o consumo interno do país.

Deste modo, surgem as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar, nelas compreendidas as políticas de crédito e de fomento à atividade rural familiar. O crédito rural brasileiro teve início com os denominados financiamentos rurais, normatizados pela Lei nº 4.829/65. A partir daí, ressaltou-se a importância desse tipo de crédito para o crescimento econômico do país, ocasionando a necessidade de oferecer tratamento mais específico ao assunto, fator que implicou na criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) determinando a regulamentação do crédito e suas formas de aplicação. O SNCR, juntamente com o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e o Manual de Crédito Rural (MCR), disciplinam e normatizam o crédito rural e suas formas de concessão no âmbito das diversas atividades rurais brasileiras. Um dos principais objetivos do crédito rural é fortalecer o produtor rural, entre eles, o agricultor familiar.

Em 1996 surge o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que veio se consolidar efetivamente a partir do ano de 2003, início do primeiro Governo Lula, permanecendo durante o Governo Dilma e somente vindo a ser

institucionalizado pela Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, denominada Lei da Agricultura Familiar. Até então, tal política pública de crédito ainda é vista como uma das principais a incentivar a atividade agrícola familiar. Porém, com a fixação do Governo Temer desde maio de 2016, houve algumas mudanças no setor agrícola e não estão definidos quais os rumos que o programa tomará.

Nesse contexto, também foram destacadas as principais políticas públicas desenvolvidas para a agricultura familiar, especialmente as de fomento, representadas pelas políticas de impulso e estruturação da produção agrícola familiar, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Garantia-Safra, o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Dentre as mencionadas políticas de fomento à agricultura familiar, obteve maior destaque, neste trabalho, o PNAE, regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, tendo em vista se tratar de um programa do governo federal que abrange, simultaneamente, agricultura familiar e alimentação adequada, além de representar um marco nas políticas públicas alimentares no país. Nesse sentido, o art. 14 da mencionada Lei do PNAE diz que, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados aos Estados, Municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser obrigatoriamente utilizados na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Os temas agricultura familiar e alimentação adequada são bastante interligados. Antigamente, alimentar-se era um ato natural e cotidiano praticado pelo homem. Na atualidade, o homem depende de uma série de fatores para se alimentar, dentre eles, subsídios para a agricultura, preços dos alimentos, controle estatal, indústria alimentar, entre outros. A alimentação adequada está vinculada a dois requisitos: o acesso a produtos de boa qualidade, que possibilitem uma alimentação adequada, mas, sobremaneira, encontra-se ligado às condições econômicas de aquisição do alimento.

Internacionalmente expressado, o direito humano à alimentação adequada está presente em pactos e acordos internacionais, convenções, agendas públicas, em organismos internacionais – ONU, FBSAN, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre outros –, além de ter abrangência nas legislações internas de vários países (Roma, França, Brasil, por exemplo). Em nível nacional, constata-se o direito à alimentação adequada com status de direito fundamental, previsto na Constituição do Brasil de 1988, em seu art. 6º, sendo indissociável do direito à vida digna. Unido ao conceito de alimentação

adequada, existe a segurança alimentar e nutricional (SAN) e a soberania alimentar. A segurança alimentar e nutricional pode ser entendida como o acesso a alimentos seguros, isto é, que não estejam contaminados biológica ou quimicamente, e de qualidade (nutricional, biológica e sanitária), e que sejam produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. De seu turno, a soberania alimentar consiste, basicamente, em cada nação ter o direito de garantir alimentação adequada ao seu povo, tendo igualmente autonomia para criar e executar políticas públicas que garantam segurança alimentar e nutricional à população, almejando e respeitando sempre as práticas sustentáveis, econômicas e sociais. Logo, o direito humano fundamental à alimentação adequada está previsto também nas leis esparsas brasileiras, sendo igualmente regulamentado por órgãos como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), os quais têm como objetivo principal garantir a segurança alimentar, sendo também responsáveis pelas políticas públicas que visam à alimentação adequada.

A pesquisa bibliográfica realizada no âmbito do presente estudo permitiu algumas conclusões, dentre elas a de que, de modo geral, a regulamentação jurídica das políticas públicas de estímulo à agricultura familiar geram consequências positivas para a efetivação do direito humano à alimentação, de modo a promover esse direito humano. Com efeito, podem ser igualmente tidas como políticas alimentares, visto que as legislações que regulamentam os programas de estímulo à agricultura familiar mencionados neste trabalho garantem, de maneira direta ou indireta, o incentivo à agricultura familiar, buscando, a partir desse apoio, também assegurar o direito à alimentação adequada. Com base nesse resultado, sobreveio a necessidade de avaliar, apoiado em uma análise documental e não apenas bibliográfica, o *quantum*, i.e., o montante que as políticas públicas de estímulo à produção rural familiar são capazes de influenciar para promover o direito à alimentação adequada, de modo a perceber seu pequeno, médio ou grande impacto para a efetivação da alimentação adequada.

Assim, para avaliar o *quantum*, optou-se por realizar pesquisa com análise documental para complementar a pesquisa bibliográfica realizada. Ainda, a análise documental teve como espaço geográfico a região metropolitana de Patos-PB, que abrange 24 (vinte e quatro) municípios e fica localizada no Sertão Paraibano, levando-se em consideração, nos resultados da pesquisa, a seca e as condições climáticas adversas vivenciadas pela região objeto de estudo. O espaço de tempo escolhido corresponde aos anos de 2011 a 2014. A política pública eleita foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Deste modo, a análise documental fora dividida em duas etapas: primeiro, houve a relação entre os valores transferidos para o PNAE de cada município com os valores investidos na aquisição de

gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, e, em seguida, a representação desse valor utilizado na compra de produtos da agricultura familiar, em porcentagem, no montante do valor total (valor transferido), dos anos de 2011 a 2014; no segundo momento, houve a confrontação do valor utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE com o PIB do município correspondente, também dos anos de 2011 a 2014. Contudo, na segunda etapa foram selecionados apenas os municípios da região metropolitana de Patos que atenderam ao percentual igual ou superior a 30% (trinta por cento), que é a porcentagem mínima exigida pela Lei nº 11.947/2009, que rege o PNAE.

No primeiro momento da pesquisa documental, foi verificado que, apesar das condições climáticas desfavoráveis e das fortes secas que atingem os municípios da região metropolitana de Patos, situada no sertão paraibano, há um número tímido, porém considerável, de municípios que ainda lidam com a agricultura familiar e que conseguem, através de políticas públicas como o PNAE, contribuir direta ou indiretamente para o fomento não só da própria produção em núcleo familiar, mas também da alimentação adequada local, especialmente na alimentação escolar, tendo em vista que, no ano de 2011, os municípios que atenderam ao limite mínimo de 30% presente na legislação do PNAE representaram, em porcentagem, 45,83% do total dos municípios analisados. Já no ano de 2014, foi verificada uma queda, já que apenas 29,16% dos municípios analisados nesse ano atenderam ao limite mínimo de 30% presente na legislação do PNAE. Portanto, detectou-se uma regressão quanto ao número de municípios que atenderam ao limite mínimo de 30% que deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar exigido pela legislação do PNAE, concluindo-se, por conseguinte, que existe a necessidade do poder público federal, em conjunto com o poder público estadual, estimularem de maneira mais forte essa política pública na região em análise, de modo a contribuir para a modificação desse quadro de regressão. Verificou-se também que, apesar do número de municípios ter diminuído, ainda há a presença de municípios da região metropolitana de Patos que necessitam de e investem os recursos repassados no âmbito do PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, o que demonstra a importância dessa política (que atualmente necessita ser mais estimulada) para tais municípios e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da agricultura familiar e da alimentação locais.

O segundo momento da pesquisa documental pretendeu, a partir da relação entre o valor utilizado com o PIB do município respectivo, verificar, além da representação (em porcentagem) do valor utilizado, pelo município, na compra de produtos da agricultura

familiar através do PNAE para o PIB do município, apurar a influência da agricultura familiar e do próprio PNAE para a economia do município e, com isso, igualmente examinar a contribuição de ambos para uma alimentação adequada no âmbito desses municípios. Assim, verificou-se que tais valores utilizados na compra dos produtos alimentares possuem pouca expressividade para o PIB dos municípios analisados, conforme as porcentagens já aferidas anteriormente. Logo, pode-se concluir que, por serem poucos os valores utilizados na compra de gêneros alimentícios da agricultura pelos municípios para o PNAE, também é tímida a participação da agricultura familiar nos PIBs municipais analisados, durante o período de 2011 a 2014. Contudo, ressalta-se que, apesar do fato de que os valores investidos (no âmbito do PNAE) na agricultura familiar por esses municípios não representam, à primeira vista, uma contribuição tida como “grande” para o PIB dos mesmos, é preciso reconhecer que significa, sim, uma contribuição considerável e notória, posto que está sendo levado em consideração o cenário climático, impróprio e adverso, típicos dessa região, fatores estes que poderiam inviabilizar completamente o desenvolvimento desse tipo de atividade agrícola. No entanto, essa inviabilização completa não é vista. Ao contrário, percebeu-se a permanência e a insistência do poder público (federal, estadual e municipal) em manter o desenvolvimento da agricultura familiar, assim como fortalecer a alimentação adequada, em especial a alimentação escolar. Verificou-se que os municípios da região metropolitana de Patos, no sertão paraibano, embora sejam afetados pelas adversidades climáticas e pelas secas, ainda conseguem estimular, mesmo que de maneira tímida e lenta, a agricultura familiar e a alimentação adequada, possível em grande parte devido à regulamentação de políticas públicas como o PNAE.

Portanto, ao relacionar ambas as pesquisas, bibliográfica e documental, é possível compreender, ao final, que o modo como estão dispostas as regulamentações jurídicas das políticas públicas de estímulo à agricultura familiar contribuem para efetivar o direito humano fundamental à alimentação adequada, sendo importantes instrumentos a fomentar tanto a própria atividade agrícola familiar como também a alimentação adequada, consistindo ainda numa maneira de promover não apenas o desenvolvimento econômico do setor rural e da agricultura familiar (visualizando o direito do desenvolvimento), verificado através da regulamentação jurídica que possuem as respectivas políticas públicas destinadas à produção familiar, mas também o desenvolvimento humano (que diz respeito ao direito ao desenvolvimento), posto fomentar a alimentação adequada, direito humano e fundamental.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Elis da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Textos para discussão nº 641, IPEA. Brasília-DF, 1999.
- ALVES, Eliseu; MARRA, Renner. A persistente migração rural-urbana. **Revista de política agrícola**. Ano XVIII, n. 4, Out./Nov./Dez., Brasília-DF, ISSN 1413-4969, 2009. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/publicacoes/revista-de-politica-agricola>>. Acesso em: Mai. 2016;
- BACELAR DE ARAÚJO, Tânia. Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão. LEITE, Pedro Sisnando; et. al. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Ministério do Desenvolvimento Agrário**, Brasília: Paralelo 15. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/Ministério do Desenvolvimento Agrário, ISBN 85-86315-32-X, 2000. Disponível em: <http://www.econometrix.com.br/pdf/53612a1af7df0310cc387841741ba6bde04a64ae.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.
- _____. A “questão regional” e a “questão nordestina. In: TAVARES, Maria da Conceição Tavares (Orgs.). **Celso Furtado e o Brasil**. 1ª ed. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2001.
- BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel, 2002.
- BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**. nº 19, v. 2, p. 94-110, Campinas, 2012.
- BATTESTIN; Simone; VIEIRA, Izabelle. **Políticas públicas para campo e combate à pobreza rural no Norte e Nordeste**: um olhar sobre o peixe, a vara e o rio. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, nº 53, ISSN 2358-1379, mai. 2016. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB53_Politicas_publicas_para_campo_e_o_combate_a_pobreza_rural_no_Norte_e_Nordeste_um_olhar_sobre_o_peixe_a_vara_e_o_rio.pdf. Acesso em: Jan. 2017.
- BEURLLEN, Alexandra. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015**: avanços e desafios. Brasília-DF: SAF/MDA, 2015.
- BISPO, Vanesca Freitas. **Direito Fundamental à Alimentação Adequada**: e efetividade do Direito pelo Mínimo Existencial e a Reserva do Possível. Curitiba: Juruá, 2014.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000307081>>. Acesso em: Mai. 2016.

BOCAFOLI, Maria Fernanda Degan. Políticas Públicas de Combate à Fome nos Governos Lula (2002-2010) e Bachelet (2006-2010). In: **II Seminário de Pesquisa da FESPSP**. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. São Paulo, Outubro/2013. Disponível em:

<http://www.fespsp.org.br/seminario2013/artigos/IIseminarioPesquisa_MariaFernandaBocafoli.pdf>. Acesso em: Jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. **Companhia Nacional de Abastecimento – Conab**, [2017]. Disponível em:

<<http://www.conab.gov.br/conab-quemSomos.php?a=11&t=1>>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O direito à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. LEÃO, Marília (Org.). Brasília: ABRANDH, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar**. Rio de Janeiro, 2006. ISSN: 0103-6157. Disponível em:

http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: Mai. 2016.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Legislação do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: Mai. 2016.

_____. **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; disciplina aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar e dá outras providências. Legislação do Planalto. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: Mai. 2016.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial, Brasília, DF, 18 jun. 2013. Disponível em:

<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015**. Altera a redação dos artigos 25

a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial, Brasília, DF, 08 abr. 2015.

Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: Jan. 2017.

BUAINAIN, Antônio Márcio, et. al. Peculiaridades regionais da agricultura familiar brasileira. *In*: SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BATALHA, Mário Otávio (Orgs.). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar**. São Carlos: EdUFSCar, 2005. ISBN 85-7600-043-1.

BÚRIGO, Fábio Luiz. **Cooperativa de crédito rural: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte?**. Chapecó-SC: Argos, 2007.

_____. **Finanças e Solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil**. Chapecó-SC: Argos, 2010.

CACHAGO, Elisa Noemí Cofre; BLANCO, José Luis Yagüe; MIÑO, Marco Vinicio Moncayo. Seguridad y Soberanía alimentaria: análisis comparativo de las leyes em siete países da América Latina. **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros**, nº 242, p. 49-88, 2015.

CARNEIRO, Maria José. Política Pública e Agricultura Familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro-RJ, n. 8, p. 70-82, abr. 1997. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/106/102>. Acesso: 15 nov. 2015.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço**, 10ª ed. Rio de Janeiro-RJ: Antares, 1984.

CAZELLA, Ademir Antonio; Et. Al. **HISTÓRICO, CARACTERIZAÇÃO E DINÂMICA RECENTE DO PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. *In*: XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá-MT, 2004. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O365.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

CAZELLA, Ademir A.; Et. Al (Orgs). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. ISBN 978-85-7478-292-8.

CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, julho 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/LivroConsea_DocumentoReferencia.pdf>. Acesso em: Nov. 2016.

_____. O que é o Consea? Notícia publicada em 02/01/2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao>>. Acesso em: Nov. 2016.

CONTI, Bruno Martarello De; ROITMAN, Fábio Brener. Pronaf: Uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. Revista do BNDES, nº 35, Jun. 2011, p. 131-168. Disponível em:

<http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf>. Acesso em: Mai. 2016.

CORRÊA, Leonardo Alves. Direito econômico, poder local e desenvolvimento social: O municipalismo democrático na obra de Giovani Clarck. In: HENRIQUES FILHO, Tarcísio; LELIS, Davi Augusto Santana de; et al (Orgs.). **Direito econômico: estudos em homenagem ao professor Giovani Clark**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

COSTA, Vibérica Gonçalves da. **POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR: Uma avaliação do PRONAF em dois assentamentos rurais da Mata Sul Paraibana**. Dissertação. Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. João Pessoa – PB, 2013, 126 p.

D'AGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

DELGADO, Guilherme C. Relatório de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). In: BOTELHO FILHO, Flávio Borges (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas Rurais**. Universidade de Brasília-DF. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Núcleo de Estudos Agrários. V. 6, nº 24, Brasília-DF, 2006. Disponível em:

<http://cmapspublic2.ihmc.us/rid=1188901540019_32096268_8454/Caderno%2024.pdf>. Acesso: Abr. 2016.

DE PAULA, Luiz Fernando. **Sistema Financeiro, Bancos e Financiamento da Economia: Uma abordagem Keynesiana**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

DIESEL, Vivien; DIAS, Marcelo Miná; NEUMANN, Pedro Selvino. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ª ed, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FALAVINHA, Diego Hermínio Stefanutto; et. al. Das políticas públicas como instrumento de efetivação do direito fundamental à alimentação adequada e da atuação do poder judiciário neste contexto. In: MANIGLIA, Elisabete (Org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade: Temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, M. M. F. **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento - ensaios interdisciplinares**. São Paulo/Florianópolis: Conceito, 2012.

_____; SILVA, Paulo Henrique Tavares da. Indicadores de desenvolvimento e direitos humanos: da acumulação de riquezas à redução da pobreza. In: COUTINHO, Ana Luisa Celino; et al (coord.). **Direito, Cidadania e Desenvolvimento**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012-A. ISBN 978-85-7874-292-8.

_____. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: Limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer, Et al (orgs). **Direitos Humanos de Solidariedade: avanços e impasses**. Curitiba-PR: Appris Editora, 2013.

_____. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; et al (Orgs.). **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**. Brasília-DF: Ipea/CONPEDI, ISBN 978-85-7811-167-0, 2013-A.

FONSECA, Pedro Cezar. Et Al. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimento?. **Revista Nova Economia**, v. 23, n.2, mai/ago. 2013, p. 403-428. ISSN 0103-6351. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000200006>. Acesso em: Mai. 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Dados da agricultura familiar, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. **Dados da agricultura familiar**, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. **Dados da agricultura familiar**, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. **Dados da agricultura familiar**, 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. História, [2017]a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. Sobre o PNAE, [2017]b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. PNAE. Execução, [2017]c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. PNAE. Parceiros e Competências, [2017]d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/parceiros-e-compet%C3%Aancias-alimentacao>>. Acesso em: Jan. 2017.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro S.A, 1981.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 34^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Raízes do Subdesenvolvimento**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. Agropecuária e Pesca – a Secretaria, [2017]. Disponível em: <<http://paraiba.pb.gov.br/agropecuaria-e-pesca/a-secretaria/>>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. Agropecuária e pesca – Programas e Ações, [2017]. Disponível em: <<http://paraiba.pb.gov.br/agropecuaria-e-pesca/programas-e-acoas/>>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. Projeto Cooperar, [2017]. Disponível em: <http://www.cooperar.pb.gov.br/index.php?pg=sobre_o_cooperar>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual – IDEME. Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado da Paraíba 2014.** João Pessoa-PB, 2016. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2016/12/NOTA-T%C3%89CNICA_PIB-MUNICIPAL_2014.pdf>. Acesso em: Jan. 2017.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** 1ª ed, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

_____. PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** 1ª ed, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GUANZIROLI, Carlos; et. al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

GUANZIROLI, Carlos E. Reforma Agrária e Globalização da Economia: o caso do Brasil. LEITE, Pedro Sisnando; et. al. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Ministério do Desenvolvimento Agrário,** Brasília: Paralelo 15. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. ISBN 85-86315-32-X. Disponível em: <http://www.econometrix.com.br/pdf/53612a1af7df0310cc387841741ba6bde04a64ae.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

HOFFMANN, Rodolfo. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? Nota Técnica. **Segurança Alimentar e Nutricional,** Campinas, 21(1), p. 417-421, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades, 2016. Cidades. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Produto Interno Bruto (PIB), 2011. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Produto Interno Bruto (PIB), 2012. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Produto Interno Bruto (PIB), 2013. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Produto Interno Bruto (PIB), 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: Dez. 2016.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferreira de. Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/wrevojs246/index.php/seminasoc/article/view/5469/4991>. Acesso em: 20 set. 2015.

LAMONICA, Marcos Tostes. Trajetória de Crescimento da Economia Brasileira e Mudança Estrutural de 1971 a 2008: uma interpretação a partir do Framework Space. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 16, n. 1, jan./abr. 2012, p. 43-61. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/blog/REC_16.1_03_Trajectoria-de-crescimento-da-economia-brasileira.pdf>. Acesso em: Jun. 2016.

MALUF, Renato S. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MANUAL DE CRÉDITO RURAL – MCR. Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>> Acesso em: 20 jul. 2016.

MAFFIOLETTI, Emanuelle Urbano. MICROCRÉDITO: peculiaridades e a democratização do crédito no sistema financeiro nacional. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 45, p. 237-262, 2006.

MATA, Milton da. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativa dos subsídios implícitos. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 215-246, jul. 1982. ISSN 0034-7140. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/288/6516>>. Acesso em: 03 Out. 2016.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO; SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA; Et. Al. O atendimento à agricultura familiar. **Revista de política agrícola**. Ano XIII, n. 4, Out./Nov./Dez., Brasília-DF, 2004. ISSN 1413-4969. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/Revista%20de%20Politica%20Agricola%20Ano%20XIII%20-%20N%204%20-%20Out_Nov_Dez_%202004.pdf>. Acesso: Abr. 2016.

MÜLLER, Marcela. **Direito Fundamental à Alimentação Adequada no Contexto das Organizações Internacionais**. Curitiba: Juruá, 2014.

MUNDO NETO, Martin; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles. Recursos Financeiros para a Agricultura Familiar. *In*: SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BATALHA, Mário Otávio (Orgs.). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar**. São Carlos: EdUFSCar, 2005. ISBN 85-7600-043-1.

NICHOLLS, William H.; PAIVA, Ruy Miller. Estrutura e Produtividade da Agricultura Brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 5-27, abr. 1965. ISSN 0034-7140. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1777/2793>>. Acesso em: 03 Out. 2016.

NUNES, Márcio Emanuel; et. al. Políticas Agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do nordeste: evolução, desafios e perspectivas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, nº 43, Jul/Dez 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24369&catid=179&Itemid=7>. Acesso em: Jan. 2017.

O QUE É? ÍNDICE DE GINI. **Revista desafios do desenvolvimento/IPEA**. 4ª ed, ano 1, Brasília-DF, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: Jan. 2017

PÉRSICO, João Augusto (Coord.). **Cartilha de acesso ao PRONAF**: saiba como obter crédito para a agricultura familiar. Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Brasília-DF, 2011.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Crédito Rural**: Limites da legalidade. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007.

PONTES, Rosa Oliveira de. **O modelo de desenvolvimento do polo industrial de Manaus e a discussão sobre a segurança jurídica**. Dissertação. Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. Mestrado em Direito Econômico. João Pessoa – PB, 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

_____. **A revolução brasileira**: a questão agrária no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PROCASE – Projeto De Desenvolvimento Rural Sustentável Do Cariri, Seridó e Curimataú: Manual de Implementação. Governo da Paraíba. Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Paraíba, Agosto/2013.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) – PNAE/FNDE. **Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**, 2ª ed. rev. e atual. com a resolução nº CD/FNDE nº 04/2015, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>>. Acesso em: Dez. 2016.

QUEIROZ, Timóteo Ramos; BATALHA, Mário Otávio. Gestão de custos na agricultura familiar. *In: SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BATALHA, Mário Otávio (Orgs.). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar***. São Carlos: EdUFSCar, 2005. ISBN 85-7600-043-1.

REZENDE, Gervásio Castro de. A agricultura e a reforma do crédito rural. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 185-206, abr. 1985. ISSN 0034-7140. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/340/7750>>. Acesso em: 03 Out. 2016.

RODRIGUES, Sandra Terto Sampaio. **O crédito rural promotor do desenvolvimento e o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF)**. Dissertação. Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. Mestrado em Direito Econômico. João Pessoa – PB, 2013, 208 p.

SACHS, Jeffrey. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. *In: ABRAMOVAY, R. et al (org). **Razões e Ficções do Desenvolvimento***. São Paulo: Editora Unesp; Edusp, 2001, p. 29.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria Social, Agricultura e Pluriatividade. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15988>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Tradução: Maria Sílvia Possas. São Paulo-SP: Nova Cultura LTDA, 1997. ISBN 85-351-0915-3. Disponível em: <http://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2009/06/s_Schumpeter_-_Teoria_do_Developmento_Econ%3%B4mico_-_Uma_Investiga%3%A7%3%A3o_sobre_Lucros_Capital_Cr%3%A9dito_Juro_e_Ciclo_Econ%3%B4mico.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2015.

SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), [2016]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/linhas-de-cr%3%A9dito>>. Acesso: Abr. 2016.

_____. Secretaria Especial de Agricultura familiar e do Desenvolvimento Agrário. Casa Civil. Programa Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (SAF-PGPAF), {2017}. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-pgpaf/sobre-o-programa>>. Acesso em: Jan. 2017.

_____. Secretaria Especial de Agricultura familiar e do Desenvolvimento Agrário. Casa Civil. Seguro da Agricultura Familiar (SAF-SEAF), {2017}. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-seaf/como-funciona-o-seaf>>. Acesso em: Jan. 2017a.

_____. Secretaria Especial de Agricultura familiar e do Desenvolvimento Agrário. Casa Civil. Garantia-Safra (SAF-GS), {2017}. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-garantia/sobre-o-programa>>. Acesso em: Jan. 2017b.

SILVA, Fernanda Faria. **Distribuição de crédito para agricultura familiar**: Um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural. Dissertação. Universidade Federal de Uberlândia. Instituto de Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia. Mestrado em Economia. Uberlândia – MG, 2006, 250 p.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. 2ª ed. Coleção Primeiros Passos. Brasiliense: São Paulo, 1981.

_____; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero**: A experiência brasileira, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2010.

Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-lt_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf>. Acesso em: Dez. 2016.

SILVA, Júlia Lenzi; GROSSI, Naiara Souza; CORONA, Roberto Brocanelli. “O Veneno está na mesa”: reflexões a partir do conceito de segurança/soberania alimentar. In: MANIGLIA, Elisabete (Org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

SILVA, Marcio Gomes; DIAS, Marcelo Miná; AMORIM JÚNIOR, Paulo César Gomes. Mudanças Organizacionais em Empreendimentos de Agricultura Familiar a partir do Acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR)*, Piracicaba-SP, Vol. 53, nº 02, p. 289-304, abr/jun 2015.

SOUZA, Carla Arantes de; ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. As contribuições da agroecologia para a construção da soberania alimentar. In: MANIGLIA, Elisabete (Org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

SOUZA, Cleonice Borges de. CAUME, David José. Crédito Rural e Agricultura Familiar no Brasil. Universidade Federal de Goiás-GO. In: **XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)**, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/882.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

SPOLODOR, Humberto Francisco S.; MELHO, Fernando H.. O mercado de crédito e a experiência brasileira de financiamento da agricultura. **Revista de Economia e Sociologia Rural [online]**. vol.41, n.3, 2003, pp.9-28. ISSN 0103-2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v41n3/a01v41n3.pdf>>. Acesso em: Jun. 2016.

SZINWELSKI, Nádia Kunkel; TEO, Carla Roseane Paz Arruda; GALLINA, Luciara de Souza; GRAHL, Fabiula; FILIPPI, Cimara. Implicações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na renda e organização de agricultores familiares. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 2, p. 220-239, 2015.

TRICHES, Rozane Márcia. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ª ed, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

_____. SCHNEIDER, Sergio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.19, n. 4, p. 933-945, out/dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019>. Acesso em: Dez. 2016.

VIEIRA, André Luiz Valim. Políticas Públicas de Dignidade da Pessoa Humana: o combate à miséria, à pobreza e à fome como ação principal do Estado Democrático de Direito. In:

MANIGLIA, Elisabete (Org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade: Temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

WILKINSON, John. **Mercados, Redes e Valores: O novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

ZUKOWSKI, José Carlos. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ª ed, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.