

ABASTECIMENTO ALIMENTAR E COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO

Série Políticas Sociais e de Alimentação

1



**Centro de Excelência
contra a Fome**

SÉRIE POLÍTICAS SOCIAIS E DE ALIMENTAÇÃO

CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME

Diretor e Representante

Daniel Silva Balaban

Vice-Diretora

Cynthia Jones

Coordenador do Projeto e Editor da Série

Gabriel Specht

Oficial de Comunicação

Isadora Ferreira

ABASTECIMENTO ALIMENTAR E COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO

EQUIPE TÉCNICA

Autores

Francisco Menezes

Pesquisador do Ibase. Consultor

Sílvio Porto

Consultor

Cátia Grisa

Professora na UFRGS – Campus Litoral Norte

Coordenadora Editorial

Melina Bandeira

Coordenadora-adjunta

Edição

Isadora Ferreira

Gabriel Specht

Manuela Rodrigues Fantinato

Bruno Fiuza

Projeto Gráfico e Diagramação

Maria João Pessoa Macedo

Danielle Costa

Revisão

Bruno Fiuza

Fotos

Gustavo Stephan

Centro de Excelência contra a Fome do PMA

Embrapa

Shutterstock

Hero Images Inc./Corbis/Latinstock

Impressão

Athalaia Gráfica e Editora

Tiragem

300 unidades

COMITÊ DIRETIVO

Este estudo contou com o apoio de um grupo de especialistas na área de compras institucionais de alimentos e de segurança alimentar, com o objetivo de guiar e acompanhar o desenvolvimento do estudo e garantir a qualidade técnica e analítica

Maximo Torero

Diretor da Divisão de Mercados, Comércio e Instituições, IFPRI, Washington

Ivan Cossio Cortez

Gestor de Programa de País, Divisão da América Latina e Caribe, IFAD, Roma

Clare Mbizule

Conselheira de Aprendizagem e Compartilhamento, Purchase for Progress (P4P), PMA, Roma

Gustavo Lund Viegas

Analista Engenheiro Agrônomo, Gerente, Superintendência de Suporte da Agricultura Familiar, Diretoria de Política Agrícola e Informações, Conab, Brasília

Marco Antonio Rodriguez Pinto

Técnico de Planejamento, Superintendência de Suporte da Agricultura Familiar, Diretoria de Política Agrícola e Informações, Conab, Brasília

Denise Reif Kroeff

Diretora, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Janaína Kern da Rosa

Diretora Substituta, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Hetel Leepkahn dos Santos

Coordenadora Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – MDS

Este relatório baseia-se em pesquisa financiada pela Fundação Bill & Melinda Gates. Os achados e conclusões nele contidos são de responsabilidade de seus autores e não necessariamente refletem as posições ou políticas dos financiadores.

AGRADECIMENTOS

Este estudo não teria sido possível sem o inestimável apoio de Andrea Polo Galante, nutricionista da FAO, e de Maria Sinedes Neres dos Santos, nutricionista do FNDE. Agradecemos ainda à Fundação Bill & Melinda Gates, à equipe do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, especialmente à equipe de Comunicação, Administrativa e de Programa pelo apoio técnico e administrativo que muito contribuíram para a execução deste projeto de pesquisa. Agradecimento especial vai aos autores deste estudo, que não mediram esforços para a realização deste estudo.

ABASTECIMENTO ALIMENTAR E COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO

Série Políticas Sociais e de Alimentação

1



WFP

Centro de Excelência
contra a Fome

wfp.org

Sumário

06	Apresentação
08	Resumo Executivo
13	Introdução
19	Crises de abastecimento e predomínio do modelo agroexportador
20	Breve histórico do período colonial até a Primeira República
22	Crises de abastecimento e seu enfrentamento
23	Ação do Estado e mercado cafeeiro: o Convênio de Taubaté
24	Princípio do século XX
25	Novas tentativas de controlar o mercado de alimentos e o fim da
27	Primeira República
29	Efeitos da crise de 1929 no Brasil
31	Panorama
32	De 1930 até o Golpe Militar
35	O início da Era Vargas
37	Estado Novo
39	O Pós-Segunda Guerra Mundial
40	Governo Dutra
42	Segundo Governo Vargas
43	O Plano de Metas: o período das grandes obras viárias e a construção de Brasília
45	O Vice (que se tornou) Presidente
49	Panorama
51	A política de abastecimento e suplementação alimentar no regime militar
51	Anos 1960
52	Anos 1970
55	Anos 1980
61	Panorama

62	A segurança alimentar e nutricional na agenda pública nos anos 1990
63	A inclusão do tema da segurança alimentar na agenda pública
64	As ações neoliberais no início dos anos 1990
65	A proposta do Governo Paralelo de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (1991)
66	A sociedade civil volta a influenciar a agenda pública
68	A criação do Consea e sua atuação
70	O arrefecimento do debate sobre segurança alimentar a partir de 1995
71	O reconhecimento político e institucional da agricultura familiar
73	Panorama
74	Compras institucionais no âmbito de uma política de segurança alimentar e nutricional
76	Retomada do Consea
77	O PAA no Brasil: trajetória, contribuições e desafios para o desenvolvimento rural e a segurança alimentar
87	As contribuições e os desafios do PAA ao desenvolvimento rural e à segurança alimentar e nutricional
92	O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae): reconstrução e protagonismo
102	PAA e Pnae – conquistas e desafios
105	Considerações Finais
110	Referências
118	Lista de Siglas

Apresentação

A insegurança alimentar permeou toda a história do Brasil. Desde o período colonial, a população enfrentou dificuldades de acesso a alimentação adequada em decorrência da falta de alimentos ou da desigualdade social que impedia que a totalidade da população pudesse adquirir ou produzir os alimentos necessários ao seu sustento.

O Brasil figurou durante décadas como um dos países mais desiguais e mais vulneráveis à fome. Recentemente, no entanto, o país tem se destacado por suas iniciativas de sucesso na superação da pobreza e da fome. Dois programas tiveram um papel fundamental nessa transformação: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Este estudo detalha o histórico das compras institucionais de alimentos no Brasil, principalmente no período republicano e narra as diferentes tentativas de controle das repetidas crises de abastecimento alimentar enfrentadas pelo país. O objetivo é mostrar a evolução das políticas públicas ao longo da história e como as diversas experiências contribuíram para o desenho das estratégias atualmente em vigência no país, com foco no Pnae e no PAA e nos seus impactos sobre a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional.

O Pnae e o PAA combinados representam a maior demanda estruturada para a agricultura familiar no Brasil. A expressão “demanda estruturada” refere-se aos esforços de conectar demandas grandes e previsíveis de alimentos aos agricultores familiares, o que no Brasil ocorre principalmente por meio das compras públicas.

Ao fazer essa ligação, o governo garante aos agricultores familiares condições para investir e aprimorar sua produção e ampliar sua renda. O efeito de redução da pobreza é potencializado pelo fato de que os alimentos comprados por esses programas se destinam a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como crianças, adolescentes e pessoas atendidas pela rede pública de ensino e por entidades socioassistenciais.

Esses programas, assim como diversas outras iniciativas bem-sucedidas, têm chamado a atenção de vários países interessados em conhecer como o Brasil está superando a fome e a pobreza extrema. A experiência do Brasil tem servido de inspiração para outros países em desenvolvimento empenhados em desenvolver suas próprias políticas e programas. No entanto, os estudos e análises sobre a experiência brasileira são ainda escassos.

Por esta razão, o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos estabeleceu uma parceria com a Fundação Bill & Melinda Gates para conduzir estudos sobre a experiência brasileira de compras institucionais de alimentos, com foco nos programas governamentais que compram alimentos da agricultura familiar. Os resultados da pesquisa serão disseminados para governos e demais atores interessados em desenvolver estratégias similares.

O produto da pesquisa é uma série de cinco estudos que abordam os diferentes aspectos das compras institucionais no Brasil. Este primeiro volume traz uma análise do histórico das compras institucionais de alimentos, com foco nos fatores que levaram ao atual cenário em que o país privilegia a compra de agricultores familiares. O segundo analisa o funcionamento das modalidades de compras institucionais da agricultura familiar. E o terceiro volume apresenta a escala das compras institucionais de alimentos.

Dois outros estudos completam a série. O quarto estudo abordará em detalhes os custos das compras institucionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O quinto estudo trará uma análise de custo-benefício e do modelo de investimento do Pnae, com a mensuração dos benefícios sobre a nutrição, a

saúde e a educação dos estudantes atendidos por um programa de alimentação escolar que adquire parte de seus alimentos da agricultura familiar.

As informações disseminadas por essa pesquisa ajudam a esclarecer o contexto, o funcionamento e os potenciais benefícios da criação de programas e políticas sociais vinculados à compra institucional de produtos da agricultura familiar. Apresentam os fatores que podem influenciar a execução de tais programas e a escala que eles podem atingir. Além disso, os estudos elucidam os impactos das compras institucionais da agricultura familiar sobre a segurança alimentar e nutricional.

Esta série de estudos é uma contribuição significativa para os esforços de cooperação sul-sul, por servir de subsídio aos diálogos entre países interessados em aprimorar ou criar programas e políticas de superação da fome e da pobreza.



DANIEL BALABAN

Diretor do Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos

Resumo Executivo

A proposta deste estudo é realizar uma análise histórica da compra institucional de alimentos no Brasil, descrevendo suas origens, motivações e os estímulos políticos que levaram à atual conjuntura de compra em grande escala de agricultores familiares, vinculada às redes de segurança alimentar do país. A história das compras institucionais de alimentos, do final do século XIX até os dias atuais, é detalhada, com a descrição das diversas tentativas de administrar crises de abastecimento, regular preços e fornecer acesso ao mercado para agricultores familiares. Destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), por conta de seus impactos sobre a agricultura de pequena escala e a segurança alimentar e nutricional e suas significativas contribuições para a erradicação da fome e a redução da pobreza no Brasil, sobretudo como parte da estratégia Fome Zero.

O objetivo é compartilhar os principais resultados com legisladores e profissionais técnicos de governos interessados em adotar políticas e programas nacionais semelhantes. Espera-se, ainda, auxiliar outros países a entender que fatores afetam a tomada de decisões sobre a compra institucional de alimentos e a inclusão de agricultores familiares nesses programas.

Resultados

Historicamente, o Brasil enfrentou dificuldades para combater recorrentes crises de abastecimento. Surgidos ainda no período colonial, os problemas de abastecimento de alimentos atravessaram o século XIX e permaneceram presentes durante todo o século XX. Uma das principais razões para essas crises foi o modelo de desenvolvimento adotado no país durante toda a sua história, o qual tem sempre favorecido as grandes propriedades rurais e a produção agrícola destinada à exportação em detrimento da produção de alimentos para o mercado interno.

Durante o primeiro período analisado, entre 1889 e 1930, as crises de abastecimento estavam ligadas à baixa produção de alimentos, desafios logísticos, restrições na distribuição, limitações de mercado e

uma rápida urbanização sem planejamento adequado. Durante esse período, a intervenção do Estado estava focada no fortalecimento da produção do café, base da economia brasileira da época. Com o foco do governo na produção agrícola para exportação, iniciativas para melhorar o abastecimento doméstico de alimentos eram intermitentes e inadequadas, e, em alguns casos, agravaram o problema.

A principal iniciativa do governo para defender os interesses dos agricultores foi o Convênio de Taubaté, no qual foi estabelecido que o governo compraria o excedente da produção do café com o objetivo de criar um estoque regulador para controlar os preços. O convênio ruiu após a crise mundial de 1929, quando os preços do café caíram drasticamente. Essa foi a primeira experiência

institucional de compra de produto agrícola no país.

De 1930 a 1964, o Brasil passou por uma significativa modernização, por conta de um intenso processo de urbanização e industrialização. O foco do governo continuava sendo exclusivamente as exportações agrícolas. Com problemas logísticos, inflação alta e déficit comercial, a crise de abastecimento persistiu e foi agravada pela migração em larga escala de trabalhadores das áreas rurais para áreas urbanas. A eclosão da Segunda Guerra Mundial piorou ainda mais a situação por gerar escassez de artigos alimentares em todo o mundo, especialmente o trigo.

Algumas iniciativas criadas para enfrentar essas dificuldades foram a política de garantia de preço mínimo para os produtos agrícolas e as primeiras versões do Programa Nacional de

Alimentação Escolar. Apesar dos avanços na concessão de direitos aos trabalhadores, mulheres e idosos, o governo federal foi incapaz de superar a fome e a insegurança alimentar. Após tentativas de promover profundas reformas sociais no país (como a reforma agrária), em 1964 o governo democrático foi deposto por um golpe militar.

O regime militar durou até 1985 e foi seguido por um processo gradual de democratização. Foi um período controverso, com amplo fortalecimento do papel do Estado na economia ao mesmo tempo em que estratégias de livre mercado eram colocadas em prática. Essa contradição tornou-se notável na política de abastecimento de alimentos. O Estado executou um papel importante na institucionalização das ações relacionadas à agricultura, porém focou seu apoio inteiramente em grandes empresas agrícolas. Embora a compra institucional de alimentos pelo governo fosse limitada, foi durante esse período que os centros de comercialização de alimentos foram criados e estabelecidos.

Durante os anos 1960 e 1970, a alta dos preços

internacionais de produtos agrícolas favoreceram as exportações brasileiras, e cultivos agrícolas focados no mercado doméstico foram deixados em segundo plano. A modernização da agricultura brasileira foi estimulada com a adoção de maquinário pesado, o uso de insumos químicos e a expansão de grandes propriedades, em um processo conhecido como Revolução Verde. A consequência disso foi um deslocamento de milhões de pessoas do campo para as cidades, gerando uma urbanização desordenada e prejudicando a agricultura familiar. Os problemas de fome e desnutrição entre as populações mais carentes se agravaram.

O período de redemocratização iniciou-se em 1985. Com uma inflação galopante e iniciativas isoladas para combater a fome, o país entrou nos anos 1990 como um dos mais desiguais do mundo e com uma acentuada crise política. A sociedade civil organizou intensos protestos por todo o país, exigindo maior participação social, transparência nas prestações de contas do governo, maior descentralização política e a intervenção do Estado nos mercados para assegurar o

abastecimento de alimentos e o desenvolvimento agrário. Essas mobilizações colocaram a questão da segurança alimentar e nutricional na agenda pública.

Durante esse período, ocorreu um certo progresso no campo das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: a primeira experiência do Conselho Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); a conferência nacional de segurança alimentar e nutricional; e a criação em 1995 do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), programa de crédito rural direcionado aos agricultores familiares. A compra institucional de alimentos era bastante limitada, e as compras para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, centralizadas pelo governo federal, eram ineficientes.

A partir de uma proposta de política nacional para a segurança alimentar e nutricional que incorporava a noção do direito à alimentação, surgiu em 2003 a estratégia Fome Zero do governo federal. O Fome Zero criou um grupo de propostas para resolver as dificuldades

de acesso dos mais pobres à alimentação de qualidade. Além disso, o salário mínimo teve seu poder de compra recuperado, o desemprego foi reduzido substancialmente e houve um bem-sucedido esforço pelo aumento do emprego formal.

Para solucionar algumas das principais causas da fome e da insegurança alimentar, o Fome Zero também fomentou compras institucionais para formação de estoque e iniciativas de fortalecimento da agricultura familiar. Foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criando um mercado institucional para os agricultores familiares, a partir da compreensão da sua relação com a segurança alimentar e nutricional e a proteção social. A inovação trazida pelo PAA foi precisamente a sua habilidade em articular, dentro de uma mesma política pública, acesso ao mercado para a agricultura familiar vinculado a uma ação nacional de segurança alimentar e nutricional.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), existente desde 1954, foi reestruturado e incorporado à estratégia Fome Zero como uma ferramenta chave

para assegurar o acesso ao alimento a um grande segmento da população. Em 2009, uma revisão da legislação vinculou o Pnae ao fortalecimento da agricultura familiar ao instituir que pelo menos 30% dos recursos transferidos pelo governo federal para a alimentação escolar fossem destinados à compra de alimentos de agricultores familiares.

Forte participação e fiscalização da sociedade civil fazem parte do projeto e da implementação tanto do Pnae quanto do PAA. Os programas promovem o encurtamento das redes locais de abastecimento de alimentos, com a redução da distância entre a produção e o consumo. Esses circuitos curtos de comércio trazem impactos positivos sob vários aspectos, fortalecendo a segurança alimentar e nutricional local ou com base comunitária. Além disso, quebram a impessoalidade de quem produziu o alimento, ajudando na construção da identidade social e da cultura alimentar.

A última década foi marcada por um progresso significativo na construção da segurança alimentar e nutricional, com 36 milhões

de brasileiros deixando a condição de extrema pobreza, tanto nas áreas urbanas quanto rurais. Apesar dos resultados positivos e anos de experiência na administração de redes de segurança alimentar de grande escala, os programas ainda enfrentam desafios em sua implementação e exigem um monitoramento de sua estrutura descentralizada e sistemas de responsabilidade social.



Introdução

Esta publicação busca contribuir com a compreensão das políticas públicas de compras institucionais de alimentos no Brasil e do sistema de abastecimento alimentar como um todo, por meio da reconstituição do processo histórico de sua elaboração e aplicação. Para atingir seu objetivo, os autores utilizaram extensa revisão bibliográfica, diálogo com estudiosos e militantes da causa e suas próprias experiências na aplicação dessas políticas.

O processo de ocupação territorial do país e o crescimento populacional tornaram o abastecimento de alimentos em uma questão crucial. A história brasileira é marcada por frequentes crises de abastecimento, que começam ainda no período colonial e se estendem por todo o século XX, causadas por um modelo de desenvolvimento que sempre privilegiou, no campo agrícola e agrário, a grande propriedade rural e a produção das culturas voltadas para a exportação.

Com os desafios impostos pelas crises de abastecimento, o poder de intervenção do Estado no mercado de alimentos se constitui ponto central desse processo, que teve consequências para a soberania e a segurança alimentar e nutricional no Brasil. A abordagem proposta neste trabalho requer uma análise sobre o cenário político, social e econômico, que explicará, em grande medida, o que foi feito no âmbito da alimentação e o papel desempenhado pela intervenção estatal nesse setor.

O capítulo 1 apresenta um breve histórico do período colonial até a Proclamação da República, passando pelo Brasil Imperial, e analisa as intervenções do Estado na produção agrícola ocorridas no período conhecido como Primeira República, que vai de 1889 a 1930. São discutidas as causas das crises de abastecimento do período e as iniciativas do Estado para contorná-las. Essas crises estiveram ligadas à baixa produção de alimentos para consumo da população, às

dificuldades logísticas de distribuição e comercialização e à crescente urbanização sem planejamento adequado.

Durante esse período, a atuação do Estado foi muito voltada para o fortalecimento da produção de café, principal produto exportado pelo país e força motriz da economia nacional. As iniciativas de aprimoramento do abastecimento interno foram pontuais e insuficientes e, em alguns casos, chegaram a agravar o problema. A principal marca da presença do Estado na defesa dos interesses dos cafeicultores foi o Convênio de Taubaté, que estabeleceu que o governo compraria o excedente da produção de café para criar um estoque regulador. Foi a primeira experiência de compra institucional de produto agrícola no país.

No começo do século XX, com a queda dos preços dos principais produtos exportados pelo Brasil, o país enfrentou uma crise econômica e social. Agravada pela Primeira Guerra Mundial e pela Crise de 1929, a situação tornou

insustentável a manutenção dos arranjos sociais e políticos que mantinham a política do café com leite, que assegurava a alternância de poder entre São Paulo e Minas Gerais e privilegiava o modelo agroexportador, baseado na cultura do café. Com a renúncia do então presidente Washington Luís, um novo grupo assumiu o poder, o que marcou o encerramento da Primeira República.

O capítulo 2 cobre a Era Vargas, que durou de 1930 até 1945, e o breve período democrático subsequente, encerrado com o golpe militar de 1964. Nesse espaço de tempo, o Brasil passou por um processo de intensa urbanização e industrialização, deixando para trás o perfil exclusivamente agroexportador. O texto analisa as mais relevantes intervenções do governo no mercado de alimentos, sobretudo as ações para o abastecimento alimentar da população.

No decorrer desses 34 anos, o país encarou uma constante instabilidade política, mobilizações sociais e golpes de Estado. Com problemas de logística, inflação alta e déficit na balança comercial, a crise de abastecimento persistia e era agravada pelo forte movimento migratório do campo para a cidade, o que foi piorado com a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Apesar dos avanços sociais, como a consolidação das leis trabalhistas e ampliação dos direitos de mulheres e idosos, a fome e a insegurança alimentar não foram superadas. Os governos do período implementaram diferentes iniciativas, de

acordo com suas concepções ideológicas. Ainda que não tenham obtido sucesso em erradicar a fome, as políticas públicas tentavam responder às profundas mudanças na dinâmica social brasileira da época, e as variadas experiências postas em prática, como o financiamento à atividade agrícola, forneceram alicerces para estratégias de combate à fome que seriam utilizadas nas décadas seguintes.

O período pós-Vargas foi marcado por uma intensa ebulição política no país, com forte polarização decorrente das grandes disputas pelo poder político. O processo crescente de urbanização e industrialização e os direitos trabalhistas e sociais conquistados no período anterior conviviam com uma democracia ainda muito frágil, sempre acompanhada por uma forte presença dos militares na vida política.

Somente com Juscelino Kubitschek, eleito presidente em 1955, o país atinge relativa estabilidade. Juscelino instituiu o Plano de Metas, acelerando as obras públicas para superar os gargalos de infraestrutura do país. O objetivo era fazer o Brasil avançar “50 anos em 5” – lema de seu governo. Brasília, nova capital federal, foi erguida em apenas três anos no centro-oeste do país, área sem importância política à época, o que simbolizava o compromisso com o desenvolvimento de todas as regiões.

O fim do governo de Juscelino também significou uma nova leva de crises políticas e ameaça à democracia. O brevíssimo governo de Jânio

Quadros encerra-se com sua renúncia e substituição pelo vice, João Goulart. Em 1962, ele chega à Presidência da República e sinaliza a necessidade de o país promover grandes reformas de base para superar as desigualdades e garantir o desenvolvimento com equidade econômica e social.

Esse forte discurso, que pregava a superação do analfabetismo, a reforma agrária, a elevação dos salários dos trabalhadores, a intervenção do Estado para regular e promover a economia e a aproximação entre governo e organizações sociais provocou reação por parte dos militares, pautada em um discurso de defesa da democracia por meio do combate ao comunismo. O movimento desencadeou o Golpe de 1964, responsável por inaugurar uma ditadura militar no Brasil, que contou com apoio de grupos de empresários, da Igreja Católica, da mídia e de parte da sociedade civil. Teve, ainda, ajuda determinante do governo dos Estados Unidos.

O capítulo 3 trata do período da ditadura e o processo de redemocratização na segunda metade da década de 1980. O período do regime militar foi bastante controverso, em função da forte presença do Estado na vida da população, em paralelo à implementação de uma política econômica com enfoque liberal. Essa aparente contradição aparece na condução da política de abastecimento.

O Estado exerceu papel relevante na institucionalização das ações voltadas à agricultura, mas essas

políticas orientavam-se ao fortalecimento dos grandes empreendimentos agrícolas. Nas décadas de 1960 e 1970, o preço dos produtos agrícolas esteve predominantemente alto no mercado internacional, favorecendo as exportações brasileiras em detrimento das culturas voltadas para o mercado interno.

Em concordância com o pensamento dominante durante o regime militar, foi estimulada a modernização da agricultura no país, com a adoção de maquinaria pesada, uso intensivo de insumos químicos e expansão das propriedades de grande porte. Isso acelerou o deslocamento de milhões de pessoas do campo para as cidades, gerando uma urbanização desordenada e prejudicando a agricultura familiar. Como consequência, a fome e desnutrição entre as camadas pobres da população se agravaram. Adicionalmente, foi um período de total ausência da participação social na definição de políticas públicas.

Com o enfraquecimento da ditadura militar e o retorno gradual à democracia, iniciou-se a chamada Nova República. Tancredo Neves foi eleito presidente, em eleição indireta, realizada no Congresso Nacional. Com sua morte antes da posse, assumiu José Sarney, que manteve a essência das políticas praticadas pelo regime liderado pelos militares. Com inflação galopante e iniciativas apenas pontuais de combate à fome, o país chega à década de 1990 com uma acentuada desigualdade social e em meio a grande crise política e econômica.

O legado positivo do governo Sarney foi a promulgação da Constituição de 1988, fruto da participação e luta de organizações da sociedade civil. O capítulo 4 aborda a relação entre abastecimento alimentar e a atuação do Estado nos anos 1990, marcados por uma postura política neoliberal. Foi uma década de intensas mobilizações sociais, que reivindicaram participação social, *accountability*, descentralização e atuação do Estado em questões estruturais importantes para a segurança alimentar e nutricional, o abastecimento alimentar e o desenvolvimento rural.

A mobilização social forçou a inserção das discussões sobre segurança alimentar e nutricional na agenda pública. Os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso tiveram forte caráter neoliberal, com privatizações e abertura de mercado. Um aspecto positivo foi o controle da inflação, mas no campo das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional pouco se avançou, com exceção da primeira experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do reconhecimento político e institucional da agricultura

familiar, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995.

O período analisado no capítulo 5 cobre os dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). Esse período se caracterizou pela priorização da questão da segurança alimentar e nutricional, com uma política de compras institucionais de alimentos como ferramenta para a erradicação da fome e da miséria, diferentemente do que ocorreu em outros momentos da história brasileira.

As sucessivas crises econômicas no Brasil tiveram influência direta no agravamento da pobreza e no aumento da vulnerabilidade das famílias mais pobres. Foi fundamental a compreensão de que a fome – que atingia mais de um quarto da população do país – estava diretamente relacionada à falta de condições financeiras e institucionais para a aquisição de alimentos ou produção para o próprio consumo. Até o governo Lula, o problema da fome era tratado como uma questão de falta de alimentos.



Como uma das primeiras medidas do governo, é criado o Fome Zero, proposta de política nacional de segurança alimentar e nutricional que incorporava a noção do direito à alimentação e que se tornou um programa do governo federal. O Consea foi restabelecido como órgão de assessoramento do presidente da República, possibilitando o diálogo próximo entre sociedade civil e Estado.

O Fome Zero trouxe um conjunto de propostas para enfrentar a impossibilidade de acesso dos mais pobres a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente. A transferência condicional de renda, por meio do Bolsa Família, foi a principal resposta a esse desafio. O salário mínimo teve uma recuperação significativa em seu valor real, reduziu-se substancialmente

o desemprego, ao mesmo tempo em que se empreendeu um esforço bem-sucedido no crescimento do emprego formal.

As ações de compras institucionais e fortalecimento da agricultura familiar ganharam corpo. Em 2003 é criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que dá espaço a um novo tema: a construção de mercados institucionais para a agricultura familiar e sua articulação com a segurança alimentar e nutricional. A novidade trazida pelo programa, e que despertou grande interesse, consiste justamente em articular, em uma mesma política pública, o apoio à comercialização da agricultura familiar com ações de segurança alimentar e nutricional. Em termos gerais, o PAA compra alimentos e sementes da agricultura familiar e os doa

para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entidades socioassistenciais e famílias em situação de vulnerabilidade social. Os alimentos e sementes podem ser destinados também para a formação de estoques estratégicos.

No período também foi reestruturado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), existente desde 1954, mas que somente na década de 2000 ganhou seus contornos atuais. A alimentação escolar foi uma das primeiras iniciativas a se estabelecer no país como política pública voltada para a alimentação de um determinado grupo etário. A Lei da Alimentação Escolar, aprovada em 2009, entre outras mudanças importantes instituiu a norma de que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a alimentação

escolar devem ser utilizados para comprar alimentos produzidos por agricultores familiares.

Essa inovação, que ainda não está plenamente implementada, criou um mercado potencial de cerca de R\$ 1 bilhão para a agricultura familiar, já que o orçamento total repassado pela União para as agências executoras do programa de alimentação escolar é de mais de R\$ 3 bilhões. Além do efeito positivo na agricultura familiar, a nova regra possibilitou que os estudantes tenham acesso a alimentos frescos, produzidos perto das escolas.

Ambos os programas têm um forte componente de participação social. Promovem a redução de distâncias entre produção e consumo. Criam, de fato, circuitos curtos de comercialização com inúmeras repercussões positivas –

barateamento de custos, fortalecimento da economia local, construção e resgate de identidades regionais que vinham sendo perdidas –, favorecendo uma condição da segurança alimentar e nutricional. Quebram a impessoalidade de quem produz o alimento e auxiliam na construção da identidade social e da cultura alimentar.

Apesar dos resultados positivos do PAA e do Pnae, os programas ainda enfrentam desafios, principalmente porque são experiências em amadurecimento. A história brasileira recente é marcada por avanços importantes na construção da segurança e do abastecimento alimentar, mas ainda reproduz trajetórias e dinâmicas de um passado marcado por decisões políticas e econômicas que limitam, minimizam ou podem até mesmo colidir com as conquistas citadas.

Ainda assim, a experiência acumulada pelo Brasil chama a atenção de instituições e governos internacionais, interessados em conhecer as conquistas e desafios brasileiros para buscar suas próprias soluções para a fome e a pobreza.



Crises de abastecimento e predomínio do modelo agroexportador

Neste capítulo serão discutidas as intervenções do Estado na produção agrícola ocorridas no período chamado de Primeira República ou República Velha. O período analisado inicia-se com a proclamação da República, em 1889, e estende-se até a Revolução de 1930. Após um curto período de governo militar, em 1894 foi eleito o primeiro presidente civil, dando início à chamada Política do Café com Leite – caracterizada pelo domínio das elites paulista e mineira, principais produtoras de café e leite, respectivamente, mercadorias de suma importância para a economia e a política brasileiras à época. A dependência e

o alinhamento do Estado frente a essa oligarquia transpareceram nas medidas tomadas em favor do grupo durante a Primeira República, concomitantes a intervenções pontuais, que visavam evitar o desabastecimento do mercado interno.



Breve histórico do período colonial até a Primeira República

O princípio da colonização brasileira deu-se sob a forma de administração territorial que ficou conhecida como Capitânicas Hereditárias. A Coroa portuguesa delegava a particulares o direito e a responsabilidade de explorar e colonizar faixas do território, o que vinha acompanhado de uma série de privilégios. O modelo vigorou do século XVI ao XVIII, quando houve 15 capitânicas no Brasil.

Esse processo representa, em boa medida, a gênese da concentração fundiária e a formação da oligarquia rural, marcas indelévels da realidade brasileira que impactam diretamente a segurança alimentar do país. É importante considerar que no período colonial, que vai de 1530 até 1808, sucederam-se diversos ciclos econômicos que priorizaram a produção de determinada mercadoria em larga escala para exportação – de acordo com as demandas do mercado internacional – em detrimento do desenvolvimento de atividades econômicas para o mercado local. Até fins do século XIX, prevaleceu no campo o uso de mão de obra escrava trazida da África.

Assim ocorreu com o ciclo da cana-de-açúcar, que aproveitou os altos preços do açúcar de cana na Europa. A exigência de grandes extensões de terra e de capital para tornar o negócio rentável provocou o surgimento dos latifúndios, na forma das chamadas sesmarias, doadas pelos governadores das capitânicas, onde era desenvolvido o plantio da cana. As capitânicas do Nordeste brasileiro, como Pernambuco, Paraíba e Bahia, tornaram-se os principais polos dessa produção. Produtos alimentares como o feijão, a mandioca e o milho eram produzidos subsidiariamente, voltados apenas para a alimentação da mão de obra escrava.

No início do século XVIII, com a decadência na demanda da cana-de-açúcar brasileira e a descoberta de jazidas de metais valiosos (ouro, prata, cobre) e pedras preciosas (diamantes e esmeraldas), iniciou-se o ciclo da mineração. A atividade atraiu de Portugal e de outras áreas do Brasil expedicionários que se dirigiram principalmente para a Capitania de São Paulo. As expedições rumo ao interior do país em busca de riquezas minerais tiveram importante papel na povoação do território. A mineração estimulou o comércio local, sobretudo nas regiões mineradoras.

A chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, encerrou o período colonial brasileiro e deu início a um processo de urbanização que tem entre suas principais consequências a ampliação da demanda por alimentos e serviços, em especial no Rio de Janeiro. Em 1810, com a abertura dos portos brasileiros às chamadas “nações amigas”, Portugal perdeu o monopólio sobre o comércio com o Brasil, que passou a depender diretamente do capitalismo inglês. O Reino Unido passou a gozar de uma série de privilégios, particularmente uma taxa de impostos menor do que a de outros países. Até então, a economia brasileira estava voltada para a exportação de matérias-primas, enquanto o mercado interno caracterizava-se por uma atividade quase exclusiva de subsistência, dedicada à produção de alimentos e à criação de animais (Fausto e Devoto, 2005). Ainda assim, não foi alterada a predominância do modelo agroexportador.

Em 1822, quando o país se tornou independente, o açúcar liderava as vendas, com 30% do total das exportações, seguido do algodão (21%) e do café (18%). Vinte anos mais tarde, o café passou a liderar o comércio para o exterior (42%), com o açúcar passando a ter uma posição proporcionalmente menor (27%), os couros e peles assumindo a terceira posição (9%) e um declínio na participação do algodão (8%). No mesmo intervalo, as exportações triplicaram seu desempenho em valor nominal, como consequência do desenvolvimento da navegação a vapor e a implementação de



ferrovias, que reduziam custos e tornavam mais rápido o transporte de carga. Em 1865, as exportações superaram as importações e geraram um saldo favorável na balança comercial, sendo que grande parte desse feito pode ser atribuído às exportações de café, face ao grande aumento do seu consumo mundial. Nesse momento, cerca de 80% da mão de obra em atividade no Brasil dedicava-se à agricultura.

O período iniciado na segunda metade do século XIX e encerrado nos anos 1930 foi marcado por dois importantes processos que repercutiram de forma definitiva na história do país: o esgotamento do modelo escravocrata e a acentuada imigração europeia para trabalhar no campo.

A transição do modelo escravocrata para a mão de obra livre foi bastante lenta, marcada por medidas parciais e a forte oposição à total liberação dos escravos. Em 1850 foi proibido o tráfico negreiro. Vinte anos depois, foi aprovada a chamada Lei do Ventre Livre, que determinava que filhos de escravos que nascessem a partir daquela data não seriam mais considerados escravos. Em 1885, a Lei dos Sexagenários libertou os escravos com idade superior a 65 anos. Somente em 1888 foi decretado o fim da escravatura, com a promulgação da Lei Áurea. O Estado brasileiro não fez qualquer planejamento para amparar ou criar oportunidades para essa mão de obra dispensada e para seus filhos, condenando-os a uma trajetória de miséria e discriminação.

Paralelamente, fortaleceu-se um processo imigratório, composto principalmente por europeus. Imediatamente após a independência do país ocorria a chegada de imigrantes alemães ao sul do Brasil, com o propósito claro de povoar áreas ainda desabitadas, diante do temor de que a região fosse ocupada por países vizinhos. O incentivo à implantação de colônias de imigrantes nos estados do Sul do Brasil – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – criou as bases para uma agricultura de economia familiar na região. Mais tarde, em 1875, também no sul do país, aconteceu novo processo de imigração, com a chegada de significativo contingente de italianos, que se dedicaram à produção agrícola. Estima-se que, entre 1851 e 1900, entraram no Brasil 2 milhões de imigrantes.

O fim da escravidão gerou um excedente de mão de obra. Por conta disso, empregadores puderam manter os salários em níveis muito baixos, criando ao mesmo tempo obstáculos para a organização política dos trabalhadores.

A abertura dos portos e a independência desencadearam o processo de consolidação dos ideais liberais no Brasil. Antes, a decadência do ciclo do açúcar já abalara fortemente as oligarquias do Norte e do Nordeste do país. Devido à dimensão do mercado europeu de café, o Sudeste teve seu longo estágio de supremacia, com grande acumulação de capital pela aristocracia cafeeira. A partir de 1850, o país inicia uma expansão industrial, com instalação de fábricas, bancos e companhias de navegação (Faber. M et al.,

2008), financiada pelo dinheiro da aristocracia cafeeira e pelo capital financeiro internacional. Contudo, o país ainda se manteve dependente da exportação de produtos primários, com a indústria doméstica limitando-se à produção de bens de consumo para os trabalhadores. Os demais produtos eram importados, principalmente do Reino Unido.

Na virada do século XIX para o século XX, a incipiente indústria nacional beneficiou-se de um processo de substituição de importações. Com o acúmulo de capital na agricultura, fazendeiros realizaram investimentos industriais voltados para o beneficiamento das matérias-primas que produziam, ampliando sua capacidade de acúmulo de capital.

Com o início da República, em 1889, aceleraram-se as mudanças das estruturas econômicas. A economia se integrou cada vez mais ao capitalismo internacional, cumprindo seu papel na divisão internacional do trabalho, a partir do modelo agrário exportador adotado. O desafio passou a ser tornar-se efetivamente capitalista, ou seja, romper com as antigas estruturas coloniais. Era necessário formar um proletariado e criar ou fortalecer mercados consumidores. Para isso, foi implantada uma indústria de bens de consumo. O maior obstáculo, contudo, continuou sendo a dependência do modelo agrário-exportador, acompanhado da importação de produtos industriais mais sofisticados e da indústria pesada.

PRIMEIRA REPÚBLICA

Também conhecida como República Velha, é o período compreendido entre a Proclamação da República em 1889 e a Revolução de 1930. Teve como presidentes o Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório e depois presidente eleito pela Assembleia Constituinte (1889-1891); Marechal Floriano Peixoto (1891-1894), que assumiu com a renúncia de Deodoro; Prudente de Morais (1894-1898); Campos Sales (1898-1902); Rodrigues Alves (1902-1906); Afonso Pena, que morreu antes de concluir o mandato (1906-1909); Nilo Peçanha, vice de Afonso Pena, que assumiu em seu lugar (1909-1910); Marechal Hermes da Fonseca (1910-1914); Venceslau Brás (1914-1918); Rodrigues Alves, que, eleito em 1918, morreu de gripe espanhola, sem assumir o cargo, dando lugar ao governo interino do seu vice Delfim Moreira (1918-1919); Epitácio Pessoa (1919-1922); Artur Bernardes (1922-1926); e Washington Luís, deposto pela Revolução de 1930 (1926-1930).

Nas três primeiras décadas do século XX permanece a predominância do poder da oligarquia rural, com forte ênfase na produção do café para exportação. Politicamente, essa hegemonia se garante a partir dos acordos políticos selados entre Minas Gerais e São Paulo, na chamada Política do Café com Leite, expressão usada para caracterizar a alternância de poder entre o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro – acordo que só foi rompido nas eleições de 1930.

A crise de 1929, iniciada nos Estados Unidos e que se propagou pela maior parte do mundo capitalista, afetou o comércio mundial de café, então o principal produto exportado pelo Brasil. Dessa forma, a economia brasileira, essencialmente agroexportadora, viu-se obrigada a se redefinir. Em meio ao questionamento das estruturas político-econômicas, Getúlio Vargas liderou a Revolução de 1930, destituindo o paulista Washington Luís da presidência da República.

Crises de abastecimento e seu enfrentamento

A primeira crise de abastecimento registrada no Brasil urbano ocorreu em 1870. A causa principal foi atribuída à escassez de mão de obra para a pecuária e culturas de consumo alimentar, em virtude da prioridade dada às lavouras de açúcar e café. É importante ressaltar que nessa primeira crise não houve nenhuma medida de intervenção do Estado, conduta condizente com a visão liberal que então prevalecia. Mais do que isso, o simples esboçar de qualquer proposta que se aproximasse de uma política de abastecimento era classificado como um retrocesso, uma volta ao período colonial.

O governo limitava-se a atuar reduzindo impostos, com a finalidade de facilitar a exportação de produtos tropicais, o que significava a opção por uma proteção aos produtores voltados para a exportação e agravou ainda mais a escassez de alimentos para consumo interno. Como atenuante, incentivou a instalação de núcleos locais de produção de grãos em regiões afastadas dos grandes latifúndios, para suprir a demanda por alimentos nas cidades. Ao mesmo tempo, estimulou a imigração com o propósito de corrigir a insuficiência de mão de obra para a produção de alimentos. Essas iniciativas não tiveram efeito no curto prazo, e a escassez de alimentos chegou a atingir São Paulo e Rio de Janeiro, as principais áreas urbanas do país.

O desabastecimento mais grave que ocorreu foi da chamada carne verde – carne fresca, geralmente de porco, uma vez que a carne bovina era produzida longe dos centros urbanos e geralmente chegava ao consumidor em condições precárias. A desorganização do comércio foi atribuída como principal causa, pela forte presença de atravessadores que monopolizavam a oferta do produto, com impacto negativo sobre os preços que chegavam aos consumidores. Por contrariarem os interesses dos criadores e atravessadores, as tímidas tentativas de alguma regulação do comércio fracassaram.

Durante a Primeira República, o liberalismo se afirmou como a ideologia econômica predominante, com sua apologia ao livre mercado e sua capacidade de melhor regular a economia, conforme atesta Furtado (1984).

No entanto, o princípio de não intervenção do Estado era relativizado, já que o próprio possuía papel ativo na viabilização de políticas financeiras para os produtores de café. Impunha-se a força econômica e política do setor, que influenciava as determinações do governo central.

Ação do Estado e mercado cafeeiro: o Convênio de Taubaté

A principal marca da presença do Estado na defesa dos interesses dos cafeicultores ocorreu no dia 26 de fevereiro de 1906, na cidade de Taubaté, no estado de São Paulo. Os representantes dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo reuniram-se para promulgar o Convênio de Taubaté, primeiro grande instrumento de intervenção do Estado a favor dos interesses do setor privado. O café era o principal produto de exportação brasileiro, e desta forma responsável pela geração da maior parte de divisas do comércio internacional do país.

Como principal produtor mundial de café, o Brasil exercia grande influência sobre os preços do produto no mercado internacional.

No entanto, a impossibilidade de frear o aumento da produção, que superava o crescimento da demanda, resultou na baixa dos preços. O Convênio de Taubaté tratava da revalorização do café e da estabilização da taxa cambial. Segundo Netto (1959), a taxa cambial foi baixada e fixada em um nível que favorecesse os cafeicultores, com a transferência de rendimento dos consumidores de produtos importados para os produtores de café.

O convênio estabeleceu ainda, pela primeira vez no país, um mecanismo de compra institucional. O governo compraria o excedente de produção a fim de criar um estoque que pudesse ser vendido quando houvesse uma safra reduzida. A compra seria realizada com recursos de empréstimos externos, e visava proibir plantações de novos cafezais para evitar o agravamento do problema da superprodução. A prática, contudo, era muito difícil de ser coibida, uma vez que o plantio era estimulado pela elevada rentabilidade do produto.

Pereira (2009) destaca os elementos fundamentais para viabilizar a valorização do café. O convênio garantia ao Estado a criação da caixa de conversão, que mantinha o preço do grão imune a possíveis aumentos nos preços internacionais e impedia a valorização da taxa cambial dos mil-réis, moeda vigente da época. Isso significava dizer que, se os preços internacionais aumentassem, haveria o mesmo movimento ascendente nas cotações do produto em mil-réis, uma vez que:

- O Governo Federal passou a se portar como o avalista dos empréstimos estrangeiros feitos pelos estados, o que diminuía o risco para o credor e o custo financeiro para o estado demandante. Sem que houvesse o aval federal, dificilmente haveria algum sócio privado disposto a incorrer em operação de tal risco. É necessário ter em vista que a defesa do café significava a intervenção sobre as forças de mercado em seu contexto internacional numa época em que muitos pensavam que isso era impossível
- Os estados passaram a ter permissão para cobrar um imposto de exportação para fazer frente às despesas da valorização, fonte geradora de recursos, crucial para satisfazer os compromissos que haviam selado

Segundo Mauro (2013), algumas interpretações do Convênio de Taubaté chamaram atenção para o papel do capital internacional como o grande “ganhador” dessa política econômica, aplicada pelo governo de São Paulo (e outros estados produtores de café, em sua primeira fase) e, posteriormente, pela sua aliança com grupos alemães, ingleses e norte-americanos. Nesse sentido, Topik (1987) defende que os governos federal e de São Paulo não esperavam obter lucro com sua intervenção no mercado cafeeiro, mas apenas melhorar a cotação do produto e proteger os produtores, além de fortalecer a estabilidade da moeda e ampliar as receitas de impostos. Na mesma direção, Charles R. Whittel Sey, apud Camargo (1997), observa que a valorização do café como medida de política econômica não pode ser confundida com o monopólio estatal, já que se destinava primordialmente a atender ao interesse dos produtores concorrentes no seio da iniciativa

privada. Tampouco pode ser confundida com os monopólios privados subsidiados pelo governo. Para o autor, não há, necessariamente, desacordo entre a presença do Estado no domínio econômico e os interesses da classe empresarial. Entretanto, para Pacheco (2012), a prolongada intervenção do Estado foi muito prejudicial ao mercado cafeeiro. Para regular os preços, o governo passou a queimar estoques de café. Segundo o autor, colher para destruir não é coerente em uma economia de mercado e sim com um governo intervencionista.

Os mecanismos adotados pelo governo atraíram novos empreendedores para o mercado do café, principalmente pela política de preço mínimo. A lavoura cafeeira possui baixas barreiras à entrada e altas barreiras à saída, uma vez que os custos de conservação são pequenos depois que o pé é plantado. Mas é preciso esperar quatro anos para que o arbusto seja produtivo.

O preço do café é geralmente instável, com oscilações significativas de uma safra para outra. Nesse sentido, a historiografia tradicional diz que, devido à importância política dos grupos de interesse do setor cafeeiro, houve uma crescente demanda pela intervenção no mercado, e a política econômica foi orientada para defender a renda do setor (Pacheco, 2012). A literatura aponta que a Primeira República foi marcada por uma política econômica de pensamento ortodoxo e que a intervenção foi consequência das contingências da estrutura

de uma economia pautada na exportação de produtos agrícolas (sobretudo o café).

A intervenção no preço do café por meio da regulação da oferta comprometeu a diversificação da produção agrícola brasileira até meados da década de 1930. Além disso, a política cambial adotada para defender a renda do setor incentivou a substituição de importações mas impôs sérios problemas à execução orçamentária do governo central. Notadamente, o interesse dos cafeicultores foi preservado, mas as rodadas sucessivas de intervenção levaram a mais intervenção.

Princípio do século XX

Os primeiros anos do século XX foram caracterizados por uma baixa presença do Estado na questão do abastecimento alimentar, conforme ocorrera na segunda metade do século anterior. A crise social e econômica que marcou o período foi determinada, em parte, pela escassez de financiamento externo e, a partir de 1913, pela queda dos preços dos produtos que lideravam as exportações brasileiras.

O governo, de início, enfrentou essa situação com emissão de moeda, o que gerou inflação, principalmente dos alimentos. Em 1914, com o início da Primeira Guerra Mundial, a situação agravou-se pelo aumento das exportações para os países que estavam em guerra, em especial de arroz, feijão e carne, o que acarretou o

aumento dos preços desses produtos e a drástica redução de oferta para o mercado interno. As políticas de apoio ao setor cafeeiro e a intensificação da emissão de moeda inflacionaram os preços dos alimentos, gerando nova crise de abastecimento em 1917.

No Brasil, segundo a Constituição de 1891, os impostos das importações pertenceriam à União, ao passo que aqueles provenientes das exportações pertenceriam aos estados. Isso gerou uma pronunciada assimetria entre o poder econômico dos estados diretamente ligados à exportação e os demais. Dessa forma, o estado de São Paulo, por exemplo, priorizou as exportações – tendo em vista sua especialização na produção de café –, ao mesmo tempo em que incentivou a redução das importações dos demais gêneros alimentícios, provocando prejuízo ao abastecimento de alimentos (Tosi e Faleiros, 2010).

Diversificaram-se as dificuldades para a importação de alimentos. A situação mais grave ocorreu com o trigo, pela diminuição das exportações argentinas, consequência das péssimas colheitas de 1916-1917 e do alto custo do frete, o que acabou por colocar o principal produto de exportação argentino em extrema desvantagem com relação aos Estados Unidos e Canadá. As dificuldades argentinas provocaram forte elevação dos preços do produto e de seus derivados no Brasil. Para tentar reagir a essa situação, o governo passou a incentivar a produção interna de trigo.

Outro fator que contribuiu para a elevação dos preços e para o agravamento da crise de abastecimento, em 1917, foi o controle do comércio e do crédito por um pequeno grupo de pessoas, estrangeiras ou nacionais. Isso se deu por meio do controle de portos e estradas de ferro (principalmente por estrangeiros) e pelo comércio de produtos alimentares, sacarias, tecidos, algodão e sal (por brasileiros).

Novas tentativas de controlar o mercado de alimentos e o fim da Primeira República

Para responder à crise, o governo federal criou, em junho de 1918, o Comissariado de Alimentação Pública (CAP), o primeiro órgão com poderes para interferir e regular o abastecimento. Tinha como atribuições a regulação de preços e estoques e o acompanhamento dos custos de produção e dos preços cobrados pelos produtores. Essas ações previam a definição dos produtos básicos que poderiam ser exportados, o tabelamento dos preços para venda no mercado interno, a compra de gêneros alimentícios em regiões produtoras e a destinação para venda direta ou por meio de parcerias com agentes privados (para atendimento direto aos consumidores), a requisição dos estoques privados e destinação para o mercado – sobretudo nas áreas urbanas – com a intenção de assegurar o abastecimento e a redução dos preços. Visava-se, assim, preservar a capacidade de oferta interna e evitar a subida dos preços dos alimentos considerados de primeira necessidade.

A criação do CAP teve como objetivo explícito intervir para regular o setor de alimentos, da produção ao consumo. O órgão, sediado no Rio de Janeiro (à época Distrito Federal) e vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, fixou os preços máximos para a venda a varejo dos gêneros de primeira necessidade e autorizou o Poder Executivo, durante o estado de guerra, a requisitar qualquer quantidade de gêneros de primeira necessidade.

Essas medidas foram duramente atacadas por fortes setores da oligarquia rural, sobretudo os produtores, mas também comerciantes, importadores e outros atravessadores. Ainda assim, parte dessa oligarquia entendia que algo deveria ser feito para conter as violentas manifestações sociais que eclodiam por conta das crises de abastecimento. Alguns deputados, que representavam forças mais progressistas e defendiam os interesses dos trabalhadores, apontavam que os males dessa crise eram fruto da prioridade dada pelo governo federal às exportações de parte dos alimentos básicos. Outro fator que influenciava negativamente o abastecimento de alimentos era a condição precária da infraestrutura, em especial do transporte de cargas – por via marítima ou terrestre –, que dificultava o escoamento da produção para os diferentes centros consumidores.

Apesar da amplitude das atribuições e poderes concedidos ao CAP, não houve um resultado prático e efetivo. As pressões contrárias,

em boa medida, explicam por que foram colocadas em prática apenas algumas das ações previstas para o enfrentamento da crise de abastecimento alimentar. No setor produtivo, os usineiros de Pernambuco se destacaram na crítica e nas pressões ao governo. Eles consideravam que o CAP tinha uma grande parcela de culpa na redução das exportações de açúcar, por não ter aproveitado a abertura de novos mercados propiciados pela guerra. Seus protestos foram acompanhados por uma dura reação dos deputados, que fizeram ameaças e criticaram o fato de que essas medidas eram socializantes e não estavam de acordo com as orientações liberais do Estado brasileiro.

Essas pressões foram decisivas para extinguir o CAP em 1919 e substituí-lo, um ano depois, pela Superintendência de Abastecimento, também vinculada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. O quadro de crise, contudo, não se alterou de forma significativa. A Superintendência de Abastecimento adotou pela primeira vez no país uma política de preços mínimos, garantindo com ela os preços para produtos como o trigo e o feijão. Determinou, também, a isenção de tarifas de importação para vários produtos, como sal, batata, arroz, feijão, leite condensado, manteiga, milho e charque. Atuou, ainda, no fomento à organização de cooperativas, com o intuito de incrementar a produção de alimentos, e estimulou a criação de feiras de produtores nas principais

capitais, como forma de ampliar a oferta e reduzir os preços aos consumidores, diminuindo a ação dos atravessadores (compradores e comerciantes que se colocavam entre a produção e o consumo).

O órgão foi o aparelho administrativo incumbido de regular a exportação dos gêneros alimentícios e de primeira necessidade, bem como de executar as medidas que o governo julgasse necessárias, sobretudo para impedir a elevação exagerada dos preços desses itens, resguardados os legítimos interesses dos produtores e dos vendedores. Esses objetivos logo foram deixados de lado, e a superintendência passou a ser entendida como um órgão de fomento às classes produtoras, uma vez que sua primeira medida foi extinguir o controle das

exportações e acabar com o sistema de tabelamento de preços.

Como visto, o período da Primeira Guerra Mundial provocou o agravamento da crise alimentar brasileira, dada a dependência das importações para garantir o abastecimento. A guerra impôs limites à circulação de mercadorias em nível mundial e restringiu a oferta, em função da diminuição da produção de alguns produtos, como o trigo, provocando aumento dos preços. Embora a guerra tenha terminado em 1918, os problemas de abastecimento alimentar no Brasil perduraram por toda a década de 1920, o que impôs ao governo a necessidade de adotar medidas para tentar contornar a crise.

Uma série de manifestações populares ocorreram, motivadas pela crise de alimentos, a partir dos núcleos urbanos que estavam se fortalecendo face à criação de um incipiente parque industrial urbano, o que provocou o crescimento da população das cidades – em especial o Rio de Janeiro e São Paulo – e a formação de um operariado fabril. Além disso, as revoluções em andamento na Rússia, Alemanha e Hungria contribuíam para promover mobilizações sociais no Brasil.

No período entre 1918 e 1930 o país passou pelas mãos de quatro presidentes: Delfim Moreira (1918-1919); Epitácio Pessoa (1919-1922); Artur Bernardes (1922-1926) e Washington Luís (1926-1930). Esses governos continuavam comprometidos com a chamada Política do Café com Leite, enfrentaram sucessivas crises de abastecimento alimentar, com fortes pressões sociais, e foram caracterizados por muitas contradições na condução política. Em função da adoção de algumas medidas intervencionistas no mercado de alimentos – que se contrapunham aos princípios liberais de seus partidos –, os governantes enfrentaram fortes pressões da oligarquia rural e de comerciantes.

Tais reações provocaram uma mudança de orientação do governo, que deixou de utilizar instrumentos de controle direto na comercialização dos alimentos e eliminou aos poucos a proibição às exportações e tabelamento de preços, embora a crise de abastecimento continuasse a ser uma realidade. A definição dos produtos de primeira necessidade visava justificar as ações de fomento à produção, o que minimizou as críticas – sobretudo do setor produtivo – e promoveu a venda de insumos agrícolas a preço de custo.



Com o intuito de fortalecer as diretrizes de fomento à produção – em detrimento do controle da comercialização dos alimentos –, o governo criou a Delegacia Executiva de Produção Nacional, que passou a atuar no apoio direto ao setor produtivo. O órgão tinha como atribuições promover a compra e venda de ferramentas, implementos, máquinas a preços subsidiados e prestar assistência técnica.

Efeitos da crise de 1929 no Brasil

O Brasil foi fortemente afetado pela crise de 1929, em especial pela queda dos preços do café e dos outros produtos exportados. Essa situação desestruturou ainda mais a economia nacional e obrigou o governo a tomar novas medidas de intervenção direta na economia. Em relação ao café, já haviam sido implantadas medidas governamentais desde o início do século (Convênio de Taubaté) para manter os preços aos produtores: pagamento de subvenção em relação à produção exportada e aquisição de produtos para formação de estoques públicos.

Ao final do governo de Washington Luís, em 1930, a situação do abastecimento se agravou ainda mais, com falta de produtos de primeira necessidade e sua conseqüente elevação de preços. Washington Luís determinou a intervenção direta sobre o domínio econômico, com as seguintes ações:

- Tabelamento dos preços de 59 itens de produtos básicos (na maioria alimentos, mas também querosene e gasolina)
- Fiscalização do cumprimento da tabela de preços estabelecida pelo governo e, caso houvesse infração, aplicação de multas aos comerciantes que descumprissem a determinação governamental
- Autorização à requisição de estoques desses produtos, por meio da indenização aos detentores (comerciantes e importadores), e repasse por venda direta aos comerciantes, pelo preço de aquisição
- Proibição das exportações dos produtos básicos, salvo se houvesse excedente de produção em relação à necessidade de consumo interno
- Isenção das tarifas alfandegárias para 11 produtos considerados de primeira necessidade para facilitar a importação e reduzir os preços

Essas medidas tinham como objetivo regular o mercado de alimentos e controlar a situação de crise que havia se instalado. Segundo Linhares e Silva (1979), dentre essas ações, a mais relevante foi a prerrogativa concedida ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio para assegurar o processo de fiscalização. Por sua vez, o cumprimento dessas medidas seria garantido pela atuação conjunta com os governos do Distrito Federal, estados e municípios.

As sanções previam a aplicação de multas e prisão por até 30 dias. A lista dos alimentos que passaram a ter restrições para exportação constava da relação dos produtos que tiveram os seus preços tabelados. É importante lembrar que essa medida já havia sido adotada quando da implementação do Comissariado de Alimentação. Sua intenção era assegurar que a produção fosse destinada ao mercado interno, visando aumentar a disponibilidade de alimentos básicos comercializados e evitar o aumento de preços.

O governo flexibilizou as normas de cabotagem ao permitir que a produção nacional pudesse ser transportada de um porto a outro, em território nacional, por navios estrangeiros. Ao adotar esse regime de exceção

ao transporte marítimo, pretendia ampliar o fluxo de alimentos entre as regiões produtoras e os centros consumidores. A intenção era regularizar o abastecimento, sobretudo por meio das cidades portuárias, tais como Porto Alegre, Santos, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Belém e Manaus.

Segundo Linhares e Silva (1979), as medidas adotadas possivelmente não surtiram o efeito esperado pelo governo porque a fiscalização, um dos alicerces do decreto, dependia da delegação de competência para estados, Distrito Federal e municípios, por meio de acordos formais com o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. É importante levar em consideração que a implementação desse processo foi lenta, em função das dificuldades enfrentadas pelas diferentes instâncias governamentais para implementar essa ação fiscalizadora do comércio varejista de alimentos, sobretudo naquela época, em que as estruturas do

Estado eram incipientes e não dispunham de experiência administrativa para atuar na área.

Outro aspecto relevante que possivelmente contribuiu para o insucesso dessas medidas foi o fato de que, entre as ações estabelecidas pelo governo, não foram priorizados o estímulo ao aumento da produção e a melhoria da infraestrutura, sobretudo regionalizada. Assim sendo, era virtualmente impossível reduzir os preços pelo aumento da oferta, uma vez que esse aumento dependia da ampliação do fluxo de importações. Essa política do governo ficaria subordinada ao comportamento dos preços internacionais, e mesmo a redução das alíquotas de importação poderia não ser suficiente.

É importante lembrar que o país responsável pela maior parte das exportações para o Brasil, os Estados Unidos, estava tentando se recuperar da crise de 1929, focando seus esforços no mercado

interno, o que contribuía para ampliar as dificuldades para a importação brasileira de alimentos a preços baixos. A dependência das importações aumentou a vulnerabilidade do país, que ficou refém do que ocorria em outras regiões do mundo. O Brasil não estimulou internamente o aumento da atividade econômica, como por exemplo o aumento da ocupação e a geração de emprego formal através da ampliação da atividade produtiva. Tampouco aumentou a disponibilidade da produção interna de alimentos, pivô da crise, nem contribuiu para encurtar as distâncias e reduzir o preço final e o tempo de transporte entre os locais de produção e os centros consumidores.

A situação política tornou-se insustentável, o que possibilitou uma articulação civil-militar que levou à renúncia de Washington Luís ao final de 1930. Esse episódio marcou o fim da Primeira República (1889-1930).

Panorama

Em resumo, o modelo agroexportador, que predominou no período descrito neste capítulo, provocou o descompasso entre produção (oferta) e consumo (demanda), com inúmeros episódios de escassez de alimentos e conseqüente elevação dos preços e inflação. Embora o Estado tenha tentado intervir no mercado de produtos agrícolas diante das crises de abastecimento e escassez de alimentos que atingiram principalmente as áreas urbanas, o que prevaleceu foi a visão liberal, com a perspectiva de que o mercado era a melhor forma de regular a economia. Qualquer tentativa de controle do Estado era alvo de fortes críticas.

A primeira experiência de compra institucional ocorreu com o Convênio de Taubaté, que tinha intenção de defender interesses privados. Essa intervenção no preço do café comprometeu a diversificação da produção agrícola nacional até 1930. A Primeira Guerra Mundial agravou a situação, com a exportação de produtos alimentícios para os países que estavam em guerra, ao mesmo tempo em que cresceram as dificuldades de importação de alimentos, como o trigo, o que fez aumentar os preços internos e gerou nova crise de abastecimento.

Diante da hegemonia agroexportadora, os interesses da classe trabalhadora foram deixados de lado, conforme avalia Linhares (1979), uma vez que políticas do país eram ditadas por produtores rurais e comerciantes. As dificuldades no abastecimento interno não eram causadas por incapacidade técnica de suprir a demanda, mas porque prevaleciam interesses dos grandes produtores para a exportação, liderados pelos cafeeiros. A crise de 1929 marcou o impasse definitivo que resultou na Era Vargas e iniciou uma nova fase de política governamental.





De 1930 até o Golpe Militar

Durante o período de 1930, quando Getúlio Vargas chegou à presidência, até o golpe militar de 1964, o país enfrentou uma constante instabilidade política, marcada por sucessivas trocas de presidentes e mobilizações sociais. A condição rural e o modelo agroexportador deram lugar à urbanização e à industrialização. É inegável o avanço em relação à conquista ou concessão de direitos aos trabalhadores, às mulheres e aos idosos. No tocante ao tema do abastecimento alimentar, o Brasil foi um grande laboratório em que os diferentes governos experimentaram inúmeras iniciativas, que expressavam suas respectivas concepções ideológicas. Apesar dessas tentativas, o país não logrou a superação da fome e da

insegurança alimentar e nutricional. Em relação à sociedade civil, pode-se considerar que houve avanço na organização sindical e a intensificação das lutas pela reforma agrária e por direitos individuais e coletivos – trabalhistas e previdenciários, por exemplo. Houve importantes conquistas sociais, como a institucionalização do salário mínimo, do décimo terceiro salário, redução da jornada de trabalho e o direito à sindicalização, mesmo que sob a tutela do Estado.

O Brasil avançou em relação ao direito dos trabalhadores, mulheres e idosos, mas não conseguiu resolver seus problemas de exclusão social, analfabetismo, insegurança alimentar e nutricional,

oscilações de preços e de acesso à alimentação. Por outro lado, o período foi muito rico na construção de um novo papel para o Estado. Inúmeras soluções foram testadas, com grandes inovações em políticas públicas para tentar responder às profundas mudanças na dinâmica social brasileira da época.



O início da Era Vargas

O desfecho do Governo de Washington Luís foi conturbado. Em 1929, ao promover as articulações em prol de sua sucessão à presidência da República, ele quebrou o acordo que existia entre as oligarquias mineira e paulista (a Política do Café com Leite). Ao final de 1929, Washington Luís, paulista, apresentou como sucessor seu conterrâneo Júlio Prestes.

Minas Gerais se opôs a essa candidatura e passou a articular o nome de Getúlio Vargas, à época governador do estado do Rio Grande do Sul, para ser o candidato à presidência. Esse processo deu início a uma nova configuração da geopolítica nacional, pois Getúlio contava também com apoio dos governadores do Rio de Janeiro e da Paraíba. Dessa articulação surgiu a Aliança Liberal, base política de sustentação da candidatura de Vargas.

Logo após as eleições, que deram vitória à chapa da situação, surgiu uma reação civil-militar que deu origem à Revolução de 1930. Washington Luís renunciou e foi substituído por uma junta militar, que indicou Vargas a assumir o seu primeiro mandato até 1934, período denominado de Governo Provisório.

Esse novo ciclo veio acompanhado da reconfiguração da estratégia de desenvolvimento para o país, que passou de um referencial agrário-exportador para um contexto urbano-industrial. A plataforma da Aliança Liberal defendia o apoio aos trabalhadores rurais e urbanos em diversas áreas – entre as quais educação, higiene, alimentação, habitação, crédito e salário mínimo –, pregava a criação de escolas agrárias e de cooperativas de consumo (D'Araújo, 2001, p. 285-286).

Defendia também que a retomada do crescimento econômico passava pelo desenvolvimento da indústria nacional, do mercado interno e da melhoria da infraestrutura do país. Vargas visava, ainda, ampliar a produção de alimentos voltada para atender à demanda interna e reduzir a dependência das importações e, assim, superar a crise de abastecimento (D'Araújo, 2001, p. 293).

Apesar de uma série de medidas governamentais, os problemas no abastecimento alimentar persistiam. Em função da Crise de 1929, o país passava por dificuldades de investimento e déficit na balança comercial devido à redução das exportações, sobretudo de café.

Enfrentava também a alta dos preços dos combustíveis e a baixa capacidade logística do país. O Brasil apresentava déficit de armazenagem e malha viária insuficiente, o que dificultava ainda mais as ações de abastecimento e redução de custos e contribuía para ampliar o poder dos intermediários, comerciantes e importadores. Em boa medida, as causas da crise nas três primeiras décadas do século XX se mantinham, uma vez que a mudança estrutural mais significativa em curso no país, a urbanização, estava promovendo a migração da população rural para as cidades, intensificando o desequilíbrio entre oferta e demanda de alimentos e a pressão sobre os preços de alimentos.

Para contornar essa situação, o governo Vargas promoveu a centralização das ações de fiscalização e controle de preços, por considerar que o modelo adotado em 1930, que delegou essa competência para estados, Distrito Federal e municípios, era ineficiente. Outras medidas importantes vieram a partir de 1931, no intuito de assegurar avanços nas relações entre capital e trabalho e garantir algumas conquistas sociais para promover melhorias na vida dos trabalhadores.

Assim, Vargas instituiu o Ministério do Trabalho, e novas regras para a sindicalização no país foram criadas. Essa medida previa a unicidade sindical (um sindicato por categoria profissional) e a aprovação do governo para a criação de sindicatos, e teve forte oposição dos empresários, por serem contra a organização dos trabalhadores, e da Igreja Católica, que já era atuante na organização social dos trabalhadores. Essa norma permitia a manipulação do governo e o atrelamento dos sindicatos aos seus interesses, com a perda da autonomia sindical. Mesmo assim, pode-se considerar que houve avanço nas relações trabalhistas, o que gerou muita insatisfação por parte do setor empresarial e apoio da classe operária (Fundação, 2012).

Como forma de minimizar politicamente parte das críticas que o governo sofria, em especial da oligarquia rural cafeeira de São Paulo, Vargas centralizou o poder de intervenção no mercado de café em todo o país nas mãos do Conselho Nacional do Café (CNC). Até aquele momento, tal incumbência estava a cargo dos estados (Convênio de Taubaté). É importante registrar que São

Paulo concentrava a maior parte da produção de café e o peso econômico de seu setor empresarial e industrial despontava no cenário nacional. Em certa medida, é uma condição que perdura até hoje.

O CNC passou a restringir o plantio de novas áreas e agir diretamente nas aquisições de café para formação de estoques reguladores, como forma de retirar do mercado o excesso de café que não estava sendo exportado. A intenção era sustentar os preços aos produtores. O governo passou inclusive a incinerar parte desses estoques, conforme mostra Delfim Netto (1959 apud Delgado, 1978, p. 13): “a destruição iniciada em junho de 1931 e terminada em julho de 1944 eliminou nada menos do que 78,2 milhões de sacas de café, ou seja, a quantidade equivalente a três vezes o consumo mundial em um ano.”

Outro elemento importante na geopolítica da época é que São Paulo, além de ser o maior produtor de café, era também o maior produtor de batata, feijão e milho. Ocupava, ainda, a segunda e a terceira posições na produção nacional de algodão e mandioca, respectivamente. Isso contribuiu para que Vargas

desse atenção especial a esse estado, haja vista a oposição política da elite paulista ao governo, que, em 1932, tentou aplicar um golpe através da rapidamente debelada Revolução Constitucionalista (Moreira, 2012).

Além do café, Vargas determinou que 10% do açúcar produzido pelas usinas deveriam ser compulsoriamente armazenados, na condição de estoque regulador do governo. O deslocamento e a venda desses estoques somente poderiam ser realizados com autorização prévia do governo. Ainda assim, a medida não foi suficiente para a queda drástica de 50% no preço da cana e do açúcar, o que levou o governo provisório a criar, em 1931, a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CDPA).

A situação não se modificou, porque a produção estava praticamente destinada ao mercado interno, que não era suficiente para absorver o total produzido. A exportação tampouco era uma alternativa, uma vez que outros países produtores também enfrentavam produção excessiva. Diante desse quadro, o governo criou o Instituto do Açúcar e do Alcool, para resolver

estruturalmente esse problema. As intervenções públicas no setor se tornaram constantes, como forma de minimizar os problemas de excesso de oferta e baixos preços. A situação continuou desajustada ao longo da década de 1930, vindo a ser minimamente resolvida, em 1941, quando foi instituído o Estatuto da Lavoura Canavieira.

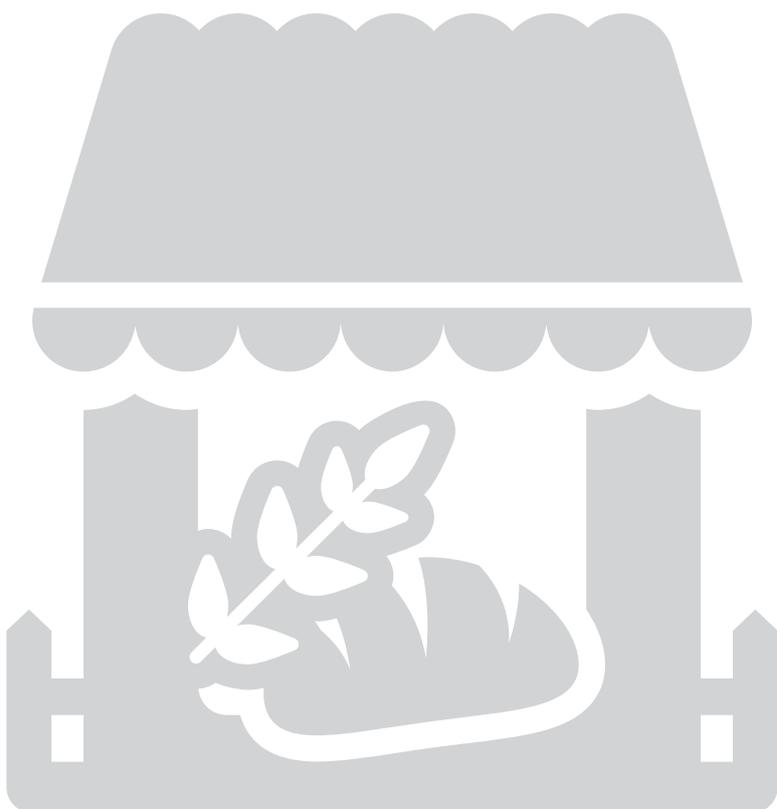
Em 1936, o Brasil enfrentou novas dificuldades de abastecimento de farinha de trigo, que era importada principalmente da Argentina. O governo considerava, entre outros motivos, que havia:

- A formação de um truste internacional, que procurava “exercer ação profunda e perturbadora no consumo de uma mercadoria indispensável à alimentação do povo, qual a farinha de trigo”;
- “Uma alta injustificável” dos preços
- Abuso nos “lucros obtidos pela indústria moageira”, considerados desproporcionais “ao capital empregado, quase todo de origem estrangeira”
- Urgência em tomar medidas, com vistas a estimular “a produção do trigo nacional, determinando-se a porcentagem mínima da sua adição ao trigo importado”

Outra medida para minimizar o problema de abastecimento foi o aumento da alíquota de produtos armazenados nos portos, como forma de pressionar os importadores a liberarem os estoques. Estimava-se que havia mais de 100 mil sacas de farinha de trigo estocadas nos portos, e com a liberação do produto o governo pretendia abastecer a população e baixar os preços ao consumidor, evitando ações especulativas por parte dos importadores (Linhares; Silva, 1979, p. 100).

A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), entidade de utilidade pública e sem fins lucrativos, fundada em 1897 para desenvolver ações políticas e educacionais em prol da agricultura brasileira, chamou a atenção do governo para a vulnerabilidade em que o país se encontrava, caso a Europa passasse a importar da Argentina cerca de 10% da sua necessidade de trigo.

Sugeriu ao governo que adotasse a mistura de outras féculas, como a do milho e da mandioca, à farinha de trigo para panificação, o que denominaram de “pão misto” (Linhares; Silva, 1979, p. 100). Essa iniciativa tinha o intuito de substituir as importações, o que reduzia a dependência da Argentina e, ao mesmo tempo, garantia aos produtores agrícolas nacionais um novo mercado.



Estado Novo

Vargas assegurou novo mandato com um golpe, que contou com apoio dos militares. Em seus primeiros atos sob o regime de exceção, em 1937, fechou o Congresso Nacional, determinou o fim dos partidos políticos, implantou uma nova Constituição e promoveu a centralização total do poder nas mãos do governo federal. Passou a nomear os governadores, que foram denominados interventores. Instituiu o controle da imprensa falada e escrita e passou a fazer propaganda enaltecendo e valorizando as Forças Armadas, como principal forma de assegurar a sustentação de seu governo.

A política do governo Vargas visava o fortalecimento do mercado interno, mas sem perder de vista as exportações. Nesse sentido, passou a estimular outros setores, de forma a garantir a diversificação produtiva. Essa diversificação pretendia atender a demanda interna e, ainda, garantir excedentes para exportação, assegurando a entrada de divisas no país para equilibrar o déficit da balança comercial.

Em 1938, foi criado o Serviço de Economia Rural, com intuito de promover o planejamento da produção agrícola segundo diretrizes que deveriam suprir a demanda das diferentes regiões de consumo. Para tanto, deveria realizar estudos econômicos e sociais e pesquisas sobre a vida rural, para organizar o mercado interno e incentivar o cooperativismo e o seguro agropecuário.

Em 1930, o café representava 68% do valor das exportações

brasileiras, e o algodão, segundo produto mais exportado, apenas 3%. Em 1939, a participação do café caiu para 34%, e o algodão passou a responder por 18% do valor total das exportações do país (Fausto; Devoto, 2004, p. 254). O espaço perdido pelo café ao longo dessa década foi ocupado por outros produtos, como pretendia o governo. Ao fim da década de 1930, a diversificação das exportações do país já era bastante perceptível, e além de café e algodão, também possuíam relativo peso econômico o cacau, couros e peles, laranja, carnes, cera de carnaúba, mamona, fumo e tortas oleaginosas (Linhares; Silva, 1979, p. 92).

Nesse contexto, o setor que mostrou mais dinamismo foi a citricultura, no estado do Rio de Janeiro. Aproveitando os investimentos que haviam sido realizados na década de 1920, por meio do ingresso de capital inglês, foram instaladas indústrias para o processamento de laranja. No início da década de 1930, a indústria apresentava uma capacidade de processamento ociosa, o que possibilitou aumentar a produção de 560 mil caixas de laranja, em 1928, para 5 milhões de caixas em 1939 (Linhares; Silva, 1979, p. 92-93).

Na verdade, em que pese a diversificação da produção, com a introdução da citricultura o Brasil continuou a ser um país voltado para o mercado externo. A população urbana, que estava em franco processo de crescimento com a expansão das cidades, continuava a enfrentar problemas da falta de alimentos, preços altos e baixos salários, o que não permitia consumir o equivalente a suas necessidades.

Com a situação do abastecimento de alimentos ainda bastante delicada, o governo endureceu o nível das intervenções e, em 1940, instituiu os crimes contra a economia popular, que incluíam a destruição sem autorização prévia de matérias-primas, o abandono de lavouras ou plantações e outras ações que visassem estabelecer a concentração de atividades, diminuir a concorrência e aumentar os preços.

Em 1938, o governo adotou medidas com vistas a promover a regulação e organização dos entrepostos de frutas e hortaliças, sendo que o primeiro a ser implementado foi o do Distrito Federal, que à época era o Rio de Janeiro. O governo visava ampliar a disponibilidade de alimentos, reduzir os custos de transação e baixar o preço no varejo por meio da organização do mercado e do encurtamento da distância entre produtor e consumidor. Esse processo permitia ao governo verificar o volume comercializado, a qualidade e os preços desses produtos. Possibilitava, ainda, transferir mais ganhos aos produtores, uma vez que estariam menos sujeitos às pressões dos comerciantes. Além do Distrito Federal, o governo organizou entrepostos de frutas e hortaliças em outras cidades.

No ano seguinte foi deflagrada a Segunda Guerra Mundial. O futuro da citricultura brasileira foi colocado em xeque, pois a perda do mercado externo na safra de 1939 poderia chegar a 2 milhões de caixas de laranja, que eram importadas principalmente por Reino Unido e Alemanha. Para governo e produtores, a forma mais simples

de garantir a comercialização de boa parte dessa produção seria por meio do estabelecimento de canais alternativos, que permitissem o acesso direto aos consumidores pelos produtores. A solução encontrada foi promover a comercialização por meio de caminhões e quiosques, distribuídos em diferentes pontos das áreas urbanas mais próximas dos municípios produtores, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro (Linhares; Silva, 1979, p. 94).

Ainda em 1939, Vargas criou a Comissão do Abastecimento, subordinada ao Ministério da Agricultura e composta por representantes de diversos ministérios, além da Prefeitura do Rio de Janeiro (Distrito Federal). Essa Comissão de caráter intersetorial deveria atuar em todo o território nacional, com as seguintes competências:

- Executar levantamento de estoques
- Fixar preços máximos de venda de mercadorias, em atacado e varejo
- Comprar e vender mercadorias, inclusive importá-las, se necessário, e repassá-las a preço de custo aos comerciantes dos centros consumidores
- Requisitar estoques, inclusive privados, de mercadorias de primeira necessidade para venda nos centros de consumo

Ao longo da década de 1930 houve um acelerado processo de urbanização no Brasil, concomitante ao êxodo rural. Continuaram as crises de abastecimento alimentar e os salários perderam capacidade de compra em relação ao preço da cesta básica. Essa situação criou condições para o fortalecimento da organização de trabalhadores, o que permitiu aumentar as pressões sociais por melhorias salariais e implementação do salário mínimo, criado por lei em 1936, mas instituído somente em 1940.

Na sequência, ainda em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). O principal objetivo da iniciativa era melhorar a produtividade do trabalho, por meio do fornecimento de refeições completas e subsidiadas aos trabalhadores contribuintes do Serviço de Previdência Social durante o período que estivessem cumprindo sua jornada de trabalho.

Embora as assimetrias relacionadas ao abastecimento não tivessem sido superadas, o governo federal decretou, em 1940, o fim da Comissão de Abastecimento, por entender que já havia cumprido o seu propósito. O decreto de extinção da Comissão afirma: “considerando que já foram alcançados os objetivos visados pelo governo para a regularização do mercado de gêneros alimentícios (...) fica extinta a Comissão de Abastecimento.”

Em 1941, em função de problemas climáticos no Rio Grande do Sul, houve uma perda expressiva da produção de arroz, com forte impacto no abastecimento. Diante desse quadro, o governo de Vargas proibiu as exportações de arroz até que o abastecimento interno fosse normalizado. A suspensão da proibição ocorreu em março do ano seguinte, quando teve início a colheita na região centro-sul do país.

Em 1942, Vargas declarou estado de guerra em todo o território nacional, o que leva à criação da Coordenação de Mobilização Econômica. Foi estabelecido que “Ficam mobilizados, a serviço do Brasil, todas as utilidades e recursos econômicos existentes no território nacional, seja qual for a sua origem, caráter, propriedade ou vínculo de subordinação”. Dentre suas incumbências, vale destacar a orientação da mineração, agricultura, pecuária e da indústria em geral, controle das exportações e importações, fixação de preços máximos e limites de venda de mercadorias e a intervenção no mercado de trabalho.

O ano seguinte foi marcado por uma das mais significativas realizações da Era Vargas: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), vigente até hoje, e que ao longo desses mais de 70 anos, passou apenas por atualizações, sem perder sua essência de zelar por trabalhadores e trabalhadoras. No dia do seu lançamento, em 1º de maio de 1943, Vargas apresentou as diretrizes da legislação em discurso que destacou os esforços do governo para resolver o que chamou de “problema da alimentação” (Vargas, 1943, p. 33 e 35).

No mesmo ano, mais uma inovação institucional: o governo criou a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), com a responsabilidade de financiar a produção agrícola, assegurando soberania alimentar e garantindo a defesa econômica e militar do país. Essa estrutura era vinculada ao Ministério dos

Negócios da Fazenda. Como órgão subordinado à CFP, foi criado o Serviço de Controle e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-Primas (SCRPM). Cabia a esse órgão recebimento, classificação, armazenagem, expurgo, seguro e defesa comercial dos estoques de produtos agropecuários e matérias-primas recebidas pelo governo federal.

Em 1945, foi autorizado o financiamento – com a equivalência em Preços Mínimos – para arroz, feijão, milho, amendoim e soja. Infelizmente, não foi possível localizar na literatura consultada registros relativos a possíveis operações de aquisição que tenham ocorrido nos anos subsequentes ao lançamento desse instrumento.

Outra iniciativa criada em 1945 foi a Comissão Nacional de Alimentação, que veio a substituir o Serviço Técnico de Alimentação Nacional. Essa Comissão mantinha a finalidade de realizar estudos sobre a população brasileira, assim como propor normas para a Política Nacional de Alimentação (Prado, 1993, p. 28). Nesse mesmo período, o governo Vargas suspendeu, temporariamente, a cobrança dos direitos de importação de alimentos e demais contribuições acessórias, incluídas as taxas da Previdência Social e os impostos de consumo sobre os alimentos considerados de primeira necessidade. É importante registrar que essas medidas de redução de tarifas e impostos ou desoneração tiveram baixa eficácia, mesmo aquelas vinculadas ao fomento à produção.

O Pós-Segunda Guerra Mundial

No último ano de governo de Vargas, em 1945, empresas foram autorizadas a montar postos de abastecimento de alimentos para seus trabalhadores. Esses postos somente poderiam vender os seguintes produtos: arroz, açúcar, azeite, banha, batata, café, carne seca, cebola, farinha, feijão, macarrão, manteiga, sabão e sal. As empresas deveriam ter no mínimo 300 trabalhadores. Empresas menores poderiam atuar de forma colaborativa, desde que juntas cumprissem essa cota mínima de trabalhadores. Essa iniciativa complementar aos refeitórios possibilitava que, além das refeições servidas na fábrica, o trabalhador comprasse alimentos para consumo em casa. Esse mecanismo também era uma forma de permitir a antecipação salarial, uma vez que o valor das compras dos alimentos poderia ser descontado em folha de pagamento, ao final do mês ou quinzena, desde que limitado a 50% do salário.

Vargas criou o Conselho de Comércio Exterior e a Comissão de Alimentação. A comissão estava subordinada ao conselho e seria formada por técnicos dos Ministérios da Educação e Saúde, do Trabalho, Indústria e Comércio, e da Agricultura, dos serviços militares de Intendência, um representante da indústria de alimentos e mais três, de livre escolha, que fossem conhecedores da tecnologia alimentar.

Pelo fato de esta Comissão estar vinculada ao Conselho de Comércio Exterior e ter representantes da indústria, em princípio seu trabalho poderia estar voltado para atender as demandas da indústria, visando o mercado externo. O que chama a atenção é que quem assumiu a coordenação dessa Comissão foi o médico, professor, sanitarista e nutrólogo Josué de Castro, uma das maiores referências mundiais sobre a fome.

JOSUÉ APOLÔNIO DE CASTRO

Nascido em 1908 no Recife, Pernambuco, graduou-se em medicina em 1929. Radicado no Rio de Janeiro, Josué de Castro teve atuação destacada em políticas públicas: nos movimentos em prol do estabelecimento do salário mínimo, na fundação dos Arquivos Brasileiros de Nutrição, editados sob a responsabilidade do Serviço Técnico da Alimentação Nacional e da Nutrition Foundation de Nova York, em 1941, na fundação da Sociedade Brasileira de Alimentação, em 1940. Foi deputado federal e presidente do Conselho Executivo da FAO. Permaneceu no cargo até o final de 1956. No exercício da presidência do Conselho da FAO, impulsionado pelo sucesso de seus livros (*Geografia da Fome* havia sido publicado em 1946) e pelo prestígio do órgão, Josué de Castro empreende uma série de trabalhos no combate à fome no mundo, sempre buscando unir os conhecimentos científicos e a ação. Ao deixar a FAO, em 1957, Josué de Castro fundou a Associação Mundial de Luta Contra Fome, para despertar a consciência do mundo para o problema da fome e da miséria, além de promover projetos demonstrativos de que a fome pode ser vencida e abolida pela vontade dos homens (Centro de Pesquisa Josué de Castro, 2008).

Outra medida importante foi a aprovação do Regulamento da Caixa de Crédito Cooperativo. Esse regulamento permitiria que as cooperativas passassem a operar recursos de financiamentos provenientes de cooperativas de crédito, fortalecendo este tipo de sistema e fomentando a produção agrícola.

Em julho de 1945, o governo estabeleceu preços mínimos para arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol. O Banco do Brasil – mais antigo banco do país e hoje principal operador financeiro de crédito agrícola e pecuário – foi autorizado a financiar a produção desses produtos. Caso essa iniciativa viesse a obter resultados, a produção deveria ser destinada, preferencialmente, para a formação de estoques reguladores nos grandes centros de consumo, e exportada caso houvesse sobras. Esse processo de

recebimento e definição dos destinos seria coordenado pelo Serviço de Controle e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-Primas, vinculado à CFP. Ao que parece, esse decreto não teve efetividade, uma vez que não há registros da formação de estoques nesse período (Delgado, 1978, p. 14). Contudo, é importante registrar que a política de preços mínimos (através do Programa de Garantia de Preços Mínimos - PGPM) está vigente até hoje, o que demonstra sua relevância, tanto para o setor produtivo quanto para o governo.

Vargas foi deposto do governo pelos militares ao final de outubro de 1945, após oito anos de regime de exceção. Embora tivesse anunciado a retomada das eleições e da rearticulação dos partidos políticos, foi obrigado a se retirar antes do processo eleitoral. Os militares

garantiram a realização das eleições ao final do ano, com vitória do general Eurico Gaspar Dutra, representante da articulação da frente que Vargas havia apoiado publicamente.

Dutra assumiu o governo em janeiro de 1946. O primeiro ano de seu mandato foi marcado por ações liberais, mas posteriormente o presidente assumiu uma agenda mais heterodoxa, com intervenções diretas do Estado. Mesmo assim, seu governo foi marcado pela continuidade da crise de abastecimento e por problemas sociais e econômicos como baixos salários, inflação, importações crescentes, produção aquém das necessidades do consumo, processo acelerado de urbanização, êxodo rural acentuado e problemas logísticos (em especial de transporte e armazenagem).

Governo Dutra

Durante a gestão de Dutra foi elaborado um plano estratégico de ação para orientar os investimentos do governo federal. Esse plano priorizou saúde, alimentação, transporte e energia, áreas estratégicas e sensíveis às demandas da população. Registra-se que não há muita bibliografia sobre as ações da política agrícola e de abastecimento alimentar do governo Dutra. Fica a impressão de que foi um processo bem menos fértil, quando comparado à era Vargas. Ainda assim, foi possível identificar algumas iniciativas realizadas durante o período.

A primeira foi a ampliação da ação dos postos de venda dentro de empresas, iniciada por Vargas. O governo Dutra autorizou a inclusão de gêneros de higiene pessoal e vestuário. Na mesma medida, autorizou que o comprometimento do salário com as compras realizadas por cada trabalhador chegasse a até 70% do salário, percentual que denota quanto sua capacidade de compra era baixa.

O governo reduziu por cinco meses a tarifa de importação dos gêneros de primeira necessidade, com o intuito de aumentar a disponibilidade de alimentos. Essa ação veio no sentido contrário à política de substituição das importações. Ainda, determinou a proibição da exportação de gêneros alimentícios de primeira necessidade. Essa proibição somente seria modificada a partir da realização de inquéritos para determinar o volume de produção, estimativa de consumo e os estoques destes disponíveis no país. Outra iniciativa para proteger o mercado de produtores de carne bovina e suína foi o estabelecimento de uma cota máxima para o abate do rebanho próprio de empresas frigoríficas.



O Conselho Nacional do Café foi extinto e foi criada a Divisão de Economia do Café, vinculada ao Ministério da Fazenda. Suas atribuições estavam muito focadas na política externa. Houve, também, ações voltadas a minimizar os problemas provocados pelos períodos de seca no Nordeste, em especial no Semiárido, com predominância da concessão de financiamentos. Esses financiamentos seriam concedidos aos agricultores e industriais para a construção de açudes. Porém, o alcance dessa medida foi extremamente limitado, uma vez que poucos puderam ter acesso ao crédito.

Houve um processo de intensificação da industrialização no país, o que possivelmente contribuiu para ampliar os recorrentes problemas de abastecimento. Esta fase teve início em 1947 e se prolongou até 1961, garantindo um crescimento econômico médio anual de 9,7 %, a partir da retomada do controle do câmbio e da implementação de um regime de licença prévia para liberar as importações (Beskov, 1999, p. 56).

Segundo Governo Vargas

Apesar de ter sido deposto, Getúlio Vargas não deixou de participar do cenário político, embora de forma bem mais discreta, como senador da República. Durante esse período, filiou-se ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e se elegeu novamente presidente da República, em eleições diretas, assumindo seu novo – e último – mandato em outubro de 1951.

Seu discurso era contraditório. Elegeu-se com base em sua popularidade, mas também em diálogo com os liberais. Segundo Beskov (1999, p.58), Vargas reformulou a estratégia de intervenção do Estado, ao intensificar as ações para o setor agropecuário e efetivar a Política de Garantia de Preços Mínimos.

Em 1952, a Comissão Nacional de Alimentação elaborou o plano “Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil”, que previa a realização de inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos. De todas as ações previstas, sobreviveu apenas a campanha da merenda escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955 (Silva, A., 1995).

O plano não focava na fome decorrente de vários problemas sociais e econômicos, principal causa da desnutrição. Ainda assim, várias ações foram iniciadas para implementá-lo, com a criação de comissões multidisciplinares. Em 1953, 14 dos 25 estados brasileiros subvencionavam programas de refeições para trabalhadores, e 10% dos estudantes de escolas primárias recebiam alimentação escolar (Peixinho, 2011, p. 32).

Outras iniciativas foram deflagradas pelo governo. Em 1953, foi lançado um programa específico de multiplicação das sementes de trigo, em que o governo compraria dos produtores as sementes por um valor 20% acima do preço mínimo do trigo em grão. Garantiria também aos produtores cadastrados no programa a assistência técnica do plantio até a colheita. As sementes compradas pelo governo seriam distribuídas a produtores familiares. Programas desse tipo tendem a contribuir para a perda de biodiversidade, ao desestruturar as estratégias de produção própria de sementes por parte dos agricultores familiares. Iniciativas assim ainda existem, pautadas pelas políticas de modernização conservadora da agricultura, que vêm sendo implementadas sobretudo a partir dos anos 1950, com a advento da Revolução Verde.

Outras medidas desse período sinalizaram a possibilidade de promover intervenções sobre a propriedade de terra. Entre elas, estão a criação da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA); o incentivo às cooperativas, com a transformação da Caixa de Crédito Cooperativo em Banco Nacional de Crédito Cooperativo; a criação da Comissão Consultiva do Trigo, no Ministério de Relações Exteriores; e a criação da Comissão de Abastecimento do Nordeste (CAN). Além disso, foi aprovada a lei que autorizava o governo federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo da população, executada pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços

(Cofap). Essas medidas foram tomadas, em grande parte, no primeiro ano do novo governo de Vargas.

Em 1952 foi criado o Instituto Brasileiro do Café (IBC), que tinha uma proposta de atuação mais ampla que a do Convênio de Taubaté (1906) e do Departamento Nacional do Café (1932). Foram incluídas novas atribuições, como:

- Pesquisa agrônômica para desenvolver variedades mais produtivas e promover recomendações técnicas para a redução de custos da lavoura de café
- Estudos para recomendação de zonas mais favoráveis, tanto do ponto de vista agrônômico como ecológico
- Uso da propaganda para promoção do consumo do café
- Promoção de cooperativas de produção, crédito e de distribuição

De forma complementar, foi criado o Conselho de Abastecimento, que viria a ser constituído pelos Ministros da Justiça, Viação e Agricultura, pelo Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República e pelo Presidente da Cofap. Esse Conselho deveria atuar em cooperação com a Cofap, para:

- Promover o incremento da produção de alimentos
- Coordenar os diferentes meios de transporte de modo a garantir a melhoria da distribuição da produção para os grandes centros urbanos
- Promover a armazenagem em grande escala das safras dos produtos alimentícios
- Prever os recursos necessários para o financiamento de custeio e investimento do setor agrícola e de serviços inerentes ao abastecimento alimentar

Getúlio Vargas teve, ao retornar à vida presidencial, um mandato com posição mais definida ideologicamente, com uma aproximação mais explícita com os trabalhadores e uma renovação das lideranças sindicais, menos atreladas ao Estado. Foi um período marcado por novos conflitos, até porque o ambiente era de exercício da democracia, com todas as instituições funcionando, sem regime de exceção. Esses conflitos, especialmente com os liberais, levaram a um processo de crescentes tensões, que culminou no suicídio do presidente em meio às pressões para que renunciasse.

Na esteira da morte de Getúlio Vargas, assumiu seu vice, Café Filho, que fez um mandato “tampão” de apenas um ano e meio, entre 1954 e 1955. Na eleição presidencial seguinte, Juscelino Kubitschek foi eleito.

LEI 1.939, DE 10 DE AGOSTO DE 1953

Segundo o artigo 5o da lei: “Serão considerados para efeito dessa Lei, pequeno produtor aquele que só ou com sua família cultivar a terra, não empregando assalariado de forma permanente”. Cabe registrar que esse conceito, em parte, está presente na atual Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, chamada de Lei da Agricultura Familiar

REVOLUÇÃO VERDE

Para Albergoni e Pelaez (2007, p.31), “a Revolução Verde pode ser caracterizada como um paradigma tecnológico derivado da evolução dos conhecimentos da química e da biologia, que definiram uma trajetória tecnológica baseada no uso intensivo de insumos químicos (fertilizantes e pesticidas). A partir da década de 1970, esse modelo passou a apresentar sinais de esgotamento cristalizados na identificação dos problemas ambientais ocasionados pelo uso intensivo de agrotóxicos e nos próprios limites de crescimento da indústria de insumos químicos”.

O Plano de Metas: o período das grandes obras viárias e a construção de Brasília

Juscelino Kubitschek se notabilizou por ter instituído uma estratégia de desenvolvimento para o país, por meio do lançamento do Plano de Metas. Esse plano previa acelerar o desenvolvimento do Brasil, a partir de ações planejadas e coordenadas pelo governo federal. Contava com 31 metas, inclusive a construção de Brasília, considerada a síntese de sua promessa de campanha – 50 anos de progresso em cinco anos de realizações. Uma das grandes marcas desse governo foi ter acelerado a industrialização e o processo de urbanização, o que provocou aumento dos conflitos agrários e da pobreza rural.

A concepção desse plano levou em consideração o diagnóstico que havia sido produzido pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (Dalio; Miyamoto, 2010, p. 163) e os estudos produzidos pela equipe do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em conjunto com uma equipe técnica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (Silva, S., 2012). Em síntese, as recomendações apontavam para investimentos nas áreas de transporte (ferrovias e modernização dos portos), energia elétrica, agricultura (construção de armazéns) e educação. Seu governo se destacou pelas grandes obras de infraestrutura no país, financiadas pelo capital internacional e pela transferência da capital federal do Rio de Janeiro para a região central do Brasil, com a inauguração de Brasília em 1960.

Segundo Beskov (1999), é fácil perceber que o setor agropecuário era marginal no Plano de Metas, assim como os seus ramos industriais fornecedores e processadores. Ao comparar os valores aplicados em cada setor, percebe-se que mais de 90% dos recursos foram aplicados nos setores de energia, transporte e indústria de base. Por sua vez, os setores de alimentação e educação ficaram com apenas 6,6% do total investido. Mesmo assim, considera que o plano contribuiu para a ampliação da fronteira agrícola, com o aumento da produção de caminhões e da malha rodoviária.

Com o intuito de resolver os problemas da seca no Nordeste, Kubitschek criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que abrangia todos os estados da região (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia), mais o norte de Minas Gerais – que, embora fique na Região Sudeste, é considerado parte do semiárido brasileiro, em função de suas características climáticas. A missão da Sudene deveria ser a promoção do desenvolvimento regional. No entanto, se notabilizou pela “indústria da seca”, caracterizada pelas vantagens obtidas pela elite local sobre os investimentos públicos para combater a seca, como a construção de açudes e outras obras hídricas.

A Reforma Agrária, contudo, não era relevante para o projeto de desenvolvimento de Kubitschek. Dessa forma, não afrontava a oligarquia rural que integrava a sua base política (PSD-PTB) e a da oposição (UDN).

Embora o saldo para a economia do período de Juscelino Kubitschek tenha sido positivo, o crescimento não foi inclusivo para a maioria da população brasileira. O crescimento econômico contribuiu para ampliar as diferenças socioeconômicas, criando um verdadeiro abismo entre as diferentes regiões do país, entre o Brasil urbano e o rural, e entre as diferentes classes sociais nas próprias cidades.



O Vice (que se tornou) Presidente

Jânio Quadros foi o sucessor de Juscelino Kubitschek, eleito em 1960, tendo como vice-presidente João Goulart, pertencentes à mesma chapa do presidente anterior. O Brasil estava vivenciando pela primeira vez, desde 1930, um processo de construção da democracia, ao votar pela terceira vez consecutiva para a Presidência da República, embora a instabilidade política continuasse presente.

O novo presidente renunciou ao seu mandato em menos de oito meses de governo. Houve uma rápida mobilização, iniciada por Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, denominada de “Campanha da Legalidade”. Essa campanha contou com a adesão dos sindicatos e movimentos sociais e foi decisiva para garantir a posse de João Goulart. Mesmo com o crescimento econômico do governo de Juscelino, as contradições de classe permaneciam bem presentes na vida cotidiana brasileira – inclusive as questões relativas a abastecimento alimentar, fome e miséria.

Em 1962, ao celebrar o Dia do Trabalhador, o presidente João Goulart anunciou sua intenção de promover as reformas de base, uma plataforma política de desenvolvimento que agregava um conjunto de reformas: bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Em julho, instituiu o décimo terceiro salário e, em agosto, criou a Central Geral dos Trabalhadores, que resultou da articulação sindical em todo o território nacional.

No período do governo de João Goulart deu-se início à estruturação de um sistema de abastecimento, a partir da criação da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab). Essa superintendência foi dotada de amplos poderes de atuação para regulação do mercado de alimentos. Entre as suas atribuições estava a responsabilidade de organizar o Plano Nacional de Abastecimento de produtos essenciais, além de incorporar a política de crédito e fomento à produção. O Conselho Deliberativo era um espaço administrativo estratégico, com responsabilidade de definir o plano de abastecimento a ser implementado nos principais centros urbanos do país.

Esse plano de abastecimento pressupunha a complementaridade de ações. Além da Sunab, foram criadas a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), para garantir uma gestão da armazenagem em todo o território do país – sobretudo nas principais regiões de produção e de consumo – e a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), para atuar no varejo e na estruturação de entrepostos de comercialização atacadistas de hortigranjeiros, como as Centrais de Abastecimento (Ceasas). Essas duas instituições, junto com a CFP, deveriam trabalhar de forma articulada e sob a coordenação da Sunab. Todos esses órgãos foram lançados em uma tentativa de regular o setor de abastecimento, a partir do aumento da produção, da ampliação da capacidade de armazenagem pública e da diversificação das formas de distribuição e comercialização dos produtos alimentícios, incluindo a atuação direta no varejo sob a coordenação pública (Silva, J.; Belik; Takagi, 2003, p. 94).

Em outubro de 1962 veio a criação da Superintendência de Política Agrária (Supra). Nos primeiros meses de 1963, o governo promulgou o Estatuto do Trabalhador Rural, que visava levar ao campo as conquistas trabalhistas (contrato e jornada de trabalho, repouso, férias e proteção do trabalhador rural). Esse reconhecimento levou ao fortalecimento do movimento sindical dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e à criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), ao final desse ano. Com as garantias dadas à organização sindical, muitas ligas camponesas transformaram-se em sindicatos rurais. O número de sindicatos de trabalhadores rurais passou de 150 para 1.150. Foram também organizadas federações de trabalhadores nos 21 estados brasileiros.

Não devem ser desconsiderados outros fatores de política agrícola, como o início da implementação dos serviços de assistência técnica, via sistema público (Associação de Crédito e Assistência Rural – Acar), e sua ampliação na segunda metade dos anos 1950. O aumento do crédito agrícola e a importação e a venda subsidiada de fertilizantes também contribuíram para esse crescimento, assim como a melhoria da infraestrutura de armazenagem e transporte para escoamento da produção, em função da construção de estradas e da importação e produção de caminhões. As melhorias de infraestrutura seguramente foram bem mais relevantes que a política agrícola, uma vez que a Assistência Técnica e Extensão

Rural (Ater), o crédito e os fertilizantes só estavam disponíveis para um grupo muito pequeno de produtores – pois se pressupunha que o tomador de crédito apresentasse capacidade de endividamento e acesso à informação, além da baixa capilaridade dos agentes financeiros na área rural.

No segundo semestre do mesmo ano, o movimento sindical, articulado em torno do Pacto de Ação Conjunta, mobilizou 79 sindicatos e quatro federações ao promover a chamada “Greve dos 700 mil em São Paulo”. O saldo foi muito positivo, com a conquista de um aumento salarial de 80%, embora as reivindicações centrais fossem a negociação coletiva e o reconhecimento do delegado sindical nas fábricas. Em Recife, os camponeses reuniram cerca de 30 mil trabalhadores e trabalhadoras em favor da reforma agrária

e foram reprimidos pelo Exército. Um mês depois, em novembro, os sindicatos de trabalhadores rurais da Zona da Mata pernambucana mobilizaram cerca de 200 mil em defesa dos trabalhadores das usinas de açúcar. Foi a maior greve camponesa de que se tem notícia em todo o país. Foram paralisadas todas as usinas e engenhos, em confronto com os interesses dos donos dos engenhos. Também obtiveram 80% de reajuste, fecharam contrato coletivo de trabalho sob a representação do Conselho Sindical dos Trabalhadores de Pernambuco e conquistaram a indicação de um delegado sindical por engenho (Ferreira, 2012).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) foi oficialmente reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego em janeiro de 1964. A entidade se organizou a partir das

lutas camponesas em defesa da reforma agrária. Apoiou e debateu as reformas de base que estavam sendo discutidas pelo governo, de forma a promover mudanças estruturais no país. João Goulart, que havia sido ministro do Trabalho nos governos de Vargas e Kubitschek, afirmou publicamente seu compromisso com a reforma agrária. Justamente por deixar clara sua intenção de trabalhar por mudanças estruturais que diminuíssem a concentração de terra e renda no Brasil, João Goulart foi deposto pelos militares, em 31 de março de 1964, o que interrompeu a tentativa de avançar no fortalecimento da democracia, das conquistas sociais e da cidadania alimentar.

ACAR E A ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHADORES EM ASSOCIAÇÕES DE CLASSE

No contexto da polarização política, econômica e militar da Guerra Fria, a criação das associações deveu-se, sobretudo, a incentivos da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA), entidade filantrópica ligada à família Rockefeller, então muito próxima do governo americano. A primeira Associação de Crédito Rural (Acar) foi criada em Minas Gerais, em 6 de dezembro de 1948, depois de conversações de Nelson Rockefeller junto ao governo mineiro. Juscelino Kubitschek, baseado nos bons resultados obtidos pela Acar-MG, assinou em 1954 um acordo com o governo norte-americano e criou o Projeto Técnico de Agricultura (ETA), visando uma cooperação técnico-financeira para execução de projetos de desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural. Diversos escritórios (ETAs) foram criados em cada estado, nos anos seguintes, tendo sido em muitos casos os embriões de cada Acar no respectivo estado (Peixoto, 2008, p.18).

Panorama

Durante o período em que Vargas foi presidente, muitas iniciativas foram colocadas em curso para suplantar os problemas de abastecimento de alimentos, em especial facilitar o acesso a eles, por meio de maior disponibilidade e menor preço. Em menor grau, foi possível identificar ações na área de produção, pesquisa agrícola, assistência técnica e comercialização, além da armazenagem e da tentativa de melhorar a logística.

Essas ações, embora em grande número, foram fragmentadas e sem continuidade estratégica e gerencial, muitas vezes sendo interrompidas devido à pressão de grupos com interesses políticos e econômicos, mesmo no período em que governou sob regime de exceção. Essas ações sempre foram voltadas para a produção, respondendo a problemas de ordem conjuntural (altos preços e desabastecimento). Por outro lado, houve avanços importantes em torno da promoção de direitos trabalhistas e previdenciários, como a implementação do salário mínimo.

Pode-se considerar que os governos de Dutra e Juscelino Kubitschek estiveram muito mais voltados para a agenda de ampliação da infraestrutura e da aceleração do processo de industrialização. Esperava-se que, por meio da geração de oportunidades de emprego, fossem resolvidos os problemas sociais do país. Essa estratégia, no entanto, excluía milhares de famílias que viviam no meio rural e que não dispunham dos meios de produção para integrarem-se de forma espontânea ao processo produtivo, garantindo a sua viabilidade econômica e a reprodução e valorização dos sistemas de produção camponesa. Igualmente, as pessoas que não tiveram acesso à educação e haviam migrado do campo para as cidades enfrentavam enormes dificuldades para se inserir nos postos de trabalho mais qualificados. Sujeitavam-se, portanto, a relações de trabalho precárias e com



baixa remuneração, em que pese o avanço da legislação trabalhista.

De todas as ações propostas para as questões agrícolas e agrárias ao longo desse período pelos diferentes governos analisados, possivelmente as do governo de João Goulart foram as que apresentaram maior possibilidade de articulação sistêmica. Goulart tentou construir um plano de abastecimento que considerava estratégico e necessário incorporar as famílias camponesas ao processo produtivo, com o objetivo de promover o acesso aos meios de produção, em especial à terra, a partir da realização da reforma agrária.

A intenção era promover ações coordenadas entre diferentes setores, como o fomento à produção, a formação de estoques reguladores e a garantia do acesso aos alimentos e outros gêneros de primeira necessidade dos trabalhadores rurais e urbanos, de forma a minimizar as desigualdades regionais, combater a fome e a miséria e assegurar a cidadania alimentar a toda a população brasileira. O governo valorizava as organizações sociais e reconhecia a representatividade dos sindicatos de trabalhadores como atores políticos. Por sua vez, as organizações sindicais pressionavam por melhores salários e maior participação dos trabalhadores e trabalhadoras, promoviam greves e exigiam que as reformas de base avançassem.

Ao considerar o conjunto das iniciativas implementadas desde os anos de 1930, pode-se observar que estiveram muito centradas no controle de preços, sem uma articulação mais concreta e duradoura para resolver os problemas estruturais, como o acesso aos meios de produção, e sem políticas públicas que assegurassem uma estratégia de fomento à produção. Houve algumas tentativas de adoção de políticas públicas, mas foram esporádicas e, em geral,

não eram sistêmicas; sua ação se dava de forma conjuntural e por cadeia produtiva ou produto, de forma isolada. Raras foram as iniciativas que levaram em conta as diferenças sociais, econômicas e ambientais.

É importante ressaltar que o crescimento da produção se deu, sobretudo, a partir da expansão da fronteira agrícola, em especial nos anos 1950 e 1960. Esse movimento possibilitou a multiplicação de novos estabelecimentos de pequenos e médios proprietários, que saíram da região sul do país em direção ao Centro-Oeste. Outro movimento migratório foi a partir de São Paulo para o Paraná, Mato Grosso e Minas Gerais (Triângulo Mineiro). Esse foi um dos principais fatores do crescimento da produção em 56%, entre 1950 e 1965 (Beskov, 1999, p. 64).

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), por sua vez, poderia ter contribuído para a expansão agrícola, desde que os parâmetros dos preços oficiais tivessem correlação com o custo de produção e com o preço de mercado. Essa correlação tende a gerar segurança para o setor produtivo, que passa a ter a garantia da intervenção do governo caso os preços de mercado se deprimam. Gordon Smith (1969 apud Delgado, 1978, p. 15) afirma que os preços mínimos, nos anos 1950, eram fixados com valores muito abaixo do preço de mercado e não eram anunciados antes do início do calendário de plantio para cada produto e região agrícola (Centro-Sul, Nordeste e Norte) e para cada safra (inverno e verão).

Os dados mostram que as intervenções da CFP durante o período de 1952-1965 foram pífias. Segundo Beskov

(1999, p. 59), a participação média do volume de recursos aplicados nas aquisições de produtos agrícolas, nesse período, representou menos de 1% do total da renda interna do setor agrícola. Da mesma forma, os financiamentos da CFP destinados à comercialização (pós-colheita) de produtos agrícolas atingiram um nível ainda mais inexpressivo, de apenas 0,42%. Além de esses recursos serem ínfimos, conforme Delgado (1978, p. 24), a maior parte foi para armazenadores e indústrias, e não para produtores ou suas cooperativas.

Em boa medida, pode-se considerar que a crise de abastecimento alimentar estava assentada nos seguintes problemas:

- Um modelo agrícola pautado no latifúndio e na tradição agroexportadora
- Carência de infraestrutura para escoamento das safras, mesmo para o mercado interno
- Processo industrial e comercialização atacadista concentrados (monopólio) em poucas empresas, inclusive de capital estrangeiro
- Incentivo às importações de alimentos, por meio da redução de tarifas, para resolver problemas de abastecimento
- Falta de apoio à produção de gêneros para o mercado interno
- A não execução da reforma agrária

Por fim, pode-se considerar que as políticas de câmbio, fiscal e monetária aplicadas ao longo desse período histórico – mesmo consideradas as oscilações quanto a sua aplicação mais liberalizante ou protecionista – foram mais relevantes do que todos os instrumentos de política agrícola juntos.



A política de abastecimento e suplementação alimentar no regime militar

O Brasil, tal como outros países vizinhos da América Latina, viveu um longo período de autoritarismo, com governos militares e completa supressão da democracia. Em oposição às transformações sociais propostas por João Goulart, foi instaurada uma ditadura militar em 1964 que respondeu aos anseios e temores dos setores conservadores da sociedade.

Este capítulo aborda os 21 anos (1964-1985) em que o poder executivo foi ocupado por governos militares, em cinco mandatos presidenciais: marechal Castelo Branco, general Costa e Silva, general Garrastazu Médici, general Ernesto Geisel e general João Figueiredo. Devido ao seu adoecimento e morte, o general Costa

e Silva foi substituído por curto período por uma Junta Militar, composta pelos ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica. O poder executivo exerceu total domínio sobre os poderes legislativo e judiciário. Os partidos políticos foram extintos, e dois novos foram criados, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), de apoio ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), como oposição consentida. O exercício do poder se deu por atos institucionais e decretos. As representações dos trabalhadores foram reprimidas e só eram autorizadas caso prestassem total obediência ao governo.

Esse período foi marcado por uma peculiar condução da economia. De um lado, uma

estratégia de desenvolvimento capitalista de base liberal, que foi assumida sem rodeios e limitou a presença estatal. De outro lado, a natureza do regime fez com que o governo não hesitasse em intervir com mão forte em situações em que se apresentava algum risco às suas intenções. Assim também ocorreu em relação ao abastecimento de alimentos e naquilo que viria a se chamar de “modernização conservadora” da agricultura nacional – moderna quanto às técnicas de produção e conservadora na preservação da estrutura agrária concentrada e sem democratização do acesso à terra.

A modernização da agricultura não se limitou a iniciativas pontuais. Consistiu na construção de um novo

modelo institucional, de acordo com o projeto de estabelecimento de uma agricultura capitalista. Ganhou destaque, nesse período, a utilização de crédito rural subvencionado e de incentivos fiscais que condicionavam a modernização à chamada Revolução Verde. Entre as décadas de 1960 e 1970, os preços internacionais de produtos agrícolas mostraram-se favoráveis à expansão das exportações, com destaque para a soja e a laranja. A produção de alimentos para o mercado interno foi afetada, com repercussões sobre diversos produtos, como a retração acentuada da

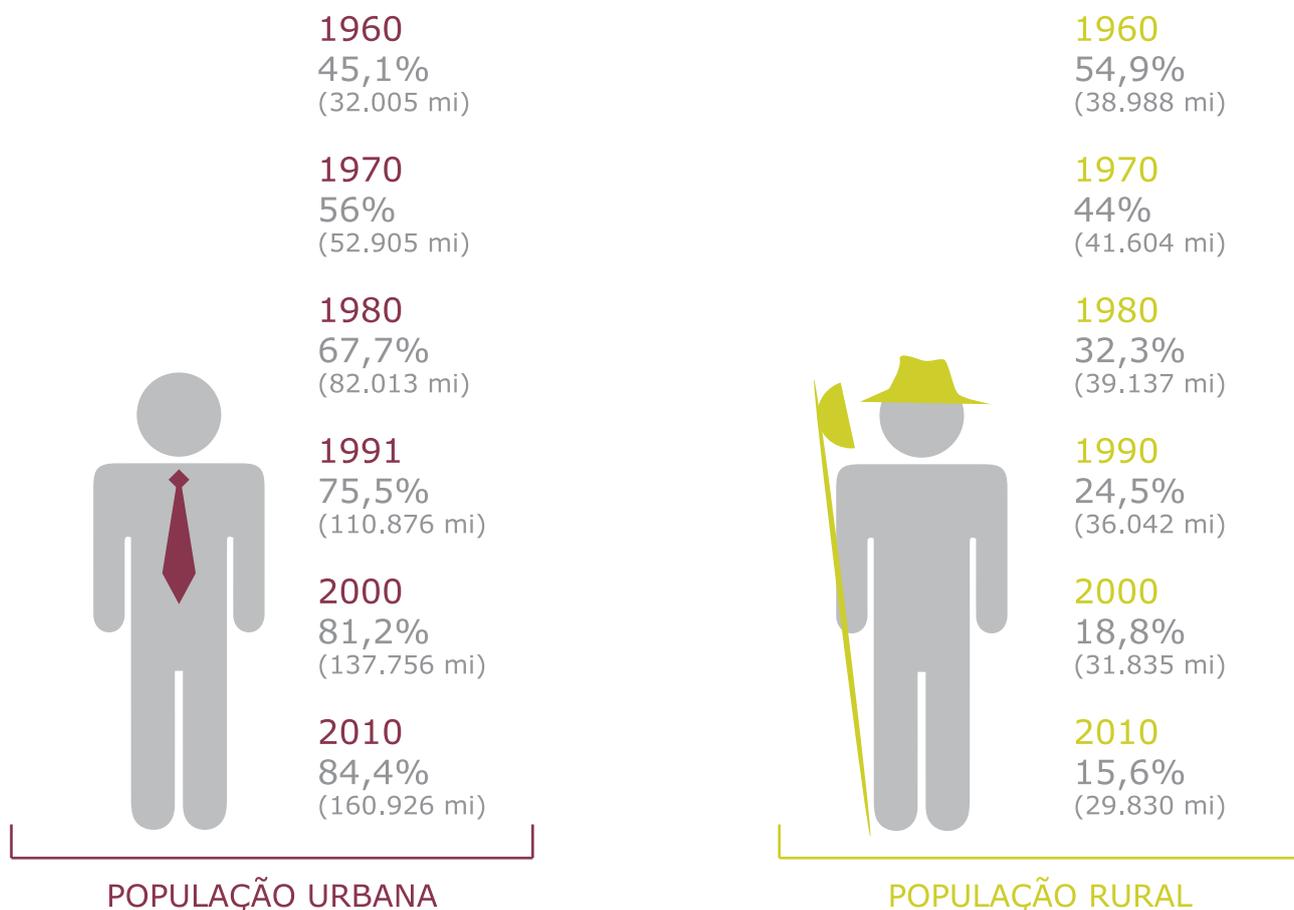
produção de feijão e mandioca e a estagnação de arroz e milho.

Afirmou-se um modelo para a agricultura caracterizado por uma menor demanda de mão de obra, que atraiu a população para as cidades. O período seguinte, nas décadas de 1970 e 1980, correspondeu a um movimento de forte urbanização, com o deslocamento de quase 30 milhões de pessoas dos campos para as cidades em apenas dez anos. Foi o início de um processo abrupto de redução da população rural que não mais se deteria, ao lado do crescimento ininterrupto

da população urbana, como mostra a figura 1.

Essa nova configuração do urbano e do rural no Brasil trouxe também a ameaça de aumento do custo de vida, provocada pela inflação nos preços dos alimentos. Se o governo proclamava sua pouca intervenção no mercado, ele participava de forma ativa na organização e regulação do abastecimento. Isso se deu por meio da montagem de todo um aparato institucional e, ao mesmo tempo, de intervenções diretas em situações específicas.

FIGURA 01: População brasileira segundo a situação de domicílio (1960 – 2010)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Anos 1960

Mudanças na estrutura institucional de abastecimento alimentar

Em setembro de 1964 foi criada a Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento, ao mesmo tempo em que se assistiu ao esvaziamento da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab). A Comissão era dirigida pelo presidente da República e composta pelos ministros da área econômica e de Viação e Obras Públicas, além do presidente do Banco do Brasil e do superintendente da Sunab.

Em 1965, o novo regime alterou a denominação da Campanha Nacional de Merenda Escolar para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e ampliou sua atribuição, com a incorporação da assistência e educação alimentar. A CNAE permaneceu responsável pela execução do programa até 1981, quando foi transformada em Instituto Nacional de Assistência ao Educando (Inae).

Antes do regime militar, a alimentação escolar recebia apoio externo, o que foi sendo reduzido no início dos anos 1960. Entre 1964 e 1972, o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (PMA/ONU) e o Programa Alimentos para a Paz forneceram quase a totalidade de gêneros alimentícios, in natura. Essa ajuda vinha principalmente dos Estados Unidos, por meio da doação dos excedentes resultantes da expansão da produção agrícola que ocorrera em seu território. A campanha passou a ter abrangência nacional, e coube ao Estado o papel de intermediário dessa política, na função de receber e distribuir os alimentos doados. Com a redução dos excedentes internacionais, o governo brasileiro, no início da década de 1970, precisou assumir com recursos orçamentários próprios a compra de produtos destinados aos programas de suplementação alimentar, inclusive de alimentação escolar.

Em 1966, foram instituídas novas normas para fixação de preços mínimos, ao mesmo tempo em que foram criados dois mecanismos que, por muitos anos, teriam grande peso na comercialização dos produtos agropecuários: os Empréstimos do Governo Federal (EGF), para execução de operações de financiamento, com e sem operação de venda (COV e SOV), e as Aquisições do Governo Federal (AGF).

Em fevereiro de 1967 foi promulgado o Decreto-Lei 200, de grande importância para a reorganização da administração federal de acordo com os propósitos do regime em vigência. O capítulo III desse decreto foi reservado para o abastecimento nacional e estabeleceu a forma de coordenação das medidas relacionadas com a formulação e execução da política nacional do abastecimento. Projetou um órgão interministerial cujas atribuições, composição e funcionamento seriam fixados por decreto e contariam com apoio da Superintendência Nacional de Abastecimento, criada em 1962, à qual foi delegada a manutenção de estoques reguladores do mercado. Criou-se também o sistema de informações sobre a produção, distribuição e consumo e fixou que a Sunab firmaria convênios com os estados, prefeitura do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de transferir-lhes os encargos de fiscalização. Segundo essa distribuição de papéis aos órgãos então existentes, caberia à Comissão de Financiamento da Produção, criada em 1943, traçar os planos financeiros relativos à produção que interessassem à defesa econômica e militar do país.

AGF E EGF (COV E SOV)

Os EGF financiam a estocagem para que o agricultor possa esperar pela melhor época para a venda de sua produção, evitando que seja obrigado a oferecer seu produto na época da colheita, quando os preços podem estar mais baixos. A modalidade COV (com opção de venda) dá direito ao agricultor de vender para o governo federal, enquanto na modalidade SOV (sem opção de venda) o produtor não pode vender para o governo, sendo obrigado a vender seu produto ao preço de mercado vigente, ou prolongar a estocagem com recursos próprios. Com o AGF, o governo adquire imediatamente os excedentes da produção do agricultor, formando ele próprio os estoques e equilibrando a oferta e a demanda, comprando em safras abundantes e vendendo nas safras mais fracas.

Anos 1970

Enfrentando crises de abastecimento

O governo do general Médici (1970-74) deu novo formato institucional ao aparato de Estado referente à produção e ao abastecimento de alimentos. Em 1972, por decreto, regulamentou o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac). O decreto integrou as Centrais de Abastecimento (Ceasa) em cada estado da federação, ou mesmo no nível municipal, em um mesmo sistema. Na década de 1970 foram criadas 21 Ceasas em capitais de todo o país. Essas Ceasas foram formadas como entidades de economia mista, cujos acionistas eram a União, os estados e os municípios-sede das Centrais. Com a criação do Sinac foram estabelecidas normas de comercialização, informações de mercado e incentivo à produção para o segmento hortigranjeiro.

Apesar de toda a reformulação institucional empreendida na área do abastecimento, as dificuldades relacionadas à capacidade de comercialização dos alimentos persistiram. Ainda na década de 1960, houve o estrangulamento no sistema de comercialização de hortigranjeiros. Diante disso, o governo dirigiu seus esforços para evitar crises de oferta e oscilações de preços e priorizou produtos de primeira necessidade. Buscou também modernizar as estruturas de comercialização nos mercados regionais com o estabelecimento de centrais de abastecimento e mercados terminais.

Em 1973, o governo criou a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que escreveu uma história importante na área da inovação tecnológica na agricultura. A instituição introduziu novas cultivares, por meio da melhoria genética, e aprimorou o controle de pragas. A atuação da Embrapa esteve sempre articulada com a indústria de processamento de alimentos, visando contribuir para a modernização desse setor.

Consolidou-se, assim, o tripé da estratégia agrícola nesse período, formado pela pesquisa (Embrapa), pela extensão rural (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, a Embrater) e o ensino, por meio do fortalecimento das faculdades de agronomia, que contavam inclusive com a presença de professores estrangeiros. Essa estratégia estava voltada para a implantação da revolução verde na agricultura brasileira.

Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan)

Em 1972, o governo militar criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde, cujo objetivo era apoiar o governo na formulação do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição. Em março de 1973, lançou o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I Pronan), que envolveu 12 subprogramas das diversas estruturas governamentais. O Pronan transcorreu com muitas dificuldades, devido a imprecisões normativas, e foi interrompido em 1974.

Com o governo Geisel, o Inan foi reorganizado e adquiriu sua primeira estrutura administrativa de peso. No biênio 1974-75, foram desenvolvidos estudos visando à concepção do novo formato da política governamental de alimentação, o que resultou no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan), com enfoque mais estrutural e menos assistencialista (Peliano et al., 1985). O II Pronan foi programado para o período de 1976 a 1979. Foi então atribuída ao Conselho Deliberativo do Inan a função de coordenação, acompanhamento, avaliação e controle da execução do Pronan.

Essa medida foi influenciada pela necessidade de encontrar mecanismos financeiros internos para manter os programas de merenda escolar e de atenção materno-infantil, em virtude do fim do apoio externo americano. Entretanto, esse novo modelo institucional da política de suplementação alimentar foi marginal na estratégia de governo, dispersa, fragmentada e truncada por inúmeros problemas de ordem administrativa (Coimbra, 1985).

Além do Inan, então considerado um órgão central do governo na área da alimentação e nutrição, havia uma composição de diversos outros órgãos, como os ministérios da Saúde, Educação e Cultura, Previdência e Assistência Social, Trabalho e Agricultura. Essa articulação intersetorial de ministérios viria a se tornar uma marca na gestão da segurança alimentar e nutricional do Brasil.

No transcorrer da década de 1970, ainda para fazer frente às carências mais graves da alimentação dos brasileiros, o governo adotou uma postura de fortalecer ou criar programas de suplementação alimentar para substituir as doações ou importações de alimentos realizadas até aquele momento com o apoio de agências internacionais. Os alimentos passaram então a ser adquiridos de empresas processadoras. Quase todas eram multinacionais, por serem as únicas com capacidade de atender os requisitos dos editais de compra.

De início a suplementação alimentar foi executada pelo Programa de Nutrição em Saúde (PNS), criado em 1975, sob a gestão do Ministério da Saúde. Distribuiu alimentos básicos, como arroz, açúcar, feijão, fubá, farinha de mandioca e leite em pó, para gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a sete anos de idade, em famílias de baixa renda, de até dois salários mínimos. Priorizou as regiões mais pobres e buscou suprir 45% das necessidades nutricionais. Os alimentos eram adquiridos pela Cobal com recursos do Inan e distribuídos pelas secretarias de saúde dos estados. Em 1975, o programa atendeu 452 mil pessoas e distribuiu cerca de 5 mil toneladas de alimentos. Esses valores cresceram ano a ano, até que em 1989 distribuiu 60,2 mil toneladas de alimentos a 6,2 milhões de pessoas.

Política Agrícola e de Abastecimento

Em 1974 o Ministério da Agricultura assumiu a gestão do abastecimento, ao mesmo tempo em que foi extinto o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento (Gemab), órgão interministerial criado em 1969. Instituiu-se, também, o Conselho Nacional de Abastecimento (Conab) – homônima da Companhia Nacional de Abastecimento, que seria criada em março de 1990 –, presidido pelo ministro da Agricultura e composto por representantes dos ministérios da Fazenda, Transporte e Planejamento.

O Conselho foi responsável por coordenar a política de preços e proteger os produtos alimentícios do mercado interno. Para isso, o Conselho previu intervenções, quando necessárias, na produção e comercialização dos produtos considerados essenciais. Assumiu, ainda, as atribuições executivas da Sunab, que passou a desempenhar a função de uma instituição de consulta, assessoramento e planejamento, e foi desativada em 1979, tendo suas atribuições transferidas para o Conselho Monetário Nacional.

Com o crescimento da produção de soja, tornou-se necessário aumentar a capacidade de armazenagem a granel. Isso foi sentido mais acentuadamente a partir de 1975, o que justificou a criação do Programa Nacional de Armazenamento (Pronazem), por meio do qual o governo federal realizou investimentos vultosos, aumentando em 5,3 milhões de toneladas a capacidade de armazenagem de grãos do país.

Em 1974, com o objetivo de definir medidas creditícias para o setor agropecuário, foi criada a Comissão Coordenadora de Política de Crédito Rural (Comcred). O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74) já propunha o financiamento do setor privado visando à expansão da capacidade de armazenagem, à implantação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento e à instalação de redes de supermercados e outros sistemas de autosserviço.

O governo Geisel (1974-79) direcionou recursos volumosos para a produção, tecnologia agrícola, logística e assistência técnica. Ampliou, ainda, por meio do Ministério da Agricultura, as atribuições da Embrapa, da Embrater e da Companhia Brasileira de Armazenamento. Já no final do mandato, criou a Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (Cepa), para articular o planejamento da atividade agrícola com órgãos estaduais.

Ainda no governo Geisel foram implantados mais de vinte Mercados do Produtor para ligar as zonas produtoras aos grandes mercados consumidores. No varejo, foram implantados hortomercados. A partir dessa ótica e das necessidades peculiares de cada região, foram criadas as Centrais de Abastecimento, os Mercados do Produtor, Hortomercados, Feiras Cobertas, Unidades Integradas e Centrais Regionais de Abastecimento, que constituíam o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento e Mercados Satélites, cuja finalidade era a modernização do sistema de abastecimento de perecíveis no Brasil, beneficiando produtores, distribuidores e consumidores nos processos de manipulação e distribuição,

com emprego de tecnologia moderna aliada a meios de informação de mercado e comunicação.

O governo criou, também, programas específicos voltados para o atendimento de necessidades básicas de alimentação da população. Em 1976, foi lançado o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), pelo Ministério do Trabalho, a partir de uma elaboração conjunta de governo, empresários e trabalhadores. Consistia na concessão de incentivo fiscal às empresas que fornecessem refeições subsidiadas a seus empregados. A cobertura do PAT ficou restrita ao mercado formal de trabalho, concentrando-se nas regiões Sul e Sudeste. O PAT continua vigente até hoje, tendo sido regulamentado em 1991, quando se estabeleceu que seriam atendidos os trabalhadores com renda de até cinco salários mínimos mensais.

Para fortalecer o sistema de distribuição de pequenos varejistas e estimular a produção, foi lançado, em

1977, o Programa de Apoio à Produção e Comercialização de Produtos Hortigranjeiros (Prohort). Já em 1978, foi criada a Rede Somar de Abastecimento, que teve como objetivo o fornecimento de produtos essenciais a preços reduzidos à população pobre, com dificuldade de acesso à rede de supermercados então existente.

Consolida-se, portanto, uma estrutura física e institucional de significativa dimensão na área de abastecimento. Até a década seguinte foram implementadas inovações na distribuição e no varejo. Ou seja, o Estado optou por garantir as condições de produção, distribuição e abastecimento. Até então, pensava-se que os problemas no abastecimento eram a principal causa da inflação, tese que precisou ser revista após a explosão desta na década de 1980.

O contexto mundial mostrou-se favorável no final da década de 1970, com o aumento da produção de alimentos, o que fez com que preços internacionais caíssem a níveis abaixo dos que prevaleceram na década de 1950. No entanto, na década de 1980, surgiram novos desafios e contradições na política de produção e abastecimento de alimentos. A crise internacional desencadeada pela alta do petróleo impôs a reorganização na área econômica e trouxe consequências para o abastecimento.

A Secretaria de Planejamento assumiu protagonismo na área do abastecimento, com a extinção do Conab, cuja principal liderança era o ministro da Agricultura, e a criação da Secretaria

Especial de Abastecimento e Preço (Seap). Essa mesma Secretaria de Planejamento já coordenava o Conselho Interministerial de Preços (CIP) e a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab).

Entre 1976 e 1980, novos programas foram criados por diferentes órgãos. Entretanto, não houve preocupação com a coordenação institucional, o que resultou em ações fragmentadas e superpostas. Em 1977, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma fundação assistencial pública brasileira, lançou o Programa de Complementação Alimentar (PCA), voltado para atender a mesma clientela-alvo do PNS (gestantes, nutrízes e crianças de até três anos), por meio da distribuição gratuita de alimentos. Em 1979, o Inan lançou o Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda (Proab), destinado a subsidiar a comercialização de alimentos nas periferias das grandes cidades.



Anos 1980

Em 1980, o II Pronan desenvolvia um conjunto bastante diversificado de programas, que contemplava três linhas básicas de ação:

- Suplementação Alimentar: Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Área de Baixa Renda (Proab), Programa de Nutrição Escolar (PNE), Programa de Complementação Alimentar (PCA) e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)
- Racionalização do Sistema de Produção e Comercialização de Alimentos: Projeto de Produção de Alimentos e Nutrição em Áreas Rurais de Baixa Renda do Nordeste e Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab), criado em 1977 por intermédio da Cobal e que, com recursos do Inan, comprava alimentos básicos de pequenos produtores e os destinava para os programas do Pronan
- Atividades de Complementação e Apoio: estudos e pesquisas, testes experimentais de suplementação alimentar, desenvolvimento de recursos humanos, combate às carências nutricionais específicas e atividades de incentivo ao aleitamento materno

O II Pronan tinha dois objetivos: equacionar o problema da desnutrição no país e, simultaneamente, provocar a modernização da produção e comercialização da agricultura de pequena escala, menos capitalizada. O programa, no entanto, não conseguiu realizar o segundo objetivo, pela própria contradição que estabelecia com a política econômica e com as prioridades ditadas pelo regime autoritário. De qualquer forma, conseguiu inovar na criação de alguns instrumentos, que depois viriam a se aperfeiçoar e se afirmar, como o crédito para os pequenos produtores, o chamado “Crédito Pronan”, que dispensava uma série de exigências que até então prevaleciam na aprovação de crédito para a produção.

A coordenação do II Pronan era de responsabilidade do Inan, vinculado ao Ministério da Saúde. O presidente do Inan presidia também o Conselho Deliberativo do Pronan, formado por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos ministérios da Agricultura, da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, da Indústria e do Comércio, do Interior e da Previdência e Assistência Social. Essa composição visava integrar as diversas instituições que participavam do II Pronan.

Esforços para redução da subnutrição

O II Pronan enfatizou a política de suplementação alimentar, visando especialmente crianças matriculadas em escolas, trabalhadores de baixa renda e outros grupos considerados socialmente vulneráveis. Pela primeira vez, foi implantado o mecanismo de compra antecipada da produção, assim como foi estimulada a criação de cooperativas e a expansão de algum nível de assistência técnica para os pequenos agricultores. Essas iniciativas, embora muito

embrionárias, serviram de exemplo para as soluções que seriam desenvolvidas nos anos 2000. Foram criados postos para comercialização de diversos produtos a preços reduzidos. O II Pronan passou, também, a responder pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, ainda que o financiamento continuasse a ser do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Apesar dos esforços localizados para a redução da desnutrição no país, o II Pronan não alcançou o efeito desejado, devido a um conjunto de circunstâncias. A primeira delas foi a insuficiência de recursos. Os recursos efetivamente alocados no programa foram substancialmente menores do que os orçados: no período 1976-79, corresponderam a 71%, 43%, 42% e 42% dos respectivos valores anuais previstos. Uma segunda circunstância foi a não utilização de produtos in natura, o que prejudicou a realização do objetivo de criação de um mercado institucional de compra direta dos produtores. Isso se deu pela pressão da indústria de alimentos processados, com maior força política naquele contexto. Uma terceira causa foi a pressão imposta pela agroindústria empresarial, proprietária de um reduzido número de empresas, que buscou todo o tempo monopolizar o mercado de produtos suplementares desenvolvido pelo II Pronan.

Assinale-se que, nesse momento, produtos prontos ou semiprontos foram intensamente adotados na alimentação escolar, justificados pela falta de

infraestrutura nas escolas para preparação de produtos in natura. Se esse argumento já era difícil de ser aceito no caso da alimentação escolar, servia menos ainda para os alimentos distribuídos pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) para serem preparados nos domicílios. Ainda assim, também foram alimentos processados os que predominaram entre aqueles distribuídos pela LBA. O último fator de fracasso do II Pronan foi o fato de o programa ter-se tornado um espaço de conflito e disputa entre os órgãos públicos que o compunham.

Nesse período, a produção de alimentos para consumo interno passou por dificuldades graves em função do baixo poder aquisitivo dos trabalhadores. Esse fato teve como desdobramento a impossibilidade de melhoria de preços para os produtores rurais.

A questão do abastecimento

Na década de 1980, no entanto, o governo federal retirou-se do cenário de abastecimento de hortigranjeiros. O Sinac foi desagregado, e o controle acionário das centrais de abastecimento foi transferido para os respectivos governos estaduais e municipais, com inúmeros prejuízos ao abastecimento alimentar no país. As centrais de abastecimento brasileiras são, hoje, empresas constituídas nos mais diversos modelos societários.

O Grupo de Modernização do Sistema de Abastecimento, em vigência desde 1969,

participou do esforço de organização do sistema de distribuição de alimentos. O mercado de frutas, hortaliças e pescados ficou vinculado ao Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, sob a gestão da Cobal. Com isso, o governo esperava satisfazer os interesses dos diversos públicos envolvidos: produtores, consumidores e do próprio governo. Esperava também ter capacidade de gerência sobre os custos, a classificação e a padronização de produtos e serviços e acompanhar e regular a flutuação da oferta e o mecanismo de formação de preços, além de criar as condições necessárias ao funcionamento do Serviço de Informação ao Mercado Agrícola (Sima).

O governo prosseguiu no estabelecimento de uma infraestrutura de porte na área de abastecimento, pelo menos comparado ao que existia antes. Foram construídas centrais de abastecimento em cidades de grande porte do interior do país. No início da década de 1980, o Brasil dispunha de 34 Ceasas em áreas urbanas, 32 Mercados do Produtor em áreas rurais e 157 equipamentos varejistas.

Enfrentando carências alimentares

Em 1985, o governo do general Figueiredo fez várias intervenções de suplementação alimentar à população mais pobre, por meio do Inan, inclusive o subsídio do consumo para o grupo materno-infantil. Criou também o Programa de Alimentação Popular (PAP). Diferente da Rede

Somar, que operava uma linha de aproximadamente 600 itens, o PAP restringia-se aos chamados produtos alimentícios essenciais, com 12 itens, dentro de uma perspectiva de garantir a oferta de uma alimentação básica.

O PAP era executado pela Cobal, nos moldes do Proab, e utilizava a rede tradicional de pequenos varejistas. Com o envolvimento direto de associações de classe, entidades filantrópicas e lideranças comunitárias locais, o PAP garantia suprimento de gêneros alimentícios a preços reduzidos. Operava de forma complementar ao Proab, responsável pela região Nordeste, cobrindo os grandes centros urbanos de quatro das cinco regiões do país. Os planos do governo previam uma rápida expansão do PAP, de forma a atingir 30 milhões de beneficiários em 1989. Na prática, no entanto, essa meta mostrou-se inexecutável. Até o final de 1985, o PAP estava implantado em 17 cidades (16 capitais) e havia beneficiado 3,9 milhões de pessoas. Até o primeiro trimestre de 1986, o programa continuou a se expandir. Depois desse período, mergulhou num período de estagnação.

O governo da Nova República, período iniciado após o término da ditadura militar, não introduziu mudanças no Proab, apenas previu o reforço do volume de alimentos comercializados. Os obstáculos operacionais surgidos a partir de 1985 e outros constatados desde o início da implementação do programa não foram enfrentados com vigor. A despeito disso, entre 1984 e 1986, houve expansão

dos beneficiários (de 2 milhões para 2,7 milhões), do número de pequenos varejistas cadastrados e do volume de alimentos comercializados (Nepp, 1989, p. 373).

Avanços no Pnae contidos por restrições financeiras

Quanto à alimentação escolar, em 1983 foi criada a Fundação de Assistência ao Educando (FAE) – pela fusão do Inae com a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) – que, a partir deste ano, assumiu a coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) (Nepp, 1989). O objetivo do Pnae era assegurar assistência alimentar de modo a suplementar as necessidades nutricionais e contribuir para maior eficácia do sistema educacional. O programa esperava melhorar a capacidade de aprendizagem do educando, reduzir os índices de absenteísmo, evasão e repetência, e contribuir para a formação de melhores hábitos alimentares por meio da reeducação nutricional. Até 1984, visava fornecer uma refeição diária, durante todo o período letivo (que era então de 180 dias/ano), a todas as crianças matriculadas nas redes pública e filantrópica de ensino fundamental.

Entretanto, em função de restrições de ordem financeira, esse objetivo, na prática, não se realizava. Uma das críticas que se fazia ao programa era a descontinuidade. Em 1979, por exemplo, o Pnae forneceu refeições durante 128 dias (70% do período letivo). No

Nordeste, a situação foi ainda mais grave. Os estudantes receberam merendas em apenas 97 dias, ou seja, pouco mais da metade do período letivo (Torres Filho e Carvalho, 1989).

Em 1986 foram introduzidas duas mudanças significativas. De um lado, a distribuição da merenda foi estendida ao período das férias escolares, funcionando, portanto, em todos os dias úteis do ano (270). De outro lado, foi ampliado o público-alvo da merenda escolar. Em 1986, foi institucionalizado o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie), também conhecido como “Programa dos Irmãozinhos”, com o objetivo de fornecer, durante todos os dias úteis do ano, uma refeição às crianças em idade pré-escolar (4-6 anos), residentes em regiões carentes e com irmãos matriculados nas escolas.

Em 1986, estimava-se o atendimento de 5 milhões de crianças. Em função dessas mudanças e do aumento dos recursos aplicados, houve notável crescimento quantitativo do número de beneficiários da merenda. Entre 1984 e 1986, o gasto público quase triplicou em termos reais e o número de beneficiários (Pnae e Paie) passou de 20,8 milhões para 31,1 milhões de pessoas (Nepp, 1989, p. 340-346).

Outro aspecto a ser destacado foi o impulso, não concretizado, de descentralização do Pnae. As primeiras iniciativas nesse sentido germinaram em 1983, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, por iniciativa dos governadores opositores,

eleitos em 1982. Em São Paulo, em meados dos anos 1980, a gestão da merenda encontrava-se descentralizada em cerca de 90% dos municípios (Nepp, 1989, p. 337).

No âmbito federal, o MEC sinalizou, a partir de 1986, o início de um processo mais amplo de municipalização do Pnae, compreendido como uma “resposta política à pressão dos prefeitos para uma efetiva transferência do comando das aquisições de alimentos para os governos municipais” (Torres Filho e Carvalho, 1989, p. 385). Entretanto, foram impulsos tênues, restritos a um número reduzido de localidades e sujeitos a descontinuidades políticas e financeiras.

Outros programas

A partir de 1985, o Programa de Nutrição em Saúde (PNS) passou a denominar-se Programa de Suplementação Alimentar (PSA). As mudanças introduzidas visavam ampliar a cobertura do programa. A área de atuação, até então concentrada no Nordeste, estendeu-se a todas as regiões do país (cerca de 4 mil municípios). A cobertura foi ampliada para as crianças de até quatro anos de idade (anteriormente atingia crianças de até três anos), e o programa passou a ter o objetivo de reduzir em 40% a mortalidade infantil até 1990.

Além disso, buscou-se maior integração do PSA com o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Criança. Desenvolvido pelo Ministério da Saúde, esse programa combinava

suplementação alimentar, incentivo ao aleitamento materno, prevenção e combate às carências nutricionais específicas (bócio endêmico, anemia nutricional e hipovitaminose A) e combate às doenças respiratórias agudas e às diarreias. A meta do governo era beneficiar 10 milhões de pessoas em 1986 e 15 milhões em 1989 (Seplan, 1986, p. 72). Entre 1984 e 1986 o número de beneficiários do PSA quase dobrou: de 4,4 para 8,7 milhões (Nepp, 1989, p. 364).

Implantado pela LBA, em 1977, o Programa de Complementação Alimentar atendia à população materno-infantil de baixa renda na periferia das regiões metropolitanas do país – especialmente em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro. A partir de 1985, foram introduzidas mudanças no PCA, como a distribuição de alimentos naturais em caráter experimental e, especialmente,

a expansão da sua área de atuação. A exemplo dos demais programas, houve considerável expansão dos beneficiários: de 650 mil para 1,2 milhão de pessoas, entre 1984 e 1987; cerca de 60% dos beneficiários residiam na Região Nordeste (Nepp, 1989, p. 357).

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) foi lançado pelo governo no final de 1985, tendo como objetivo o fornecimento de um litro de leite por dia a todas as crianças de até sete anos pertencentes a famílias com renda de até dois salários mínimos. A previsão do governo era atender a 1,5 milhão de crianças em 1986 e a 10 milhões em 1989.

A forma de operação do PNLCC representou uma inovação em face dos programas tradicionais. Em vez da distribuição de produtos, optou-se por um sistema de

distribuição indireto, mediante a entrega de cupons (“vale-leite”) às famílias beneficiadas, por meio de associações comunitárias e entidades filantrópicas. Evitava-se, assim, a criação de um novo aparato burocrático público. Esses cupons poderiam ser trocados por um litro de leite tipo “C” na rede varejista de abastecimento. Esses estabelecimentos resgatavam os cupons com os atacadistas de leite, que eram ressarcidos pelo Banco do Brasil. Embora vulnerável a fraudes, esse modelo operacional contribuiu para a ágil e acelerada implementação do PNLCC. Em setembro de 1987, o programa se encontrava presente em 259 municípios do país, distribuindo cerca de 2 milhões de litros de leite por dia e beneficiando cerca de 4,9 milhões de crianças, por meio de 15.110 entidades comunitárias credenciadas (Torres Filho e Carvalho, 1989, p. 448).

Panorama

As diversas iniciativas durante o período de regime militar, seja em termos da infraestrutura ou da criação de programas, não foram suficientes para reduzir a baixa capacidade operacional do sistema de produção e abastecimento do país. Não havia prioridade política, os recursos disponíveis eram insuficientes, frequentemente não eram integralmente liberados, o que gerava interrupções no atendimento, e as instituições responsáveis pelos programas mostraram-se frágeis em sua capacidade de coordenação e de gerenciamento.



Foram importantes, no entanto, as iniciativas de construção de mercados de alimentos, além da criação de estruturas como a Embrapa e a Embrater. Embora ambas tenham sido esvaziadas no período subsequente, voltariam a se fortalecer no futuro por desempenhar um papel importante na construção da política de segurança alimentar e nutricional dos anos 2000.

A expansão do comércio exterior, combinada com o ritmo acelerado de urbanização do país, foi determinante para a definição da forma de modernização da agropecuária brasileira. Para viabilizar esse modelo, concebeu-se um sistema de financiamento que induzia e alavancava as mudanças técnicas naquela direção, bem como forçava a associação de grupos para a promoção da modernização conservadora na agricultura, a partir do tripé formado pelo grande capital, o Estado e os proprietários rurais. O Estado apareceu como uma presença forte, condizente com a condição autoritária do regime político que se impôs nesse período, e

impulsionou a reprodução do capital na agricultura e mecanismos financeiros de indução, o que selou um novo pacto social da agricultura, que desconsiderava questões de segurança alimentar e nutricional.

Foi um período de total ausência da participação social, já que era fortemente reprimida qualquer tentativa de manifestação ou de influência sobre a definição das políticas públicas. Alguns dos principais militantes do tema da alimentação tornaram-se vítimas da conduta autoritária do regime, como foi o caso do geógrafo Josué de Castro, que teve que se exilar, apesar de todo o reconhecimento internacional que alcançou no combate à fome. Na ausência dos movimentos sociais ligados à luta da terra, criaram-se as condições propícias à expansão dos latifúndios e à imposição de um modelo que alijava fortemente a agricultura camponesa.

Apesar das várias iniciativas, o problema do abastecimento alimentar e da fome não conseguiu ser resolvido nesse período. Nesse sentido, muito se deve à falta de participação social, em função da repressão imposta pelo regime político autoritário, cujas soluções eram impostas "de cima para baixo". Esse fator se mostraria extremamente importante na construção de soluções nas décadas seguintes. Várias estruturas e órgãos criados durante o regime militar ainda hoje desempenham um papel importante no abastecimento alimentar, porém a custos financeiros, políticos e sociais de difícil mensuração.

Lamentavelmente, o estamento político no período de redemocratização subsequente não conseguiu catalizar os esforços que haviam sido empreendidos anteriormente no período do regime militar, desmantelando várias estruturas públicas sob a égide de governos liberais. A sociedade civil, no entanto, organizou-se para trazer à pauta do dia as discussões sobre a importância de estabelecer soluções duradouras na questão da fome e da pobreza.



A segurança alimentar e nutricional na agenda pública nos anos 1990

Os anos 1990 foram marcados pela retomada da democracia e pela hegemonia do neoliberalismo no país (como ocorrido similarmente em diversas partes do mundo e, de modo particular, na América Latina e Caribe). Esse foi um período de enxugamento e privatização dos instrumentos de intervenção do Estado, em nome da construção de um ambiente mais favorável para a atuação da iniciativa privada.

Ao mesmo tempo, foi uma década de intensas mobilizações sociais, como o Movimento pela Ética na Política, a Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional e Gritos da Terra Brasil. Essas mobilizações reivindicaram participação social, *accountability*, descentralização e atuação do Estado em questões estruturais importantes para a segurança alimentar e nutricional, o abastecimento alimentar e o desenvolvimento rural.

No ensejo desses diferentes projetos políticos para o Brasil, a questão da segurança alimentar e nutricional inseriu-se na agenda pública, oscilando de acordo com as mobilizações sociais e as forças políticas em jogo, com poucas (ou transitórias) manifestações em termos de políticas públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

Reconhecido na Constituição Brasileira, o TCU é um tribunal administrativo que analisa e julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU

Órgão do governo federal responsável por assistir direta e imediatamente a Presidência da República em relação a atividades de controle interno, auditoria pública e combate à corrupção, no âmbito do Poder Executivo federal, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União (TCU).

A inclusão do tema da segurança alimentar na agenda pública

De acordo com Maluf (2007), a segurança alimentar apareceu pela primeira vez como referência nas políticas públicas brasileiras em 1985, no governo Sarney. Até esse período, a noção de segurança alimentar era desconhecida e a maioria das políticas alimentares implementadas visava atuar no controle dos preços e da oferta dos alimentos (Takagi, 2006; Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001). “A preocupação principal não era combater diretamente o problema da fome, mas sim dar uma resposta à sociedade que exigia preços mais baixos” (Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001, p. 121).

Duas políticas diferiam nesse sentido: o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o I e II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Criado ainda em 1940, o PAT visava melhorar a alimentação do trabalhador para aumentar sua resistência orgânica e capacidade de trabalho (Takagi, 2006; Peliano, 2001). O I Pronan (1973) e o II Pronan (1976) foram criados pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, a partir do agravamento da situação social no início da década de 1970, notadamente a desnutrição e a pobreza. O II Pronan, que foi efetivamente implementado, reuniu 11 programas e ações de alimentação e nutrição, entre eles o Pnae.

Na década de 1980, a compreensão das políticas alimentares e de abastecimento começou a sofrer mudanças importantes com a incorporação da noção de segurança alimentar. Trata-se do documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome”, elaborado por uma equipe de técnicos a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura, cuja concepção de segurança alimentar assemelhava-se àquela adotada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) na América Latina. A ênfase estava na autossuficiência alimentar nacional e no acesso universal aos alimentos (Instituto Cidadania, 2001). Esse documento, que teve poucas consequências práticas, propunha diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo presidente da República.

Em 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição – como um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde –, a qual contribuiu para a posterior incorporação do adjetivo “nutricional” à noção de segurança alimentar (Maluf, 2007). Contando com a participação de representantes da sociedade civil e de organizações governamentais de diversos setores vinculados ao tema da alimentação e nutrição, esse evento também propôs a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, responsável por formular a Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

Essa Conferência foi um marco da consolidação do diagnóstico de que a fome e a insegurança alimentar derivavam da incapacidade de acesso aos alimentos, diferentemente da compreensão que vigorava até então de que a segurança alimentar dependia estritamente da capacidade de produção agrícola e do abastecimento alimentar do país (Instituto Cidadania, 2001).

A Conferência reconheceu a alimentação como um direito e cobrou do Estado ações no sentido de garantir a disponibilidade interna de alimentos, o que requeria reforma agrária, política agrícola, de abastecimento e de comercialização para os pequenos e médios produtores. O Estado deveria também garantir o acesso aos alimentos, por meio de política de salários justos e pleno emprego (Pinheiro, 2009). No entanto, como lembra Zimmermann (2011), tanto as propostas de 1985 quanto essas de 1986 permaneceram marginais na agenda pública e não foram institucionalizadas em políticas públicas naquele período.

As ações neoliberais no início dos anos 1990

Vencedor das eleições presidenciais de 1989, Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente eleito democraticamente após o regime militar. Seu governo, iniciado em 1990, é considerado o marco inicial do neoliberalismo no Brasil. Houve uma série de mudanças no posicionamento e na atuação do Estado na economia e na sociedade, das quais vale destacar: redução da intervenção do Estado, orientação pela desregulamentação das atividades econômicas, desmonte e enxugamento dos instrumentos de política agrícola das décadas anteriores, privatização de companhias estatais, liquidação da política de formação de estoques reguladores, liberalização dos mercados e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003).

Um exemplo do desmonte e do enxugamento da estrutura do Estado é o caso da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), criada em 1991 a partir da fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal). Nesse processo houve uma profunda mudança de estruturas e de atribuições, com uma série de unidades armazenadoras, de abastecimento e de comercialização desativadas e parte significativa de seu quadro funcional demitido.

Ações importantes levadas a cabo pela Conab no início dos anos 1990, como a Política de Garantia de Preços Mínimos e a formação de estoques reguladores, foram reestruturadas ou enfraquecidas, notadamente no que se refere à regulação do abastecimento público. Certa descontinuidade administrativa também marcou esse período, quando a média de permanência do dirigente principal da organização era de cerca de nove meses, o que se refletia sobremaneira na condução das atividades da companhia. Tal situação foi acompanhada por perda de credibilidade da Conab, além de significativo desequilíbrio econômico-financeiro. Em 2001, chegou a ser cogitada sua extinção ou privatização.

Essa e outras mudanças implicaram uma reestruturação dos órgãos e instrumentos de política pública relacionados aos temas da alimentação, nutrição, abastecimento e agricultura e o ressurgimento de políticas de assistência direta às populações em

situação de vulnerabilidade social, a exemplo do Programa Gente da Gente, executado em 1991 e 1992. Operacionalizado pela Conab a partir de estoques públicos de alimentos, esse programa distribuiu cestas alimentares para cerca de 600 famílias carentes do Nordeste, vítimas da seca (Peliano, 2001).

Como salientam Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001, p. 123), “com o esvaziamento das despesas de governo com a agricultura (leia-se: crédito agrícola, preços mínimos e estoques reguladores), restou ao Estado promover políticas compensatórias. Nesse particular, inserem-se políticas pontuais e regionais visando atender às demandas de grupos organizados. Não seria exagero afirmar que, com a importante exceção dos recursos destinados à Previdência Rural (estabelecidos pela Constituição de 1988), houve uma redução generalizada dos gastos em programas e ações na área social. Na agricultura, assim como em outros setores, houve um redirecionamento das fontes públicas para as de origem privada”. Takagi (2006) evidenciou, analisando as informações do Tribunal de Contas da União, que as despesas com os programas de alimentação do governo federal reduziram-se a quase um quarto entre os períodos 1986/1990 e 1991/92.

Peliano (2001, p. 24) também aponta a “extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição”. Ademais, observa que “em 1992, os recursos [para essa área] estavam reduzidos a US\$ 208 milhões. O Programa da

Merenda Escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano”.

O diagnóstico de Silva (1995) é similar ao dos demais autores e evidencia a redução da intervenção do Estado na área de alimentação e nutrição. Segundo o autor, “ao assumir em 1990, o novo governo tinha à sua disposição a experiência de 15 anos em programas diversificados de alimentação e nutrição e um diagnóstico atualizado da situação nutricional do país. Todavia, em vez de usar esta base para aprimorar a política de nutrição e expurgá-la das falhas anteriores, procedeu o novo governo à dissolução ou simples abandono de quase todos os programas, mantendo [ainda que com limitações] apenas o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador” (Silva, 1995, p. 97).

Esse conjunto de medidas, somado às sucessivas crises de fome derivadas de secas que assolaram o Nordeste, à crise inflacionária e ao crescimento do desemprego, gerou um contexto de incremento da vulnerabilidade social. Esses elementos exigiram que o tema da fome e da segurança alimentar voltasse à agenda pública, agora com nova magnitude e expressividade.

A proposta do Governo Paralelo de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (1991)

No início dos anos 1990, após a derrota na eleição presidencial de 1989, um grupo de atores vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT) criou um “Governo Paralelo”, para promover o acompanhamento crítico das ações do governo Collor e propor políticas públicas alternativas ao ideário liberal (Cerqueira, 2010; Marques, 2010).

Uma das propostas oriundas desse grupo foi a Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), lançada em outubro de 1991 – documento que mais tarde contribuiu para a formulação do Programa Fome Zero. Considerando que “as chamadas ‘leis do mercado’ ou o livre jogo das forças de mercado são incapazes de solucionar os problemas centrais do subdesenvolvimento, como são a fome, os desequilíbrios sociais e regionais e outros” (Governo Paralelo, 1991, p. 10), o documento propunha políticas de geração de emprego, recuperação de salários e expansão da produção agroalimentar, visando garantir que todos os brasileiros tivessem, a todo momento, acesso aos alimentos básicos.

Foram propostas ações nos seguintes eixos de atuação:

- Políticas de incentivo à produção agroalimentar por meio de reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial com vistas à autossuficiência nacional em alimentos básicos e prioridade aos pequenos e médios produtores
- Política de comercialização agrícola como, por exemplo, preços mínimos, aquisições obrigatórias em relação aos pequenos

e médios agricultores, estoques reguladores e gestão de entrepostos

- Distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos
- Ações emergenciais de combate à fome como, por exemplo, garantia de alimentação às crianças que frequentam creches, pré-escolas e escolas públicas, atendimento aos restaurantes populares e distribuição gratuita de alimentos para população em situação de risco (Governo Paralelo, 1991)

A PNSA também propôs a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), com seus equivalentes em nível estadual e municipal e participação da sociedade civil, para coordenar a implantação daquelas políticas e para integrar os diversos setores governamentais.

Contudo, durante o governo Collor, a proposta da PNSA não foi institucionalizada em políticas públicas em decorrência de sua incompatibilidade com os preceitos neoliberais e da disputa político-partidária entre o PT e o grupo partidário predominante na época (Zimmermann, 2011). Com o impeachment de Collor e a posse de Itamar Franco como presidente da República (1992-94), o Governo Paralelo retomou a proposta da PNSA no início de 1993, quando o governo estava mais receptivo a ela.

GOVERNO PARALELO

Inspirado em experiência inglesa, o Governo Paralelo foi um instrumento para o exercício de fiscalização, monitoramento e oposição qualificada ao recém-empossado governo Collor. O Governo Paralelo atuou igualmente na proposição de políticas públicas e outras ações do Estado.

A sociedade civil volta a influenciar a agenda pública

A abertura democrática em meados dos anos 1980 possibilitou o retorno ao país e a articulação de vários intelectuais, militantes e ativistas de esquerda que estavam exilados no exterior no período da ditadura militar. Muitos deles construíram organizações não governamentais (ONGs) e organizações sociais que foram fundamentais para reivindicar a participação social na gestão do Estado, para colocar e recolocar os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional na agenda pública e para sua institucionalização em ações governamentais (Nascimento, 2009).

No início dos anos 1990, ganhou força uma intensa mobilização social, iniciada com o Movimento pela Ética na Política – que levou ao impeachment de Collor e que já trazia o tema da fome – e seguida pela Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, movimento social articulado em 1992 que organizou a partir de 1993 a Campanha Nacional de Combate à Fome. A Ação da Cidadania foi uma mobilização liderada por Herbert de Souza, conhecido como Betinho, que pretendia afirmar-se como um grande movimento suprapartidário, ecumênico e plural e convocar os indivíduos a comprometerem-se pessoalmente com a superação da fome e da miséria (Burlandy, 2011).

Em “Carta da Ação da Cidadania”, Betinho afirmava: “o tempo da miséria absoluta e da resignação com esse quadro acabou. O tempo da conciliação e do conformismo acabou. A sociedade brasileira definiu a erradicação da miséria como sua prioridade. (...) Democracia e miséria não são compatíveis” (Coep, 2008). Não se tratava de construir ações de caridade ou filantropia, mas de uma “solidariedade politicamente qualificada”, no sentido da construção e expressão da cidadania (Burlandy, 2011, p.65).

Em 1993, a Campanha contra a Fome mobilizou a formação de mais de 3 mil comitês locais da cidadania em 21 estados e no Distrito Federal, envolvendo diversos membros da sociedade civil como associações de bairro, igrejas, entidades públicas, donas de casa, professores e sindicatos na distribuição de alimentos, roupas, bens e, posteriormente, em ações de geração de emprego e renda, capacitação profissional, acesso à terra, entre outros (Burlandy, 2011). Seus principais méritos foram dar notoriedade ao quadro dramático da existência de 32 milhões de miseráveis no meio rural e nas cidades, incitar a ação cidadã imediata e colaborar para a

implantação do Consea (Maluf, Menezes e Valente, 1996). Com efeito, em resposta à Ação da Cidadania e às iniciativas do Governo Paralelo, o governo Itamar Franco lançou o Plano de Combate à Fome e à Miséria e instituiu o Consea em abril de 1993.

Tendo em vista que o governo Itamar Franco também seguia os preceitos do neoliberalismo, chama a atenção o fato de ter aceitado algumas das propostas do Governo Paralelo e das ações da sociedade civil organizada, como a criação do Consea. Como sugeriu Zimmermann (2011, p. 24), quatro fatores devem ser considerados:

- Os ex-presidentes mencionados conferiram ênfases distintas ao referencial do neoliberalismo
- Vivia-se um momento de intensa mobilização social, com o Movimento pela Ética na Política e a Ação da Cidadania
- “A sensibilidade pessoal de Itamar Franco, que se colocou muito ‘aberto’ ao diálogo com a sociedade civil” e ao tema da fome
- Os interesses do governo em adquirir legitimidade social, considerando que Itamar Franco foi vice-presidente de Collor

A criação do Consea e sua atuação

Estabelecido em 1993, o Consea foi composto por dez ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil designados pelo presidente da República, sendo 19 a partir de indicações do Movimento pela Ética na Política. O Consea desenvolveu ações importantes em 1993 e 1994, destacando-se: a inserção do tema da fome na agenda pública, a ampliação da participação social na formulação das políticas públicas, a implementação de ações emergenciais, a influência em programas governamentais (como a descentralização da alimentação escolar) e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) em 1994 (Burlandy, 2011; Menezes, 2010; Maluf, 2007).

De acordo com Maluf (2007), quatro fatores contribuíram para que os resultados do primeiro Consea (1993-94) fossem limitados: a novidade do tema na agenda pública; o caráter transitório do governo Itamar Franco; a resistência dos controladores da política econômica; e a frágil atuação da maioria dos conselheiros, ou da sociedade civil.

Menezes (2010, p. 249) ressalta que, embora tenha sido instituído como órgão consultivo da Presidência da República, o Consea chamou para si “a responsabilidade de estar à frente da mobilização de determinados programas, como ocorreu em relação ao Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), engajando os comitês da Ação da Cidadania para atuarem com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil na distribuição de cestas de alimentos a populações flageladas pela seca”.

Criado em dezembro de 1993 como um programa emergencial para atender o norte de Minas Gerais e o Nordeste, o Prodea promoveu a distribuição de cestas de alimentos – inicialmente quatro cestas por família – compostas por 12 quilos de arroz, 6 quilos de flocos de milho, 4 quilos de feijão e 3 quilos de farinha de mandioca. Sua execução envolveu a seguinte estrutura:

- À Conab coube transportar os produtos dos armazéns do Centro Sul até os 40 polos de distribuição regional localizados nos estados do Polígono da Seca
- Contando com o acompanhamento do Exército brasileiro e com a assistência e fiscalização das comissões municipais de cidadania, os municípios transportavam os alimentos dos polos às suas municipalidades onde houvesse sido decretado estado de calamidade pública
- Às comissões municipais de cidadania (estimuladas pelo Consea) cabia a seleção e o cadastramento das famílias a serem beneficiadas e a distribuição das cestas
- As famílias beneficiadas deveriam atender algumas contrapartidas relacionadas à educação e à saúde (como participar de programas de alfabetização, matricular os filhos na escola, manter a carteira de vacinação atualizada) (Carvalho, 1994)

Nos anos seguintes à sua criação, o Prodea foi incluído no Programa Comunidade Solidária e se tornou um programa social de caráter permanente. No início dos anos 2000, deu lugar a outras iniciativas, como o Bolsa Alimentação.

O Consea – bem como o conjunto de organizações e de atores envolvidos com o tema da segurança alimentar e nutricional desde o início dos anos 1990 – também influenciou as mudanças no Programa Nacional de Alimentação Escolar, notadamente no que concerne ao processo de descentralização da alimentação escolar ocorrido em 1994. Até esse momento, o gerenciamento e a aquisição de alimentos para o Pnae eram, em grande medida, centralizados no governo federal, atendendo principalmente aos interesses da indústria alimentícia (Spinelli e Canesqui, 2002). Por meio de licitações públicas, o governo federal comprava e distribuía para todo o território nacional um conjunto de alimentos formulados e industrializados por um número restrito de empresas.

Essa estrutura operacional apresentou várias distorções: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da alimentação escolar, cardápios nacionais padronizados que não consideravam a diversidade alimentar regional, entre outros (Spinelli e Canesqui, 2002). Para Maluf (2009, p. 2), “em boa parte dessa

trajetória, a centralização das volumosas aquisições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas capazes, por exemplo, de enviar biscoitos ou salsichas do Sul-Sudeste até a Amazônia". Em decorrência dessa estrutura, em muitos casos, os alimentos chegavam aos locais de destino já vencidos ou impróprios ao consumo humano (Triches, 2010).

Diante desse cenário, a partir de 1994 os recursos foram descentralizados para os municípios, cabendo a estes a responsabilidade de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para fiscalizar a utilização dos recursos e prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao Ministério da Educação (Triches, 2010). Nesse processo, o Consea teve uma participação importante, cobrando a ampliação, a descentralização e a aquisição de alimentos regionais e "não formulados" para a alimentação escolar.

Conforme relatado no documento base para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em 2004, "o processo de municipalização permitiu maior adaptação dos cardápios à realidade cultural local; ampliou a possibilidade do consumo de frutas, verduras e legumes frescos, no lugar de alimentos industrializados formulados que integravam os cardápios anteriormente; e favoreceu o desenvolvimento de atividades de promoção à saúde" (Brasil, Consea, 2004).

Embora a descentralização favorecesse o consumo de alimentos locais, frescos e coerentes com a cultura alimentar local, não assegurava a aquisição direta de produtos dos agricultores familiares, não sendo rara a continuação da participação de atacadistas e indústrias de alimentos na alimentação escolar e a oferta de alimentos industrializados. A descentralização contribuiu para minimizar a concentração de empresas no mercado institucional da alimentação escolar e possibilitou a inserção de empresas de menor porte e inseridas no contexto regional das escolas. No entanto, não havia mecanismos explícitos de apoio à agricultura local, aos agricultores familiares e à alimentação saudável, o que passou a ocorrer em 2009.

Outra ação emblemática a partir da atuação do Consea refere-se ao estabelecimento das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Antecedida por um amplo processo de mobilização social e discussão que envolveu conferências municipais e estaduais em todo o país, a I CNSAN reuniu cerca de 2 mil pessoas para discutir a segurança alimentar no Brasil (Maluf, 2007). Dessa Conferência derivou a construção de um documento com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, os quais foram organizados em três eixos gerais:

- Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar, o que poderia ser viabilizado com ações de geração de empregos, distribuição de renda, reforma agrária, apoio à agricultura familiar, estímulo à produção agrícola, regulação pública dos mercados, promoção do abastecimento para populações de baixa renda, entre outros
- Garantir saúde, nutrição e alimentação a determinados grupos populacionais por meio, por exemplo, de assistência integral ao grupo materno-infantil, ampliação do Pnae e do PAT, e assistência a grupos de risco específicos
- Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, sendo necessário, portanto, reorganizar, fortalecer e articular os diferentes organismos responsáveis pela Vigilância Alimentar e Nutricional (Maluf, 2007; Pessanha, 2002; Maluf, Menezes e Valente, 1996; Brasil, Consea, 1995)

É notável que muitas dessas proposições também tenham integrado o Projeto Fome Zero, lançado alguns anos depois.



O arrefecimento do debate sobre segurança alimentar a partir de 1995

A eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República em 1994 alterou novamente os debates e as ações nacionais relacionados à segurança alimentar e nutricional. No início de 1995, o governo lançou o Programa Comunidade Solidária e seu respectivo conselho – o Conselho da Comunidade Solidária –, substituindo o Consea. Esse programa propunha avançar na parceria Estado-sociedade e ampliar o foco de atuação para além da questão alimentar, contemplando a miséria, a pobreza e a iniquidade no país. A proposta era conferir prioridade a 16 programas governamentais em áreas como mortalidade infantil, alimentação escolar, agricultura familiar e saneamento básico, e construir a integração e convergência dessas ações em áreas geográficas (municípios) com maior concentração de pobreza (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Peliano, 2001).

De acordo com Maluf (2007, p. 85), “a mudança significou retrocesso no trato da questão alimentar, pois resultou na sua retirada dos temas que figuravam com destaque na agenda política nacional”. As discussões e ações em torno dos temas da fome e da segurança alimentar e nutricional diluíram-se e arrefeceram, imersas em uma perspectiva neoliberal que priorizou a estabilização econômica (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Pessanha, 2002).

Apesar desse contexto, é importante destacar a elaboração do Relatório Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma em 1996, como um momento que contribuiu para o debate sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil. Esse relatório propôs uma nova e ampla definição de segurança alimentar, que serviu como ponto de partida para aquela adotada pelo Consea a partir de 2003 e aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2004) (Maluf, 2007).

O documento expressa que “segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade e em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades

essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna no contexto do desenvolvimento integral da pessoa humana. A segurança alimentar há de ser, então, um objetivo nacional – bem como internacional – básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, as políticas e ações das áreas econômica e social e ser perseguida por todos os segmentos da sociedade em parceria com os governos ou em iniciativas cidadãs” (Brasil, Ministério de Estado e Relações Exteriores, 1996, p. 41).

Ainda que tenha apresentado pouca repercussão prática e tenha sido objeto de dissenso, a construção desse relatório constituiu um momento importante de análise do que o governo vinha fazendo nas áreas de alimentação e nutrição e resultou em avanços conceituais sobre o tema, notadamente no que concerne à articulação estabelecida entre segurança alimentar e segurança nutricional (e, portanto, à necessidade da intersetorialidade nas ações públicas) e à vinculação entre acesso, qualidade e quantidade alimentar (Maluf, 2007; Instituto Cidadania, 2001). O relatório também elencou um conjunto de requisitos para o estabelecimento da segurança alimentar no Brasil:

- Crescimento econômico com equidade
- Abastecimento pleno
- Comércio internacional justo
- Alimentos seguros e práticas alimentares saudáveis
- Segurança alimentar com modelos sustentáveis
- Reforma agrária e produção em base familiar

Após a extinção do Consea em 1995, a sociedade civil organizada continuou buscando construir canais de discussão sobre a segurança alimentar e nutricional e de monitoramento e proposição de políticas públicas. Em 1998, algumas organizações da sociedade civil articularam-se para criar o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), uma rede em que atuam cerca de uma centena de ONGs, entidades, movimentos sociais e indivíduos de todo o país. Delineava-se essa rede como um espaço formalizado de discussão, debates, mobilização social e proposição de ações públicas. Desde então, o FBSAN vem contribuindo para a construção de uma visão ampliada de segurança alimentar e nutricional, para a proposição e acompanhamento de programas e políticas públicas

e para a mobilização social nos diferentes níveis da federação e internacionalmente. Contribuiu para a criação de Fóruns de Segurança Alimentar e Conseas estaduais e municipais, recriação do Consea nacional em 2003, realização das CNSAs, organização e participação de eventos e redes internacionais, entre outros.

O reconhecimento político e institucional da agricultura familiar

Apesar das oscilações da temática da segurança alimentar e nutricional na agenda governamental nos anos 1990, é importante destacar que um passo fundamental foi dado no caminho da redução das desigualdades sociais e na promoção do abastecimento alimentar do país: trata-se do reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro à agricultura familiar por meio da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995. Como afirmam Schneider, Cazella e Mattei (2004, p. 23), “o programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo”.

O Pronaf foi concebido como uma política de crédito rural, fruto de muitas mobilizações sociais do sindicalismo dos trabalhadores rurais e de outros movimentos sociais rurais, conhecidas como os Gritos da Terra Brasil. Essas mobilizações denunciavam a seletividade das políticas de modernização da agricultura nas décadas de 1960-80 e o aprofundamento das dificuldades de inserção comercial e de competitividade da agricultura diante da criação do Mercosul em 1991.

O Pronaf foi a primeira política nacional direcionada especificamente para os agricultores familiares. Os argumentos para a criação do programa giravam em torno da importância da agricultura familiar para a produção de alimentos para o país e da necessidade de o Estado rever o tratamento desigual que historicamente conferiu à diversidade da agricultura brasileira, ao privilegiar a agricultura de grande escala, não raro a monocultura, exportadora e intensiva no uso de insumos. A criação do Pronaf consistiu em marco político importante, e abriu uma janela de oportunidades para a criação de outras políticas públicas e ações do Estado na área do abastecimento alimentar, como será discutido no capítulo seguinte.

PRONAF

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País.

O acesso ao Pronaf inicia-se na discussão da família sobre a necessidade do crédito, seja ele para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários.

As condições de acesso ao Pronaf, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho.

Panorama

Neste capítulo foi possível observar como os temas da segurança alimentar e nutricional e do abastecimento oscilaram na agenda pública nos anos 1990, suscetíveis ao ideário do neoliberalismo e às opções políticas dos três presidentes da década: Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Foi um período de intensas mobilizações sociais, que clamaram por participação, descentralização do Estado, *accountability* e fortalecimento da sociedade civil. Nesse ensejo, várias proposições emergiram no debate e foram discutidas e disputadas por diferentes grupos de atores.

Fruto desses embates e das opções políticas em jogo, algumas delas nem chegaram a ser institucionalizadas; outras se manifestaram em ações do Estado e da sociedade civil, mas tiveram vida curta devido a mudanças políticas e institucionais. A ausência de definição e implementação de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional e a extinção do Consea, logo em 1995, podem ser citadas como principais exemplos disso. Como mencionado, nessa década (sobretudo na segunda metade), as discussões e as proposições em torno da fome e da segurança alimentar e nutricional foram minimizadas (ou tratadas de forma mais assistencialista e compensatória) diante de uma perspectiva de enxugamento do Estado e de fortalecimento dos mercados.

Apesar dessas dificuldades de institucionalização da temática em instrumentos e políticas públicas, o conjunto de ações e atividades realizado nos anos 1990 foi importante para trazer à tona a expressividade da pobreza e da insegurança alimentar vividas no país. Foi importante também para avançar no amadurecimento da noção de segurança alimentar e nutricional, melhor estruturada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004); para incitar a mobilização da sociedade civil; e para gerar aprendizados e plantar sementes que encontrariam um ambiente mais favorável para sua germinação no início dos anos 2000.





Compras institucionais no âmbito de uma política de segurança alimentar e nutricional

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, os efeitos da crise econômica mundial repercutiram no Brasil com o agravamento da vulnerabilidade das famílias em situação de pobreza e miséria. Evidentemente, essa situação explicitou que o problema da fome que atingia um contingente expressivo da população estava diretamente relacionado com a pobreza e, conseqüentemente, com a falta de condições para a aquisição de alimentos em quantidade suficiente, ou incapacidade de produção para o próprio consumo.

É nesse contexto que o Instituto da Cidadania, uma organização não governamental dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva,

elabora a proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, denominada Fome Zero. Essa proposta foi construída a partir do debate entre diferentes especialistas no tema, a partir da orientação de que fossem estabelecidas bases conceituais consistentes e, ao mesmo tempo, fossem formuladas propostas de políticas exequíveis de combate à fome e à pobreza. O Fome Zero foi um marco na história da política de segurança alimentar e nutricional, pois estabeleceu as bases do que seria uma política integrada por programas e ações voltadas para aquele objetivo.



O Fome Zero

O Fome Zero partiu do diagnóstico de que o problema central de insegurança alimentar no país era a incapacidade de acesso aos alimentos por parte daqueles que dispunham de uma renda mensal irregular e muito baixa, ou mesmo nenhuma renda. O estudo realizado pelo Instituto da Cidadania estimou um total de 44 milhões de pessoas (27,8% da população total) em condição de vulnerabilidade à fome. Pelo fato de o Brasil ter se tornado um país predominantemente urbano, a maioria residia em pequenas e médias cidades do interior do país, mas proporcionalmente a pobreza rural era mais significativa. Diferentemente de outros países, não havia insuficiência de oferta de alimentos, portanto a ênfase principal das políticas propostas estava na melhoria da renda dos mais pobres.

A proposta incorporou a noção do direito à alimentação, o que provocaria posteriormente desdobramentos importantes nas políticas públicas. O conceito de segurança alimentar e nutricional foi definido de forma abrangente e com uma nítida conotação intersectorial: “segurança alimentar e nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo o país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar” (Instituto da Cidadania, 2001, p. 15).

Com a chegada de Lula ao cargo de presidente, em 2003, teve início o Programa Fome Zero, que recolocou a questão da segurança alimentar no topo da agenda pública. Em decorrência disso, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) foi restabelecido como órgão de assessoramento do presidente da República, possibilitando o diálogo próximo entre sociedade civil e Estado. O governo criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), depois transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Mesa era responsável por coordenar a implantação de programas e ações de segurança alimentar, articular os órgãos governamentais, gerir o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza e apoiar o funcionamento do Consea.

FUNDO CONSTITUCIONAL DE COMBATE À POBREZA

Aprovado pelo Congresso Nacional, vigorou até 2010, com o objetivo de financiar ações de redução da exclusão social e de melhorar a distribuição de renda e a qualidade de vida da população pobre.

SISVAN

O Sisvan, programa subordinado ao Ministério da Saúde, é um sistema de monitoramento que informa sobre as condições nutricionais da população e os fatores que determinam essas condições.

O governo iniciou um processo de reconstrução da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para ser o braço operacional para o Fome Zero e atuar na recomposição dos estoques estratégicos, no apoio às populações em insegurança alimentar, no atendimento às famílias que sofrem com as calamidades climáticas e na formulação e operacionalização de políticas públicas de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar. Foi também implementado o Programa Cartão Alimentação, como um apoio financeiro às famílias visando à complementação de renda para a compra de alimentos. Ocorreu um amplo processo de mobilização popular contra a fome por meio de doações de alimentos e dinheiro. Desse modo, os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional ganharam nova magnitude na agenda pública.

O Fome Zero trouxe um conjunto de propostas para enfrentar o que considerava ser o principal problema da insegurança alimentar no Brasil, ou seja, a incapacidade de acesso dos mais pobres a uma alimentação em quantidade suficiente, qualidade adequada e com regularidade. Dessa maneira, a transferência de renda, através do Cartão da Alimentação, era o carro-chefe da proposta,

somando-se a uma política voltada para a recuperação do valor do salário mínimo e da criação de empregos, identificados como os meios principais para garantir o acesso dos mais pobres à alimentação.

Outros programas, diretamente vinculados à alimentação, foram apontados como necessários para o cumprimento do objetivo do Fome Zero: Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), Educação Alimentar, Alimentação Escolar (Pnae), Agricultura Urbana, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Extensão Rural e Seguro Agrícola – estes dois últimos já existentes desde o governo anterior, mas bastante enfraquecidos. Esses programas estavam ancorados em diferentes ministérios. O Fome Zero propôs impulsionar iniciativas de aquisição institucional de alimentos, com a criação de novos programas ou com parcerias com estados e municípios para o estabelecimento de uma rede de equipamentos com oferta de alimentação barata, como os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias e os bancos de alimentos, coordenados por um mesmo órgão, o Ministério Extraordinário

de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), mais tarde chamado de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A eleição do presidente Lula concretizou como prioridade a luta contra a fome e o estabelecimento de uma política de segurança alimentar e nutricional. Abriu a oportunidade para que novos atores participassem das decisões públicas. Atores da sociedade civil e políticos que reivindicavam políticas de segurança alimentar e nutricional desde a década de 1990 encontraram espaço para transformar suas reivindicações em ações do Estado (Grisa, 2012; Zimmermann, 2011; Menezes, 2010; Porto, 2008). Foi a oportunidade para que as demandas vinculadas à segurança alimentar e nutricional se institucionalizassem em políticas públicas e ações governamentais.

Retomada do Consea

Desde a concepção do Fome Zero, a questão da participação social na implementação da política de segurança alimentar e nutricional sempre esteve presente. Em janeiro de 2003, como parte de seu primeiro ato como presidente, Lula recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), instância máxima de participação social para essa política.

O Consea, a exemplo de como fora definido em sua curta existência entre 1993 e 1995, está vinculado à Presidência da República e sua composição é de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do governo federal. Preside esse órgão um representante da sociedade civil. Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que seria posteriormente aprovada, ele se insere no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e constitui um órgão de assessoramento imediato ao presidente da República. Responde pelas seguintes atribuições:

- Convocar e realizar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de quatro em quatro anos
- Propor ao Poder Executivo Federal as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive requisitos orçamentários para sua consecução
- Articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), os critérios e procedimentos de adesão ao Sisan
- Instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o Sisan e mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional

Desde o início, o Consea distinguiu-se como um conselho de grande incidência de suas atividades, tanto pela capacidade que

demonstrou de acompanhar a implementação de políticas públicas, como também por sua disposição propositiva, vindo a ser um agente decisivo no campo da segurança alimentar e nutricional. Exemplo disso foi o papel que exerceu em relação a determinados programas, como no acompanhamento da expansão do Pronaf; no Programa 1 Milhão de Cisternas e na discussão da implantação do Programa Bolsa Família e sua posterior expansão.

O Consea ainda elaborou propostas para a Política Nacional de Abastecimento e para a Política de Alimentação Saudável e Adequada. Foi o espaço para a discussão e elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabeleceu o Sisan. Sua atuação foi fortemente pautada pelas diretrizes estabelecidas nas Conferências Nacionais de 2004, 2007 e 2010. O Consea desempenhou um papel importante na concepção e acompanhamento dos dois programas relacionados com a compra institucional de alimentos da Agricultura Familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

CAISAN

Criada pelo Decreto Nº 6.273 de 23 de novembro de 2007, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) é o órgão responsável pela coordenação e pelo monitoramento intersetorial das políticas públicas relativas à segurança alimentar e nutricional e ao combate à fome. Foi criado para garantir ao governo a condução da política de SAN de forma intersetorial. Tem como principais atribuições elaborar e coordenar a execução, a partir das diretrizes emanadas do Consea, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação, e ainda articular as políticas e os planos no âmbito estadual.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003, unificando quatro programas de transferência de renda: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Vale Gás. Transfere renda para famílias em condição de pobreza e pobreza extrema, conforme critério de renda per capita/mês, condicionado ao cumprimento de exigências em relação à manutenção de filhos na escola e acompanhamento de saúde de filhos, gestantes e nutrizes. Em 2014 repassou renda para cerca de 14 milhões de famílias, aproximadamente 55 milhões de pessoas.

PROGRAMA 1 MILHÃO DE CISTERNAS

O Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) foi criado em 2003, como outra iniciativa do Programa Fome Zero. Operado com recursos do MDS e em parceria com a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA – organização da sociedade civil), o P1MC tem como objetivo construir cisternas de captação de água da chuva para famílias rurais da região semiárida para garantir acesso a água potável. A partir de 2007, o programa foi expandido para fornecer água para a produção agropecuária. Conjuntamente com a construção de cisternas nas escolas, atualmente essas iniciativas integram o Programa Água para Todos, que visa universalizar o acesso e o uso da água para as populações rurais do semiárido.

O PAA no Brasil: trajetória, contribuições e desafios para o desenvolvimento rural e a segurança alimentar

Desde a criação do PAA, em 2003, um novo tema ganhou espaço na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: a construção de mercados institucionais para a agricultura familiar e sua articulação com a segurança alimentar e nutricional. A novidade trazida pelo programa consiste justamente em articular, em uma mesma política pública, o apoio à comercialização da agricultura familiar com ações de segurança alimentar e nutricional. Em termos gerais, o PAA compra alimentos e sementes da agricultura familiar e doa para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entidades socioassistenciais e famílias em situação de vulnerabilidade social. Os alimentos e sementes podem ser destinados também para a formação de estoques estratégicos.

Processo de construção e organização institucional do PAA

Um elemento importante para a criação do PAA foi a mudança política que ocorreu no cenário brasileiro com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002. Assim que foi restabelecido, o Consea começou a discutir diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição, incluindo proposições na interface entre agricultura familiar e segurança alimentar. Um dos primeiros trabalhos do Consea foi o documento “Diretrizes

de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004 (Subsídios Técnicos do Consea)”, elaborado em fevereiro de 2003 por um grupo formado pelo Mesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (especialmente na figura da Companhia Nacional de Abastecimento) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Alegando que a ampliação da demanda de alimentos pelo Programa Fome Zero poderia impulsionar a elevação dos preços ao consumidor, o documento propôs a constituição de um Plano Safra específico para a agricultura familiar, tendo em vista “sua importância social, econômica, ambiental e para a segurança alimentar do país”.

PLANO AGRÍCOLA E PECUÁRIO

Todos os anos, antes do início de um novo ano agrícola, o governo brasileiro lança o Plano Agrícola e Pecuário, em que sinaliza para os agricultores e para os mercados quais as condições para o desenvolvimento da atividade agropecuária. Até 2003, tratava-se de um plano unificado para agricultores familiares e não familiares. A partir do proposto pelo Consea em 2003, o governo federal passou a lançar anualmente dois Planos Safra: o Plano Agrícola e Pecuário, direcionado para a agricultura não familiar, e o Plano Safra da Agricultura Familiar, voltado às políticas públicas especificadamente para este grupo social.

O documento do Consea ressaltou a necessidade de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar, com o objetivo de “fomentar a produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, em resposta à demanda adicional de alimentos, subvencionada pelo Programa Fome Zero, ou seja, a produção de um conjunto de alimentos armazenáveis, que devem ser adquiridos pelo Governo Federal desses agricultores, em caráter diferencial e prioritário”. (Brasil, Consea, 2003, p. 7). Os elementos presentes nesse documento foram o substrato para a emergência do PAA.

O Mesa assumiu um protagonismo maior e propôs o Programa de Aquisição de Alimentos, independentemente da política agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Logo em seguida, em 2 de julho de 2003, o PAA foi regulamentado pela Lei 10.696 e inserido no primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar “Produzindo Alimentos para um Brasil sem Fome” (Brasil, MDA, 2003).

Definido como uma ação estruturante no Programa Fome Zero, o PAA articula elementos da política agrícola e componentes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005; Schmitt, 2005). O PAA envolve a articulação de duas reivindicações históricas e importantes de um conjunto de atores: a comercialização dos produtos da agricultura familiar, cujas demandas por parte dos sindicatos dos trabalhadores rurais vêm da década de 1970, e a promoção da segurança alimentar e nutricional,

reivindicada desde a década de 1990. Para contemplar ambas as demandas, o PAA envolve um conjunto de ações intersetoriais e conta com uma coordenação interministerial. Sua estrutura institucional envolve, portanto, um Grupo Gestor (GGPAA) constituído pelo MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Mapa (sobretudo por meio da Conab), MDA e Ministério da Educação.

Adicionalmente, o Grupo Gestor conta com um Comitê Consultivo, que facilita a participação da sociedade civil. Os Seminários Nacionais e oficinas regionais/nacionais também são espaços para que as avaliações e as reivindicações da sociedade civil sejam colocadas em discussão na agenda pública. Com a participação de gestores públicos, organizações sociais que implementam e/ou são beneficiárias do programa, organizações mediadoras, estudiosos e pesquisadores do tema, os seminários nacionais contribuíram para a realização de algumas mudanças que o PAA vivenciou desde a



sua criação, principalmente em termos do aumento dos recursos, ampliação dos beneficiários, aperfeiçoamento das modalidades e dos valores por modalidade (Zimmermann e Grisa, s.d.).

Adicionalmente a esses espaços, o Programa estabelece o Consea como instância prioritária de controle social, nas esferas nacional, estadual e municipal. Na ausência desses, os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social poderão

assumir as atribuições de acompanhamento e de monitoramento da execução do PAA. Enquanto as decisões sobre o programa cabem ao Grupo Gestor, sua execução é conferida à Conab, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Os recursos para execução do programa são oriundos do MDS e do MDA.

Após algumas mudanças institucionais, o programa encontra-se atualmente organizado em seis modalidades, que contemplam diferentes formas de

relacionamento da agricultura familiar com os mercados (seja em termos de sistemas produtivos, seja no que concerne às formas de organização social), e distintas necessidades de promoção e suporte da segurança alimentar e nutricional. A figura 2 resume as distintas modalidades, seus objetivos e formas de atuação.

ATRIBUIÇÕES DO GRUPO GESTOR DO PAA

De caráter deliberativo e composto unicamente por representantes governamentais, o Grupo Gestor define:

- A forma de funcionamento das modalidades
- A metodologia para definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar
- A metodologia de definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos
- As condições de doação dos produtos adquiridos
- As condições de formação de estoques públicos
- Os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores
- As condições para a aquisição e doação de sementes, mudas e outros materiais propagativos
- A forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno
- Outras medidas necessárias à operacionalização do PAA

COMPRA ANTECIPADA DA AGRICULTURA FAMILIAR

Em 2003 e 2004 vigorou mais uma modalidade denominada “Compra Antecipada da Agricultura Familiar”, que antecipava recursos financeiros para os agricultores familiares na época do plantio, sendo que a quitação poderia ser realizada por meio da entrega ao governo dos produtos da safra referente ou por meio de pagamento financeiro, após a colheita. Essa modalidade foi extinta em 2004 em meio a argumentos que alegavam a similaridade com o crédito rural e a possível inadimplência verificada (Grisa, 2012).

DAP

Para obter a DAP, o agricultor familiar deve dirigir-se a um órgão credenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com os dados acerca de seu estabelecimento de produção (área, número de pessoas residentes, composição da força de trabalho e da renda). A DAP jurídica é concedida aos grupos formais (associações e cooperativas) que tenham, no mínimo, 60% de seus membros/sócios com a DAP física (ou seja, que atendam aos critérios de agricultor familiar). Agricultores familiares detentores de DAP física organizados em grupos, porém sem DAP jurídica, são chamados grupos informais.

FIGURA 02: Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em 2014



Compra com Doação Simultânea

Objetiva a compra de alimentos diversos e a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. A modalidade pode ser executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), ou estados ou municípios, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS). Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações.

Limite por DAP/ano na forma individual:
R\$ 6.500

Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora:
R\$ 8.000

Limite por organização/ano:
R\$ 2 milhões



Formação de Estoques

Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Limite por DAP/ano:
R\$ 8.000

Limite por organização/ano:
R\$ 1,5 milhão



Compra Direta

Visa a compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA.

Limite por DAP/ano:
R\$ 8.000

Limite por organização/ano:
R\$ 500 mil



PAA Leite

Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região Nordeste e norte de Minas Gerais, com recursos do MDS.

Limite por DAP/semestre:
R\$ 4.000



Compra Institucional

Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para atendimento da demanda própria de alimentos por parte do órgão administração pública.

Limite por DAP/ano/órgão
comprador:
R\$ 20.000



Aquisição de Sementes

Visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.

Limite por DAP/ano:
R\$ 16.000

Limite por organização/ano
R\$ 6 milhões

Os recursos financeiros no PAA

De acordo com a Figura 1, os recursos aplicados no PAA, de um modo geral, têm aumentado ano a ano, com exceção de 2007 e 2011, quando houve um pequeno decréscimo em relação aos anos anteriores. Em 2003, o PAA aplicou um montante de cerca de R\$ 145 milhões de reais e, em 2012, esse montante alcançou o valor de R\$ 838 milhões de reais, em valores nominais. Embora, de modo geral, os dados sinalizem para o crescimento dos recursos orçamentários, esse crescimento tem ocorrido, em certa medida, em um ritmo lento diante das demandas dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e das organizações vinculadas à segurança alimentar e nutricional, como o Consea.

Nas pautas de reivindicações 2007/2008 da Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), já se observava a demanda pela destinação de R\$ 1 bilhão de reais para a agricultura familiar (Fetraf, 2007; Contag, 2007). No documento final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007), demandava-se a destinação de não menos que 10% do orçamento destinado ao Pronaf para o PAA (Brasil, Consea, 2007).

Chama a atenção o fato de o PAA ser ainda um programa relativamente pequeno em termos dos recursos aplicados, primeiro pelas demandas sociais por sua expansão e, segundo, pelo sucesso da iniciativa. O PAA tornou-se uma referência para agricultores familiares, movimentos sociais e até mesmo governos de outros países.

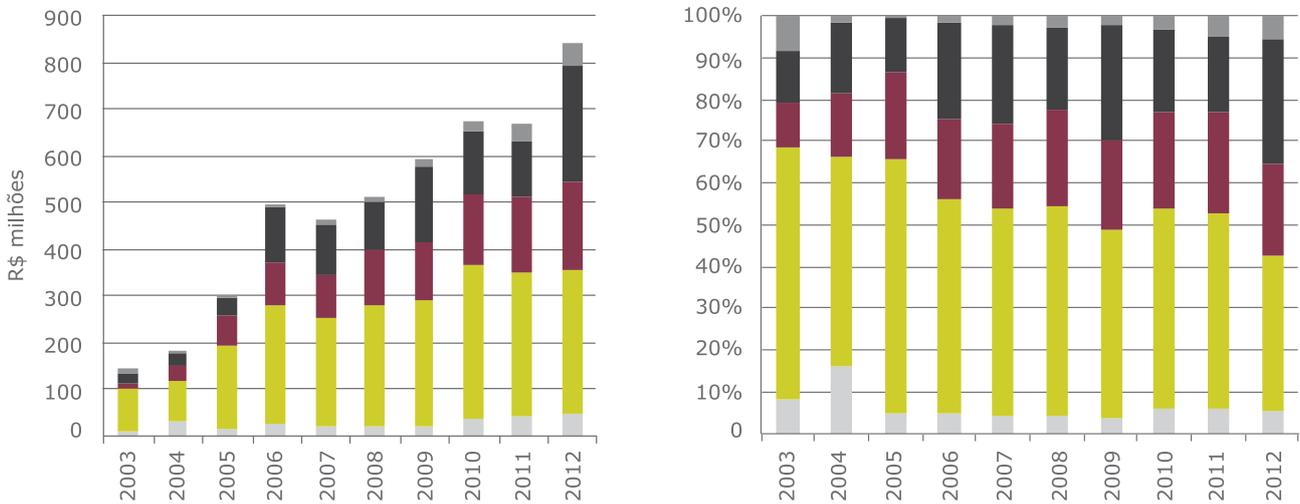
Ao analisarmos a distribuição dos recursos do PAA entre as regiões brasileiras no período de 2003 a 2012 (Figura 3), observamos a prevalência da região Nordeste. No total, 47% dos recursos do PAA nesse período foram aplicados nessa região, que possui o maior número de estabelecimentos rurais de agricultura familiar e apresenta maior vulnerabilidade social rural, com dificuldades de acesso à água e à terra e a necessidade de construir estratégias de convivência com o semiárido. A existência da modalidade PAA Leite, direcionada especificadamente para esse contexto e para o norte do estado de Minas Gerais, e “os princípios criadores do Programa” (Mielitz, 2014, p. 66), que visam aos locais com incidência de insegurança alimentar e pobreza rural, explicam essa concentração dos recursos.

Em segundo lugar, destaca-se a região Sul (22%), seguida pelo Sudeste (21%). As regiões Norte e Centro-Oeste participam com pequenos percentuais, 6% e 4%, respectivamente. Em 2012, no entanto, a região Nordeste reduziu sua participação. Em 2005, a região recebeu cerca de 60% dos recursos totais do PAA (percentual mais elevado) e em 2012 esse percentual situava-se em 36,72% (o percentual mais baixo de participação nos 10 anos de existência do programa). A seca ocorrida em 2012 e 2013 no Nordeste pode ter contribuído para a redução de participação.

FETRAF & CONTAG

Criada em 1963, a Contag foi a primeira organização sindical dos trabalhadores rurais no Brasil. Atualmente a Contag representa os agricultores familiares e os trabalhadores rurais e disputa esta mesma base social com a Fetraf, criada em 2005 a partir de críticas à atuação da Contag.

FIGURA 03: Evolução (absoluta e relativa) da execução financeira do PAA entre as regiões brasileiras, no período de 2003 a 2012.



Fonte: Dados do MDS (2013)

Os beneficiários fornecedores e consumidores de alimentos

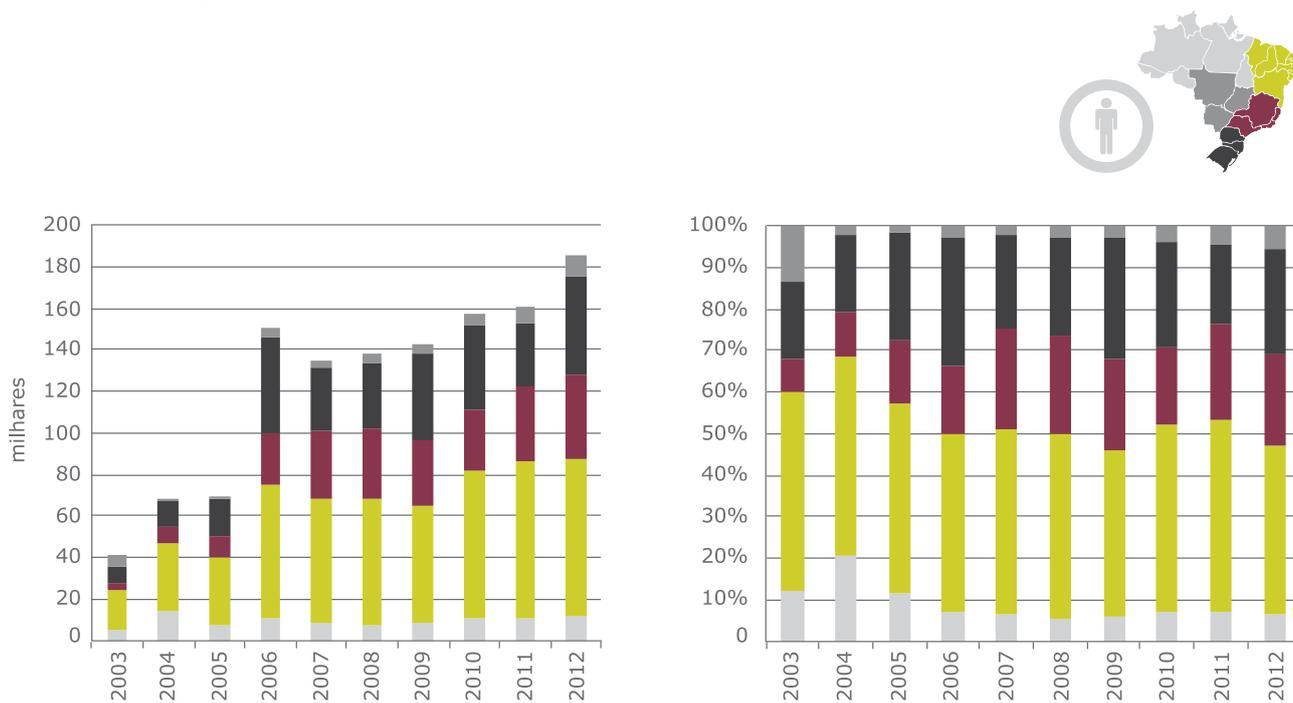
Conforme a Figura 4, o número de agricultores familiares fornecedores ao PAA aumentou consideravelmente de 2005 a 2006 (216%), caiu um pouco em 2007, e em seguida retomou a trajetória de crescimento, ainda que em ritmo menor. Em termos absolutos, o número de agricultores familiares fornecedores passou de cerca de 150 mil em 2006 para pouco mais de 185 mil em 2012. Na figura 4 também é possível observar que a região Nordeste sempre apresentou participação predominante em termos de agricultores fornecedores ao longo dos 10 anos. Em 2012, 40,5% dos agricultores familiares que acessaram o programa eram dessa região. Em segundo lugar observa-se a participação da região Sul (com exceção dos anos 2007, 2008 e 2011, quando o Sudeste se destacou).

Os dados acima indicam que se trata de um número proporcionalmente baixo com relação ao número total de estabelecimentos rurais familiares no Brasil, alcançando apenas 4,2% dos agricultores familiares (Mielitz, 2014). Diversos estudos realizados ao longo dos 10 anos do programa ressaltam, no entanto, que as suas contribuições repercutem indiretamente nas comunidades rurais como um todo, devido a três fatores: recuperação dos preços dos produtos, criação/promoção de outros mercados e canais de comercialização (como feiras livres), ou valorização comercial de alguns produtos (Delgado, 2013; Pandolfo, 2008; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005). O sucesso do programa é mais evidente quando analisamos os dados sobre as entidades/pessoas beneficiadas com os alimentos e a quantidade e a diversidade de produtos adquiridos. Segundo dados do

MDS, foram atendidas em 2011 mais de 25 mil entidades, ou mais de 20 milhões de pessoas. Em 2012, foram atendidas mais de 23 mil entidades, distribuídas geograficamente conforme a Figura 5: 36% no Nordeste, 22% no Sul, 17% Sudeste, 14% Norte e 11% no Centro-Oeste.

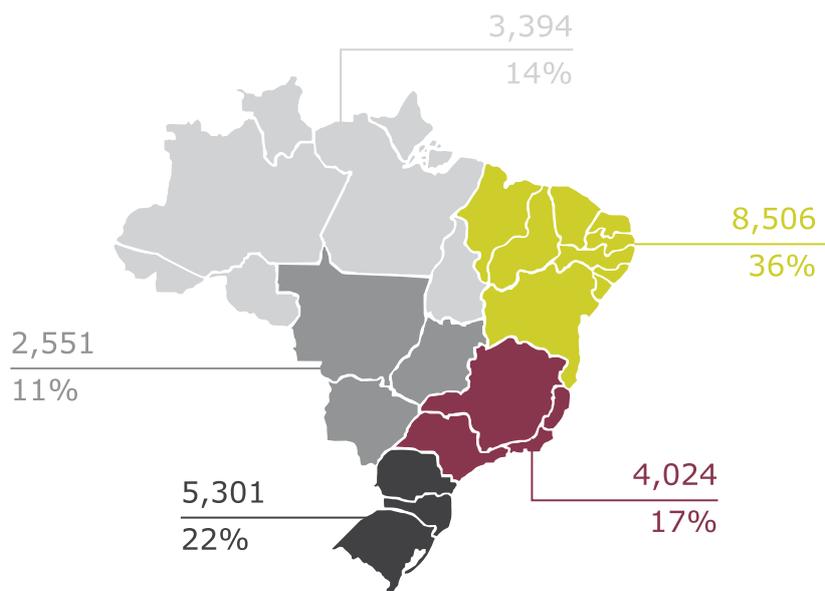
São beneficiadas creches, escolas, asilos, restaurantes populares, hospitais, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e instituições socioassistenciais. Comunidades específicas, como indígenas, quilombolas, comunidades de matriz africana, acampados, pescadores artesanais, atingidos por calamidades climáticas, entre outros, também podem ser beneficiários do programa, desde que vinculados a alguma organização social.

FIGURA 04: Evolução (absoluta e relativa) da participação dos agricultores familiares fornecedores no PAA entre as regiões brasileiras, no período de 2003 a 2012



Fonte: Dados do MDS (2013).

FIGURA 05: Porcentagem de entidades beneficiárias de alimentos do PAA, por região geográfica brasileira em 2012.



Fonte: Dados do MDS (2013).

Os produtos adquiridos

Os dados da Figura 6 apresentam a quantidade de alimentos adquiridos ao longo dos anos pelo PAA. Observa-se que, de modo geral, esses números foram crescentes. Em 2003, o programa começou a ser executado no segundo semestre e adquiriu 7,8 mil toneladas de produtos; em 2009 alcançou 500 mil toneladas, e 529 mil toneladas em 2012. A grande maioria desses produtos é proveniente da região Nordeste, seguida ora pela região Sudeste, ora pela região Sul.

Segundo Mielitz (2014), são mais de 400 produtos distintos adquiridos pelo PAA, o que explicita a diversidade produtiva e alimentar da agricultura familiar. Ainda que o programa não supra a quantidade diária de alimentos necessária, promove o acesso a alimentos diversos e coerentes com a cultura alimentar local/regional.

A Figura 7 apresenta as principais categorias de produtos adquiridos pela Conab em 2013 por meio do programa, sendo que “muitos desses produtos são regionais, e sua aquisição opera no intuito de valorizar e respeitar os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola regional” (Brasil, Conab, s.d., p. 8).

A maior presença de produtos frescos está relacionada às dificuldades de acesso ao crédito, o que permitiria implementar

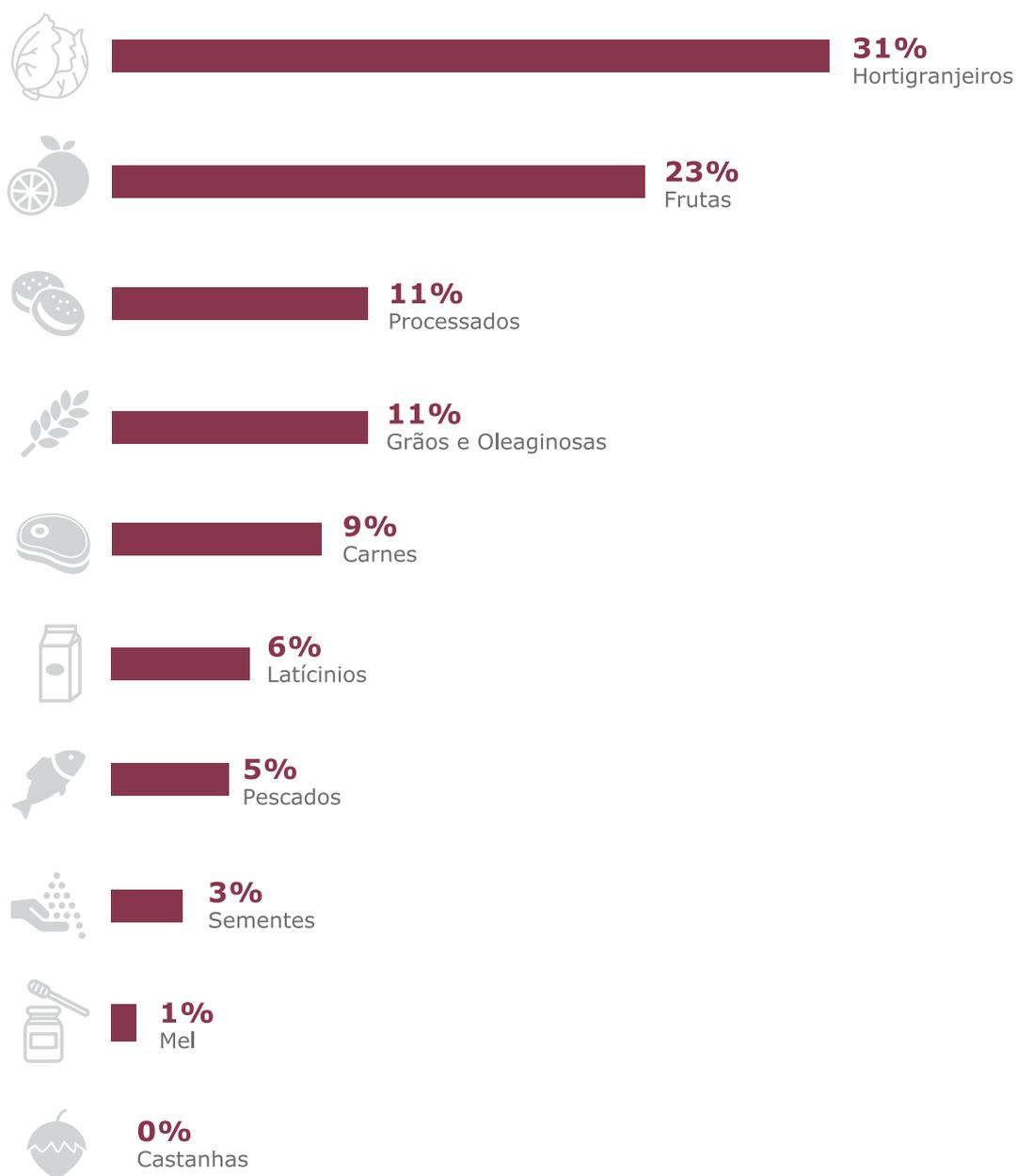
equipamentos e locais próprios para o processamento e a industrialização em unidades apropriadas à escala de economia familiar. Os movimentos sociais reivindicam também a adequação das normas sanitárias à realidade dos agricultores familiares. O padrão normativo adotado pelo Sistema de Vigilância Sanitária e de Registros do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é excludente para a agricultura familiar e camponesa, por ser o mesmo adotado para os grandes empreendimentos. Esse padrão não respeita a lógica de produção dos sistemas artesanais e familiares, o que tem levado à criminalização desses produtos e à exclusão dessas famílias do mercado institucional e privado.

FIGURA 06: Quantidade de produtos (toneladas) adquiridas pelo PAA ao longo dos anos, por região geográfica brasileira.



Fonte: Dados do MDS (2013).

FIGURA 07: Categorias de produtos produzidos por agricultores familiares e comercializados por meio do PAA, executado pela Conab, em 2013.



As contribuições e os desafios do PAA ao desenvolvimento rural e à segurança alimentar e nutricional

O diálogo e a incorporação da diversidade da agricultura familiar

O PAA é o primeiro programa de compras públicas com uma orientação exclusiva para a agricultura familiar e com preocupações relativas à sua diversidade socioeconômica e cultural. Adquire produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, incluídas aqui as categorias assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais.

Ao utilizar o enfoque da segurança alimentar e nutricional, o PAA promove formas mais equitativas de produzir os alimentos (Maluf, 2007, 2001). Tem prioridade o fortalecimento dos diversos segmentos que integram a agricultura familiar, que por muito tempo permaneceram à margem das políticas públicas. Esses segmentos sempre encontraram dificuldades para produzir, sobretudo pelo acesso restrito à terra e aos meios de produção, conforme demonstrado nos capítulos anteriores.

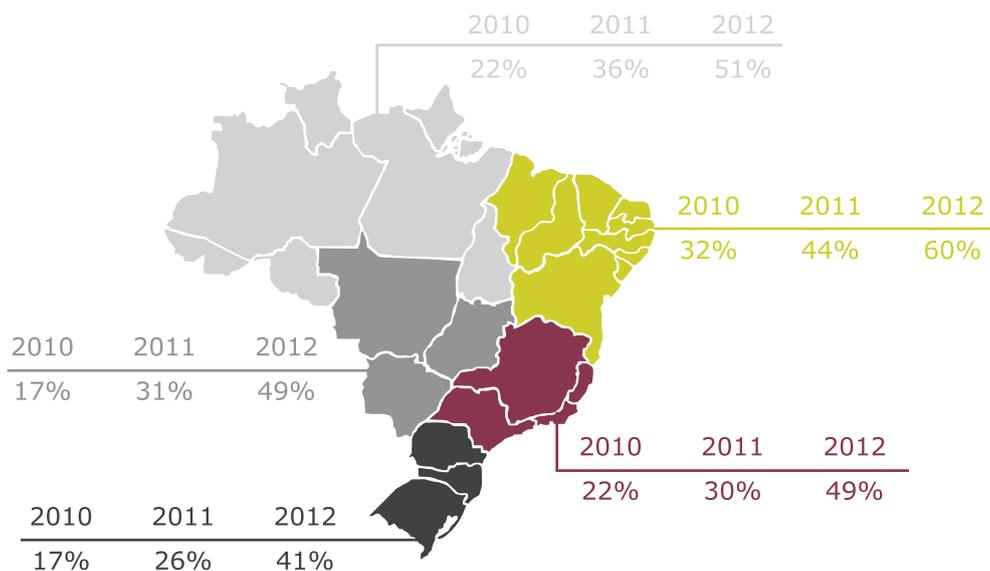
O PAA engendrou diversos processos microssociais que contribuíram para dar visibilidade e valorizar o trabalho e os modos de vida de quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, quilombolas, catadoras de mangaba, pescadores artesanais, indígenas, assentados da reforma agrária, entre outros. Delgado (2013, p. 7) destaca como “um resultado originalmente não planejado” do programa “o regaste das iniciativas regionais significativas, portadoras de afirmação da identidade, autonomia e autoestima de comunidades e culturas camponesas, marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional”.

Em sua estrutura, o programa comporta desde agricultores familiares mais estruturados economicamente, que acionam o mercado institucional em complementação com outros mercados, até os agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social, cuja participação no programa pode ser sua principal relação com os mercados ou mesmo a retomada de sua inserção produtiva comercial. Há um esforço importante para incorporar na política

pública segmentos sociais que se encontram em maior vulnerabilidade e fragilidade social, para os quais o PAA pode significar um instrumento para a inclusão produtiva e para a promoção da própria segurança alimentar e nutricional, por meio do incremento da produção e do consumo de alimentos diversificados cultivados no próprio estabelecimento.

O programa também procura fortalecer a participação das mulheres e dar visibilidade a seu trabalho agrícola, por meio da aquisição de produtos tipicamente produzidos por mulheres, como olerícolas, panificados e, agroindustrializados. Esse efeito é mais presente na modalidade de Compra com Doação Simultânea (Siliprandi e Cintrão, 2014). Importantes mudanças normativas foram realizadas no período recente para tirar do anonimato o trabalho das mulheres, a exemplo da exigência de percentuais mínimos de participação nos projetos e da destinação de parte do orçamento especificadamente para organizações de mulheres (Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2011). Ainda é preciso investigar as mudanças que esses normativos provocam no espaço doméstico, na sociedade e no empoderamento das mulheres.

FIGURA 08: Evolução relativa da participação das mulheres, no âmbito das operações da Conab, na modalidade de Doação Simultânea



Fonte e elaboração: Conab/Supaf/Gecaf.

De modo geral, esses dados de acesso entre regiões e grupos sociais vão ao encontro das concepções do programa de dialogar com as populações em maior vulnerabilidade social. Algumas mudanças normativas foram importantes nesse sentido, como a definição de que, nas modalidades Compra com Doação Simultânea e PAA Leite, sempre que possível devem ser priorizados os beneficiários fornecedores inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), beneficiários do Programa Bolsa Família, mulheres, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais e o público atendido por ações do Plano Brasil Sem Miséria (Brasil, Presidência da República, 2013). O programa incita à

manutenção ou retorno do relacionamento com a terra, de estratégias de reprodução social pautadas por modelos de agricultura geralmente diversificados e promotores de autonomia e de inclusão produtiva de segmentos em situação de vulnerabilidade social.

Vários relatos e estudos destacam a atuação do programa com agricultores familiares em situação de pobreza e as oportunidades abertas com a criação de mercados para produtos excedentes ao consumo familiar. Outros apontam que alguns grupos sociais que produziam pouco passaram a incrementar a sua produção com fins comerciais e para consumo próprio. Também há relatos de melhorias na infraestrutura familiar e coletiva. Algumas

pesquisas apontam que o PAA possibilitou à população rural a permanência no trabalho na agricultura em contraposição à busca por ocupação em outros setores, que muitas vezes são sazonais e distantes da residência das unidades familiares (Siliprandi e Cintrão, 2014; Brasil, MDS, 2014; Nehring e McKay, 2013; Delgado, 2013; Plein, 2012; Zimmermann e Ferreira, 2008; Cordeiro, 2007). Ainda que com importantes limitações estruturais, segmentos mais vulneráveis da agricultura familiar aproveitaram as oportunidades de produção e de comercialização proporcionadas pelo PAA e fortaleceram a sua reprodução social.

No entanto, considerando que a agricultura familiar historicamente sempre teve dificuldades de se inserir nos

mercados institucionais de produtos agrícolas, é importante que o programa continue também com sua ênfase no fortalecimento e na estruturação das organizações da agricultura familiar e no apoio à comercialização agrícola, via modalidades de Compra Direta e Formação de Estoques. Esses instrumentos contribuíram para a estruturação de muitas organizações da agricultura familiar e são uma importante política agrícola para elas.

A promoção do capital social nos territórios

Algumas modalidades do PAA, notadamente aquelas operadas pela Conab, priorizam a participação dos agricultores familiares via organizações sociais (cooperativas e associações), visando fortalecê-las “como atores políticos em exercício da cidadania” (Porto et al., 2014, p. 47). A organização rural é potencializada para ter acesso a outras políticas públicas e ações coletivas. O PAA incita aprendizados na gestão de seus procedimentos técnicos, administrativos e financeiros, e na relação das organizações com os mercados, contribuindo para o acesso e a construção de novos canais de comercialização.

Algumas modalidades, principalmente a Compra com Doação Simultânea, exigem a articulação de um amplo conjunto de atores no âmbito nacional e local, promovendo o capital social dos atores e dos territórios. Ministérios, governos estaduais, prefeituras, organizações não governamentais, movimentos sociais, organizações de assistência técnica e extensão rural e outros mediadores sociais são atores importantes na governança e na execução do programa.

Muller, Fialho e Schneider (2007) afirmam, ao analisar diferentes arranjos institucionais de execução do programa, que o envolvimento e a articulação de várias organizações poderiam contribuir para a aquisição de habilidades e conhecimentos na rede envolvida, para a canalização dos investimentos públicos para as áreas prioritárias, para a minimização de distorções e para a gestão das políticas públicas.

Contudo, a articulação política e de logística desse amplo conjunto de atores e de organizações também pode implicar certos desafios. Apesar dos esforços, a intersectorialidade permanece um desafio político e institucional importante em âmbito nacional. Nem sempre o poder público municipal/estadual é parceiro na execução do programa, e, não raro, as organizações da agricultura familiar não estão constituídas ou encontram-se em uma fase inicial de estruturação, com pouca experiência em gestão administrativa e pouco capital físico. Geralmente, as entidades socioassistenciais também apresentam limitações de recursos humanos e estruturais. Sua participação está comumente restrita a contribuições na governança geral do programa e não na proposição de projetos. Nem sempre há organizações sociais mediadoras que tomam a iniciativa ou potencializam a articulação política e a governança necessárias para a execução do programa entre o poder público e as organizações da agricultura familiar.

Esses elementos citados não significam que contextos com essas características não possam participar do programa. Todavia, trata-se de uma construção social e política que demanda tempo e apoio e que não é necessariamente linear. Para tanto, o Estado e as organizações e movimentos sociais devem manter atuação constante nas seguintes frentes: publicização de informações; capacitações para o gerenciamento dos projetos; apoio da assistência técnica e extensão rural pública; subsídios de infraestruturas e de governança e gestão social dos projetos; maior articulação das políticas públicas; e fortalecimento de ações intersetoriais entre ministérios e demais órgãos da administração pública.

É fato também que a organização social não está presente em todos os contextos sociais, ganhando relevância, portanto, a atuação de modalidades que aceitam participação individualizada. Nesse sentido, é importante que haja certa concertação entre os diferentes executores do programa para potencializar as diferentes configurações de execução nos contextos locais, minimizando possíveis conflitos em torno da mesma base social. Diante das distintas configurações políticas e institucionais com que o PAA se manifesta nos espaços locais, também é relevante que haja estímulos e apoios similares para os atores locais, independente da unidade executora.

A (re)construção da agricultura familiar: lições aprendidas

O PAA dá oportunidade a agricultores e suas organizações de ofertarem o que têm disponível para comercializar, desde que acordado nos projetos estabelecidos com a Conab ou prefeituras e governos estaduais. Esse processo, associado ao estabelecimento de relações de parceria e confiança com as entidades socioassistenciais e da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, permitiu que as famílias vendessem, por meio do programa, uma pauta de produtos extremamente diversificada. Isso, por sua vez, contribuiu para o fortalecimento e o resgate da cultura alimentar regional. Um amplo leque de produtos pode ser adquirido da mesma unidade familiar, dos quais poucos tinham destinação comercial no passado, estando restritos aos espaços do consumo familiar e às relações de reciprocidade.

Geralmente são produtos cultivados em pequenas quantidades, em áreas próximas à casa ou em áreas não aproveitadas para os cultivos comerciais, e que estavam deixando de ser cultivados e consumidos (Siliprandi e Cintrão, 2014; Mielitz, 2014). Isso significa o resgate de produtos, modos de fazer, costumes, hábitos, receitas e de histórias de pessoas, comunidades e lugares. São modos de vidas que passam a ser valorizados e que vinham sendo esquecidos ao longo das gerações, muitas vezes por serem percebidos como atrasados ou em decorrência de um crescente processo de mercantilização da agricultura (Ploeg, 2008), que adentra até mesmo a esfera da produção de alimentos para o próprio consumo. A diversidade produtiva, alimentar e cultural da agricultura familiar é aflorada quando se observa o relacionamento do programa com extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, quilombolas, catadoras de mangaba, entre outros.

O PAA estimula a produção agroecológica e orgânica com um sobrepreço de até 30%. Desde o início, promoveu a aquisição de sementes crioulas, retirando as sementes locais da marginalidade e permitindo fortalecer os processos sociais de resgate e uso dessa biodiversidade que se opõe aos sistemas da revolução verde e ao uso das sementes transgênicas. Essas medidas também contribuíram para a autonomia das unidades familiares com a promoção de uma matriz produtiva orientada pela redução de insumos externos à propriedade e pela coprodução com a natureza (Ploeg, 2008; Petersen, 2009).

O PAA contribui para o desenvolvimento rural ao promover o beneficiamento e a industrialização da produção agroalimentar, uma vez que há uma participação importante de produtos processados no programa, como a produção de panificados, o beneficiamento de frutas e hortaliças, a produção de derivados do leite (notadamente bebida láctea), o processamento de carnes, entre outros. Além de garantir mercado, promove agregação de valor e incremento na renda dos agricultores familiares e suas organizações.

Além disso, no PAA, os alimentos são produzidos localmente e consumidos, preferencialmente, ali mesmo. Procura-se reduzir as distâncias entre produção e consumo, estimulando a economia

local. Desde o início do programa tem havido esforços do governo federal e das iniciativas locais para aproximar os agricultores familiares dos consumidores, de modo a qualificar os arranjos institucionais colocados em ação e a gerar compromissos e compreensões entre todos os atores envolvidos.

Pesquisa realizada no sul do Rio Grande do Sul indica que geralmente as entidades consumidoras sabem a origem dos alimentos, conhecem muitos agricultores que os produzem, já visitaram suas unidades de produção e dialogam com eles em espaços para discussão sobre a governança e os arranjos institucionais do programa. Belik e Domene (2012, p. 63) observaram que os agricultores que participam do PAA preocupam-se mais com a qualidade e segurança de seus produtos devido à sua estreita relação com os consumidores.

O que está em jogo é a construção de canais curtos de comercialização, em contraposição aos circuitos longos e à desconexão entre produção e consumo, assegurando a construção e o resgate de identidades. Nos circuitos curtos de comercialização, a origem rural e pessoal (e não industrial e impessoal) do alimento é valorizada, a cultura produtiva e alimentar é resgatada, a identidade e o trabalho daqueles que produzem e transformam os alimentos são valorizados.

Ainda há poucos estudos sobre as repercussões do programa nas entidades beneficiadas com os alimentos. Análises

nutricionais das pessoas beneficiárias e o papel do PAA em possíveis mudanças na segurança alimentar e nutricional ainda carecem de investigações. Todavia, as pesquisas já realizadas apontam que o programa contribui para o acesso aos alimentos, melhora a qualidade alimentar das populações por meio da oferta de frutas e verduras e da realização de cursos sobre boas práticas alimentares, gera aprendizados de receitas e de transformações alimentares, estimula novos e resgata velhos sabores e valoriza a cultura alimentar local. O PAA configurou-se como uma complementação alimentar importante para entidades socioassistenciais, escolas e creches da rede pública de educação e populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O desafio da continuidade

A execução do PAA envolve a construção de projetos de aquisição de alimentos entre a Conab e as organizações sociais (formais e informais), e entre o MDS e prefeituras ou governos estaduais. Geralmente organizados para o período de um ano, esses projetos determinam os agricultores familiares fornecedores, as entidades socioassistenciais beneficiárias, as quantidades de alimentos adquiridas, o preço que será pago por eles e a regularidade das entregas de produtos. No entanto, nem sempre esses projetos têm continuidade em anos seguintes, o que afeta todos os atores envolvidos. Essa descontinuidade deve-se a fatores como desarticulação

social local, irregularidades na execução do projeto anterior e falta de apoio institucional.

Somam-se a isso as dificuldades da agricultura familiar para se ajustar às normas sanitárias e à classificação de produtos de origem vegetal. Diversas organizações da agricultura familiar constituíram-se e iniciaram suas atividades de processamento e agroindustrialização estimuladas pelo programa. No entanto, em decorrência desse processo de estruturação inicial e das dificuldades em atender aos padrões da vigilância sanitária, encontram limitações para se inserir e permanecer no PAA. Para superar essas dificuldades, é preciso construir mecanismos e instrumentos que, prezando pela segurança sanitária e alimentar, sejam flexíveis às particularidades da agricultura familiar e camponesa.

Em caso de descontinuidade, os agricultores precisam buscar novos mercados temporários ou retornar a mercados tradicionais. Há grande risco de perda da produção. As organizações da agricultura familiar enfrentam limitações de ordem administrativa e financeira e a perda de legitimidade, de capital social e de poder de mobilização e articulação de seus associados/cooperativados. Implicações de ordem política e legitimidade social também recaem sobre as organizações mediadoras, que precisam explicar as interrupções e as descontinuidades do programa.

Para as entidades socioassistenciais e para as pessoas/famílias em situação de insegurança alimentar, a

descontinuidade aumenta a fragilidade social e amplia a busca por outras ações e políticas públicas, como o Programa Bolsa Família. Em seu conjunto, essas descontinuidades afetam o capital social e a mobilização política em jogo. Visando minimizá-las, os termos de adesão realizados por municípios e governos estaduais preveem a execução por cinco anos, podendo ser renovados por período similar.

De acordo com Galindo, Sambuichi e Oliveira (2014), a participação das compras de produtos orgânicos em relação ao total de compras do PAA, nas modalidades operadas pela Conab no período de 2007 a 2012, foi pequena, oscilando entre 1% e 3%, ainda que os montantes investidos nesses produtos sejam crescentes. Desconhecimento do sobrepreço e dos mecanismos de avaliação da conformidade orgânica são alguns dos elementos que explicam o percentual baixo de aquisições de alimentos orgânicos. Também pode contribuir para o baixo percentual referido acima o fato de que algumas organizações que estão cumprindo com as regras de conformidade da produção orgânica e agroecológica podem acionar outros mercados, alguns mais expressivos em termos de demanda e de preços aferidos.

O acúmulo da construção do PAA

O PAA promove o beneficiamento e a industrialização da produção agroalimentar, com uma participação importante de produtos processados no programa, como a produção de panificados, o beneficiamento de frutas e hortaliças, a produção de derivados do leite (notadamente bebida láctea), o processamento de carnes, entre outros. Além disso, garante mercado, promove agregação de valor e incremento na renda dos agricultores familiares e suas organizações.

Movimentos sociais rurais e organizações da sociedade civil passaram a executar o PAA, reivindicar insistentemente sua ampliação e demandar aperfeiçoamentos de seus mecanismos e construção de novas iniciativas.

Muitos gestores públicos também se empenharam na implementação do programa e na construção de espaços públicos de participação, o que contribuiu para monitorar e aperfeiçoar seus mecanismos, como os seminários nacionais e as oficinas regionais para avaliação do programa.

O PAA e os mercados institucionais passaram a ser tema recorrente de estudos. Conformou-se, desse modo, uma certa efervescência em torno das possibilidades emergentes para a agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e para a segurança alimentar e nutricional no país, a partir da experiência e do aprendizado decorrente do PAA.

Os diversos estudos apontam as inovações e contribuições do PAA para o desenvolvimento rural e para a segurança alimentar, nacional e internacionalmente. O programa pode assumir um papel estruturante para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional do país. Para tanto, é preciso conferir prioridade a ele e fornecer os instrumentos e os recursos necessários para o seu desenvolvimento, operacionalização e monitoramento.

Para além do cenário nacional, o programa passou a despertar a atenção também de agências multilaterais internacionais e de outros países. A criação do PAA África (Purchase from Africans for Africa) em 2010, envolvendo cinco países da África Subsaariana, do Programa Compras para o Progresso (P4P) e iniciativas de construção de programas similares na América Latina são emblemáticas da importância internacional adquirida. Recentes relatórios organizados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) também destacam as inovações do programa para a construção de mercados, para o fortalecimento da agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional (Sanchez, Veloso e Ramírez, 2014; FAO, 2013).

É preciso ter em conta os elementos que viabilizaram, promoveram ou constrangeram a criação e a execução da iniciativa brasileira para avaliar e subsidiar as possibilidades de adaptação a contextos sociais, econômicos e políticos distintos. A experiência de países da América Latina com transferências de políticas por agências multilaterais e uma ampla literatura sobre os riscos das transferências e difusões de programas e ações públicas mostram que esses processos não são automáticos. Nesse sentido, é fundamental compreender o processo histórico que possibilitou a emergência do PAA, os elementos e os fatores envolvidos, as instituições em jogo, as suas contribuições e os desafios para o desenvolvimento no Brasil.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae): reconstrução e protagonismo

A alimentação escolar foi uma das primeiras iniciativas a se estabelecer no país como política pública voltada para a alimentação de um determinado grupo etário. Lançada em 1954, sofreu ao longo do tempo inúmeras remodelações e chegou a 2003 sob a forma de transferência de recursos financeiros do governo federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar.

Em 2003, eram atendidos pelo Pnae os alunos matriculados na educação infantil oferecida em creches e pré-escolas, no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União. Também eram contemplados os alunos das escolas indígenas, das áreas remanescentes de quilombos e da educação especial que constam no Censo Escolar realizado pelo Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep), do Ministério da Educação, no ano anterior ao do atendimento.

A reformulação do Programa de Alimentação Escolar em seu enfrentamento da fome e da insegurança alimentar no país obedecia a determinadas premissas. A primeira delas foi sua afirmação como instrumento para a garantia do direito humano à alimentação. A segunda foi o fortalecimento do controle social. A terceira, com base no pacto federativo, voltou-se para a atribuição de responsabilidades não apenas da União, mas também dos governos estaduais e municipais. Por fim, o programa passou a figurar como suplementar à educação, em articulação necessária com três outras variáveis que igualmente incidem sobre o ensino, ou seja, a saúde, o transporte e o livro escolar.

Na articulação dessas quatro áreas, a alimentação escolar passou a cumprir um papel importante na promoção e no crescimento do aluno, no seu processo de aprendizagem, manutenção de um bom rendimento escolar e na formação de hábitos alimentares saudáveis. O programa passou a ser universal, equânime, contínuo, descentralizado, com respeito à cultura alimentar e com participação social.

A combinação das premissas e princípios referidos resultou em diretrizes para a condução do programa: estimular o exercício do controle social; respeitar os hábitos regionais e a vocação agrícola; oferecer alimentação de boa qualidade a todos os escolares, garantindo no mínimo 15% das suas necessidades nutricionais; e responsabilizar todos os entes federativos. Em resolução de junho de 2003, o objetivo do Pnae foi definido como “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de segurança alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares”.

A responsabilidade pela coordenação do Pnae, o estabelecimento de suas normas de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação, está a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O órgão também efetua a transferência de recursos financeiros, destinados exclusivamente para a compra de gêneros alimentícios.

Na condição de entidades executoras, as secretarias de educação municipais, estaduais e do Distrito Federal são responsáveis pela oferta

de alimentação escolar por, no mínimo, 200 dias letivos, e pelas ações de educação alimentar e nutricional. Cabe a elas, igualmente, a complementação dos recursos financeiros transferidos e a prestação de contas do programa. O controle social é exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que consiste de um colegiado deliberativo, instituído no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O repasse do FNDE para as entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) se dá com recursos financeiros da União, que são transferidos em 10 parcelas mensais, para cobrir 20 dias letivos por mês. Os depósitos são efetuados em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE em instituição financeira oficial, e as entidades executoras gozam de autonomia na administração dos recursos repassados, devendo definir a complementação financeira que lhes cabe, conforme define a Constituição Federal. Não é exigida a celebração de convênio ou qualquer outro instrumento entre a União e as entidades executoras.

OBRIGAÇÕES DAS ENTIDADES EXECUTORAS

- Aplicar os recursos exclusivamente na aquisição dos alimentos
- Instituir o CAE como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento
- Prestar contas devidamente dos recursos recebidos
- Cumprir as demais normas fixadas pelo FNDE na aplicação dos recursos

Nutrição no Pnae

O Pnae requer um profissional de nutrição que garanta o oferecimento de uma alimentação balanceada, com benefício à saúde dos escolares. Desde 2006, os nutricionistas são os responsáveis técnicos do programa, com as seguintes atribuições:

- Definição dos parâmetros nutricionais, o que exige que conheça a população que será atendida, suas necessidades nutricionais principais, seus hábitos e nível socioeconômico
- Planejamento de cardápios, estabelecendo a composição do que será servido aos alunos
- Programação do que deve ser adquirido, seguindo o cardápio que foi planejado
- Supervisão da realização do que foi planejado, incluindo o preparo correto e a segurança higiênica e sanitária
- Treinamento de cozinheiras
- Análise do atendimento às determinações legais de oferta de nutrientes
- Avaliação do impacto sobre os escolares, nos diversos aspectos que envolvem a alimentação escolar
- Realização do teste de aceitabilidade, junto aos profissionais envolvidos e com os alunos
- Educação alimentar e nutricional por meio da alimentação escolar

Entre 2004 e 2008, quase quadruplicou o número de municípios com nutricionistas cuidando da merenda escolar, passando de 1.001 para 3.872 municípios. Cabe à entidade executora adquirir os alimentos definidos nos cardápios elaborados pelos profissionais de nutrição. Os alimentos ofertados devem ser coerentes com os hábitos alimentares da localidade e com sua vocação agrícola. O Pnae dá preferência aos produtos básicos, com prioridade aos semielaborados e in natura. Essa orientação combina-se com a disposição de fornecimento dos alimentos pela agricultura familiar, como ficou definido na legislação que será comentada mais adiante.

No caso da alimentação escolar indígena a elaboração do cardápio deve contar, além do profissional da nutrição, com um representante da comunidade indígena. O CAE deve acompanhar essa elaboração. Se o município não dispuser de um profissional de nutrição, deve solicitar ao Estado a devida assistência técnica.

Cabe também à unidade executora o fornecimento regular de alimentação aos alunos, de forma que supra, no mínimo, 15% das

necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados em creche, pré-escola e ensino fundamental, e, no mínimo, 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos das escolas indígenas, durante sua permanência em sala de aula. Deve também adquirir produtos básicos, correspondendo no mínimo a 70% dos recursos financeiros destinados ao programa.

Controle social no Pnae

O CAE é constituído por sete membros:

- 1 representante do poder executivo
- 1 representante do poder legislativo
- 2 representantes dos professores
- 2 dos pais de alunos, que devem ser indicados pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares
- 1 representante de outro segmento da sociedade civil, indicado pelo segmento representado.

Cada membro tem um suplente da mesma categoria.

O CAE deve acompanhar a aplicação dos recursos repassados pelo FNDE,

monitorar a aquisição dos produtos adquiridos, analisar a prestação de contas a ser enviada pelo Pnae e emitir parecer conclusivo a respeito. Além disso, deve comunicar à entidade executora a ocorrência de eventuais irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, entre as quais o vencimento do prazo de validade, deterioração, desvio e furtos, para que sejam tomadas as devidas providências. Da mesma forma, deve noticiar qualquer irregularidade ao FNDE, à Controladoria Geral da União (CGU). Tem como competência, ainda, a divulgação em locais públicos do montante dos recursos financeiros transferidos à entidade executora.

Cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, como entidades executoras do Pnae, garantir ao CAE a infraestrutura necessária para a execução de suas atividades, incluindo o transporte dos conselheiros no exercício de suas atribuições e o fornecimento ao CAE de todos os documentos referentes à execução do programa.

Atualização do valor de repasse por aluno

Em 2003, no primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o FNDE adotou um conjunto de resoluções para o Pnae. Provavelmente a mais importante foi o reconhecimento da necessidade de extensão de atendimento às creches públicas, com o valor per capita de R\$ 0,18/refeição para essa modalidade. Ao mesmo tempo, corrigiu o valor per capita para o pré-escolar, de R\$ 0,06 para R\$ 0,13/refeição, e o repasse para a alimentação escolar de escolas indígenas, para R\$ 0,34/per capita/refeição, pela necessidade de oferecer reforço alimentar e nutricional aos alunos indígenas, mais expostos à insegurança alimentar e ao risco de desnutrição.

Persistiu, porém, o mais grave problema do programa naquele momento. Trata-se do baixíssimo valor per capita repassado pelo FNDE e a quase nenhuma complementação por parte das entidades executoras, sobretudo nos municípios mais pobres. Em 2004, o Pnae completou dez anos sem ajuste no valor per capita do ensino fundamental. Diante desse fato, o FNDE e o Consea, conjuntamente, apresentaram a reivindicação ao presidente da República de correção do valor. Dado o número de alunos (36 milhões na pré-escola e ensino fundamental) que naquela data recebiam a alimentação escolar, um aumento mais substancial significaria um grande impacto no orçamento da União.

Foi iniciado um processo de correção gradativa do valor per capita para a alimentação escolar. O valor do ensino fundamental foi reajustado em 2004, de R\$ 0,13 para R\$ 0,15. A pré-escola teve o valor fixado em R\$ 0,15; a creche (1 milhão de alunos) passou para R\$ 0,18, e a alimentação escolar indígena, correspondendo a 113 mil alunos, para R\$ 0,34. No total, o orçamento da alimentação escolar ficou em R\$ 1 bilhão.

Nos anos seguintes todas as modalidades receberam aumentos no valor per capita. Até 2010, havia sido feito um reajuste de 130% para o ensino fundamental, estabelecendo um valor per capita/dia de R\$ 0,30. Novos reajustes ocorreram durante o governo seguinte, embora com menor intensidade.



TABELA 01: Evolução do Valor *Per Capita* da Alimentação Escolar 2002-2012 (em R\$)

Modalidade	Nome do Programa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Educação Infantil (pré escola)	PNAP	0,06	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,60	0,60	1,00
Ensino Fundamental	PNAE	0,13	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,30	0,30	0,30
Ensino Médio	PNAE	-	-	-	-	-	-	-	-	0,30	0,30	0,30
Creches Públicas e Entidades Filantrópicas	PNAC	-	0,18	0,18	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,30	0,30	0,50
Escolas Indígenas	PNAI	-	0,34	0,34	0,34	0,44	0,44	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60
Escolas Quilombolas	PNAQ	-	-	-	0,34	0,44	0,44	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60
Ensino Jovens e Adultos	PDDE	-	-	-	-	-	-	-	0,22	0,30	0,30	0,30
Educação Integral	Mais Educação	-	-	-	-	-	-	0,66	0,66	0,90	0,90	0,90

Programa Nacional de Alimentação da Pré-Escola (Pnap) | Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)
 Programa Nacional de Alimentação de Creches (Pnac) | Programa Nacional de Alimentação de Escolas Indígenas (Pnai)
 Programa Nacional de Alimentação de Escolas Quilombolas (Pnaq)

Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE), que repassa recursos desse programa para alimentação escolar de jovens e adultos
 Mais Educação – transfere recursos para a alimentação escolar de escolas em tempo integral.

TABELA 02: Recursos destinados ao Pnae e alunos atendidos

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590	33,2
1996	454	30,5
1997	673	35,1
1998	785	35,3
1999	872	36,9
2000	902	37,1
2001	920	37,1
2002	849	36,9
2003	954	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6
2011	3.051	44,4
2012	3.306	43,1

OBS: A tabela 02 cobre um período maior, para permitir a comparação. Vale observar o total de recursos financeiros destinados à alimentação escolar e o número de alunos atendidos. Duas considerações são necessárias para o entendimento dessa tabela. A primeira é que, no período entre 1995 e 2003, não ocorreu qualquer reajuste no valor repassado. A segunda é que, consoante com a aprovação da nova lei da alimentação escolar, em 2009, os alunos do ensino médio foram incorporados ao programa, provocando o aumento observado no número de alunos atendidos.

Além dos reajustes no valor per capita e até a aprovação da nova lei de alimentação escolar, outras medidas foram tomadas, com resultados relevantes. O FNDE estabeleceu parceria com algumas universidades federais – Bahia, Brasília, Goiás, Ouro Preto, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo – para a criação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes). Os Cecanes contribuem na execução do Pnae por meio de diversas ações, como apoio técnico e operacional a estados e municípios na implementação de alimentação saudável nas escolas, capacitação de agentes envolvidos com o Pnae e realização de estudos e pesquisas na área de alimentação e nutrição.

O novo marco legal da alimentação escolar

De todos os avanços que ocorreram no Pnae desde 2003, certamente o mais significativo foi a promulgação da Lei No 11.947/09, conhecida como Lei da Alimentação Escolar. O Consea foi autorizado pela Presidência da República a realizar um estudo sobre o que deveria ser reformulado na legislação existente sobre o programa. Foi formado, então, um grupo de trabalho, que durante quase dois anos elaborou propostas para a melhoria da alimentação escolar. A recomendação do estudo foi de construir um projeto de lei que abarcasse todas as alterações necessárias para o programa superar suas principais dificuldades.

Era preciso encontrar alternativas para algumas questões que desafiavam o programa, como:

- Não comprometer a alimentação escolar em um município ou estado, quando o governo desse ente federativo tivesse desviado recursos do programa ou não cumprido exigências impostas pelo programa para o repasse
- Estender a alimentação escolar ao ensino médio
- Criar estímulos para que o programa avançasse no sentido de oferecer aos alunos uma alimentação adequada e saudável
- Garantir uma cota para a agricultura familiar no fornecimento da alimentação
- Afirmar a alimentação escolar no contexto do direito humano à alimentação

A proposta do projeto de lei foi aprovada no Consea em 2007 e remetida para os ministérios e órgãos públicos relacionados ao programa, para que dessem seus pareceres e sugestões de eventuais modificações. Em 2008, foi aprovada na Câmara dos Deputados e em 2009, no Senado. A sanção da lei em junho de 2009 possibilitou avanços consideráveis.

A lei tinha o propósito de garantir alimentação saudável e adequada e de incluir a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem. Propôs ações educativas que perpassem pelo

currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de alimentação, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. A lei afirmou a alimentação escolar no contexto do direito humano à alimentação e definiu sua ampliação para toda a rede pública de educação básica (infantil, fundamental e médio) e para os alunos do Programa Mais Educação (educação integral) e do ensino para jovens e adultos (EJA). Estabeleceu também que 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar devem ser utilizados para adquirir alimentos produzidos por agricultores familiares. Quando a entidade executora comete irregularidade, a lei autoriza que o repasse seja realizado para entidade executora alternativa, pelo prazo de 180 dias, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios.

Um conjunto de leis, resoluções e portarias foi editado para oferecer as definições necessárias para a lei ser aplicada. Três delas trazem definições relevantes para este estudo. A Resolução 26, de 17 de junho de 2013, estabeleceu as responsabilidades das entidades executoras (estados e municípios) e das unidades executoras (escolas), fixando suas atribuições. Ao lado disso, estabeleceu também diretrizes bastante detalhadas do cardápio, que deve conter informações

sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõem e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras.

Em seu artigo 20, estabeleceu que a aquisição de gêneros alimentícios para o Pnae deve ser realizada por meio de licitação pública, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório. Estabeleceu, também, em que condições a entidade executora pode ser dispensada de utilizar no mínimo 30% dos recursos do FNDE para comprar alimentos da agricultura familiar, como nos casos de inadequação de condições higiênico-sanitárias e inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos. A resolução regulamentou que os alunos que cursam a escola em período integral recebam, no mínimo, três refeições diárias.

A Lei 12.982, de 28 de maio de 2014, efetuou uma alteração na Lei da Alimentação Escolar, estabelecendo que deve ser elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais para alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada.

A Resolução 4, de 2 de abril de 2015, estabeleceu a ordem de prioridade para os fornecedores de alimentos para a alimentação escolar. O

grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade, seguido pelo grupo de projetos de fornecedores do território rural, do estado e, por último, do país. Estabeleceu também a ordem de prioridade para cada grupo de projetos, nos quais lideram os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre eles. Seguem-se os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP Jurídica); os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP Física, organizados em grupos); e, por último, os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física). Estabeleceu ainda a exigência de comprovações de que os produtos são oriundos da agricultura familiar.

O Pnae e a agricultura familiar

O debate sobre a inclusão da produção da agricultura familiar no âmbito do Pnae é anterior a 2003. Muitos municípios já haviam desenvolvido estratégias para realizar compras com esse enfoque, mesmo sem uma legislação própria para esse fim. Em 1994, quando ocorreu a descentralização dos recursos para estados e municípios, o enfoque das compras no âmbito local foi mencionado como uma das diretrizes do processo.

Com a agenda do Fome Zero, foi dado enfoque em construir e qualificar as políticas para o público que se enquadra no âmbito da economia de base familiar. O enfoque do mercado institucional assumiu contornos estratégicos, como uma das ferramentas para o desenvolvimento rural. Nos primeiros anos de execução do PAA, o programa priorizou o atendimento a escolas e creches. A receptividade nas escolas foi muito positiva, porque possibilitou a diversificação dos alimentos, em especial nos municípios pequenos, que não possuem recursos para a contrapartida aos recursos recebidos do Ministério da Educação.

A experiência acumulada no PAA abriu caminho para ultrapassar as barreiras políticas que surgiram no momento da discussão do projeto de lei para a alimentação escolar. O texto aprovado abriu um novo mercado para a agricultura familiar ao garantir a exigência de aplicação de no mínimo 30% dos recursos descentralizados pelo MEC para as entidades executoras na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Seguramente, esse instrumento de aquisição institucional de alimentos é o mais importante do país, tendo em vista o seu alcance. O Pnae atua em todos os estados e municípios do país, o que representa um público consumidor de aproximadamente 45 milhões de alunos, durante 200 dias por ano.

A capacidade de implementação da nova regra não foi plena e variou muito entre os municípios. Estima-se que, tendo decorrido um ano

da promulgação da lei, 47% dos municípios já adquiriam itens da agricultura familiar, com um percentual médio de 22% (Saraiva et al., 2013). Sem dúvida, a regra representou uma capitalização importante para a agricultura familiar, com o potencial de uma injeção de recursos considerável, já que 30% do orçamento total de mais de R\$ 3 bilhões representam aproximadamente R\$ 1 bilhão.

Até então, a regra a ser seguida era a Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/1993), que é a referência normativa para a toda a administração pública e orienta as compras ou as contratações de serviços de qualquer natureza. Essa lei foi sempre um empecilho para a participação da agricultura familiar e camponesa no mercado institucional, em geral, na alimentação escolar especificamente, porque é muito difícil adaptar esse regramento às especificidades da realidade desse público.

Ao lado dos ganhos para os agricultores familiares, esse aspecto da lei também favoreceu mudanças importantes nas práticas alimentares e nos próprios hábitos das crianças. Aumentou a diversidade de possibilidades de oferta de alimentos, quer na sua forma de plantio e modelo de produção, quer na variedade dos produtos ofertados. Reforçou também um mercado de circuitos curtos entre a produção e o consumo.

A possibilidade aberta pela alimentação escolar para a agricultura familiar demonstrou também as fragilidades existentes. A própria lei restringe o fornecimento em caso de impossibilidade de emissão do documento fiscal, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e condições higiênico-sanitárias inadequadas. Outras dificuldades encontradas são a baixa organização dos agricultores, as dificuldades logísticas, a falta de documentação, a baixa confiança dos agricultores em relação ao poder público, o fornecimento irregular e as estruturas inadequadas nas escolas para receberem e processarem esses tipos de alimentos e a dificuldade de articulação entre gestores e agricultores.

No entanto, pode-se considerar que este é um período de transição e que esses obstáculos são normais e serão superados. É possível afirmar que tanto as compras institucionais do PAA quanto as do Pnae permitem melhorar as condições econômicas da agricultura familiar. Os dois programas são um mercado de grande amplitude que fortalece as organizações coletivas, seja na produção, na comercialização ou até mesmo na organização política, além de estabelecer, inclusive, um elo na relação do rural com o urbano.

Aprovação e desdobramentos

A tramitação da lei no Congresso Nacional não foi consensual e sua aprovação exigiu esforço. Diversos movimentos sociais contribuíram de forma decisiva para que isso se viabilizasse. O Consea desempenhou um papel relevante ao ser o articulador dessa mobilização. Com a lei aprovada, o Pnae assumiu uma nova configuração a partir da incorporação da agricultura familiar como componente obrigatório no fornecimento dos alimentos.

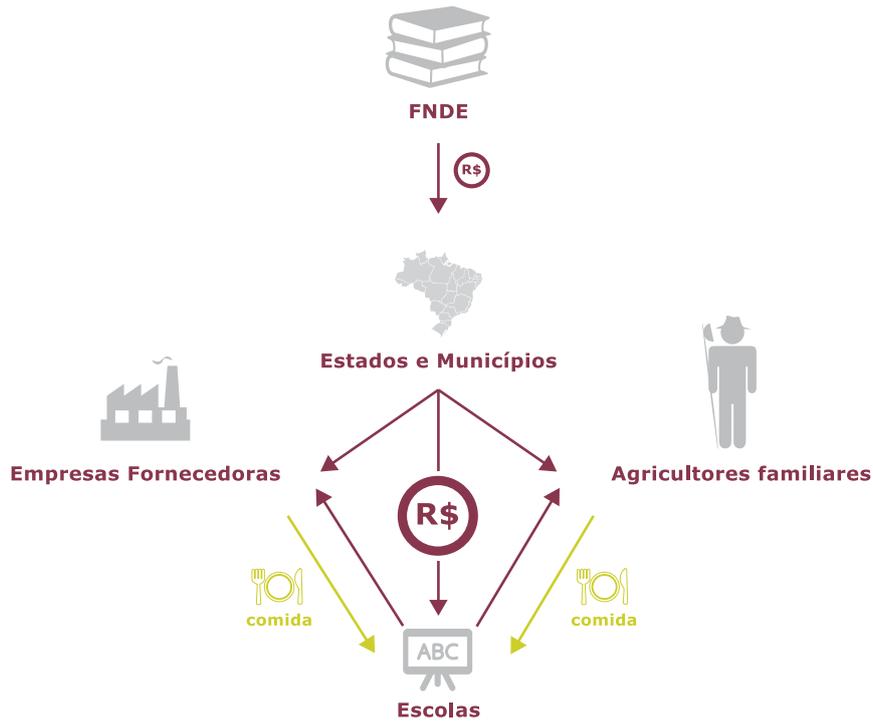
A lei estimulou a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e, para viabilizar isso, foi criado um Grupo Gestor interministerial para gerir essas compras. Por considerar o programa como intersetorial, a lei induziu a participação de outros ministérios, além do Ministério da Educação, como os ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social e da Pesca. Intensificou o controle social, principalmente sobre as compras dos alimentos, e a isso correspondeu um progresso importante na prestação de contas.

Estima-se que a participação de nutricionistas ocorre em apenas 15% dos municípios, por enquanto, apesar de se mostrar crescente. Embora a lei não tenha conseguido coibir a terceirização da aplicação do programa pelas entidades executoras, os municípios têm reduzido essa conduta.

É clara a forte transformação ocorrida no programa desde sua criação, em 1954. Esse processo de transformação reflete fielmente o percurso das políticas voltadas para a alimentação até o amadurecimento de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, como a que está vigente no Brasil.

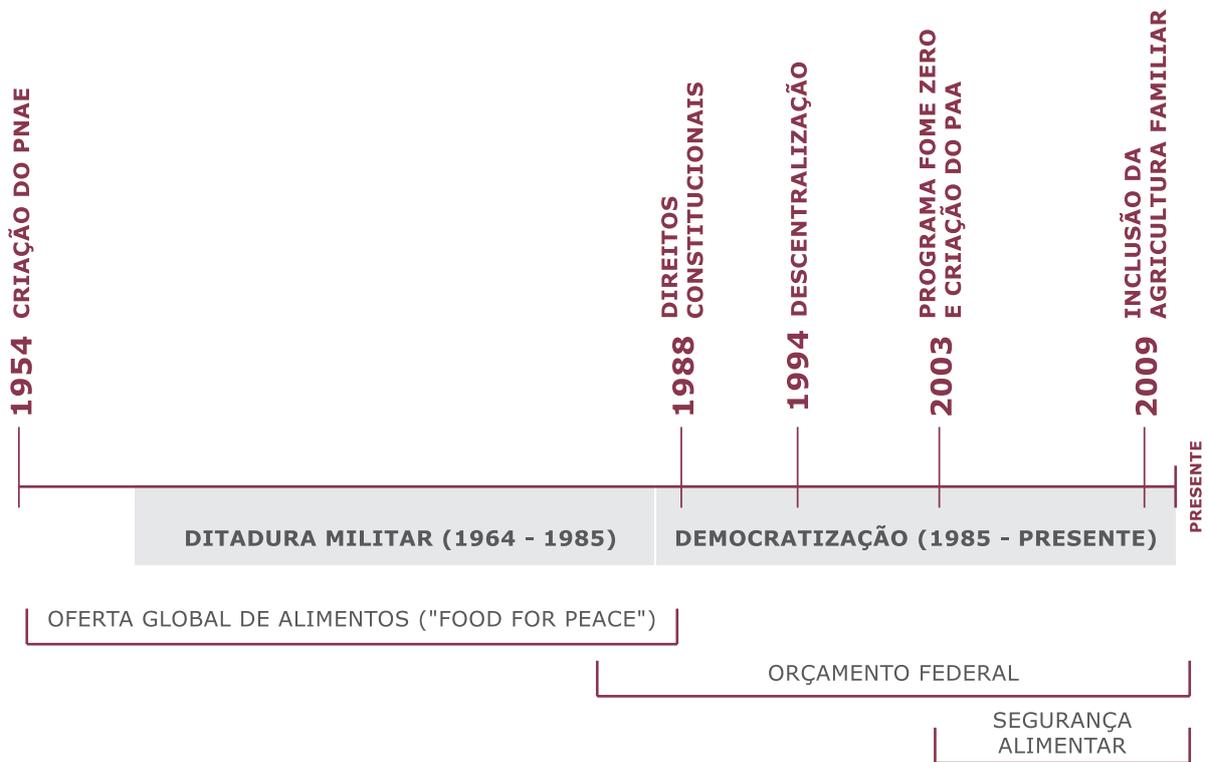
O Pnae é hoje reconhecido mundialmente, o que estimulou a assinatura de acordos internacionais com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura e com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC), para cooperação com países da América Latina, Caribe, África e Ásia.

FIGURA 09: Descentralização da compra da Alimentação Escolar



Fonte: Adaptado de Specht (2012)

FIGURA 10: Trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) – 1954-2012



Fonte: Adaptado de Specht (2012).

PAA e Pnae – conquistas e desafios

O período que se inicia em 2003 marca uma nova etapa na história das políticas relacionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil. Aquilo que se empreendeu a partir da proposta do Fome Zero foi fruto de um acúmulo de experiências e tentativas diversas que contribuíram para o rompimento com a fragmentação de diferentes programas e com a orientação dos esforços para o estabelecimento de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. Essa mudança foi viável pela vontade política de conferir prioridade a esses esforços. Foi decisiva a opção pela participação social que, por meio do Consea, cumpriu um papel efetivo no acompanhamento e na interlocução com o governo sobre o que era implementado, fazendo uso de sua capacidade de trazer as demandas da sociedade em relação ao tema da alimentação.

Embora a proposta do Fome Zero considerasse o sentido mais amplo da segurança alimentar e nutricional, a prioridade foi o combate à fome, que se traduziu em diversas ações voltadas para garantir o acesso aos alimentos. O PAA surgiu para responder à demanda adicional de alimentos provocada pelo Fome Zero e atender de forma estruturada os agricultores familiares em condição de pobreza, que não dispunham de mercados para seus produtos.

A extraordinária inovação do PAA em relação ao que antes se praticava nos programas voltados para a produção ou para o consumo de alimentos foi a articulação entre as duas pontas, da produção da agricultura familiar e camponesa e do consumo dos beneficiários do Fome Zero. Foi o primeiro programa com uma orientação exclusiva para a agricultura familiar, e também a promover a diversidade socioeconômica e cultural dos alimentos fornecidos, dois elementos de grande importância para a segurança alimentar e nutricional.

O programa prioriza a organização rural e, dessa forma, fortalece e estimula que os agricultores familiares se associem e atuem

conjuntamente. Fomenta também as ações de natureza intersetorial e a participação da sociedade civil como instância prioritária para o controle social, nas três esferas, nacional, estadual e municipal. Além do acompanhamento do Consea, há também o envolvimento de um grande número de entidades receptoras de alimentos do PAA, na ponta do consumo, embora até hoje essas organizações estejam distantes da gestão do programa.

Muito do que aqui foi assinalado em relação ao PAA vale para o Pnae, depois da aprovação da Lei da Alimentação Escolar, que destina o mínimo de 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Sem dúvida, o PAA serviu como piloto na experiência das compras institucionais junto à agricultura familiar para o Pnae, inspirando o que foi proposto na lei e na sua regulamentação posterior.

Ambas as iniciativas reduziram distâncias entre produção e consumo. Criaram,

de fato, circuitos curtos de comercialização com positivas repercussões sobre vários aspectos que favorecem a condição da segurança alimentar e nutricional, ou seja, barateamento de custos, fortalecimento de economias locais e construção e resgate de identidades que vinham sendo perdidas. Quebraram a impessoalidade de quem produz o alimento e auxiliaram na construção da identidade social e da cultura alimentar. No caso do Pnae, por exemplo, o alimento servido na escola pode ser oriundo de produção muito próxima da realidade daqueles alunos e até da produção da sua própria família e comunidade.

Muitos desafios se apresentam na execução dos dois programas, considerando-se o tempo ainda curto da experiência com compras institucionais. Um deles é a continuidade. Interrupções ocorrem tanto do lado institucional quanto do lado dos produtores. As interrupções nas compras podem prejudicar severamente o esforço empreendido pelos agricultores, tanto

no nível das famílias como no âmbito das cooperativas e associações. Na mesma medida, sofrem os danosos efeitos dessa descontinuidade os consumidores desses alimentos, ou seja, as entidades socioassistenciais e o conjunto de outras organizações sociais que atuam na distribuição desses alimentos, no caso do PAA, e as escolas, no caso do Pnae. Isso desgasta os programas, que ficam desacreditados como alternativa aos canais convencionais de comercialização. Por outro lado, os agricultores também precisam garantir continuidade. A alimentação escolar, por exemplo, não pode conviver com a incerteza sobre a disponibilidade dos alimentos que serão fornecidos diariamente aos alunos.

Um segundo desafio, de grande relevância para um país com a dimensão do Brasil, diz respeito às dificuldades de articulação entre União, estados e municípios. Muitas vezes os poderes públicos municipal ou estadual não estão em sintonia com a União na implementação

dos programas, ou não conferem a eles prioridade. No plano federal, os dois programas são vistos como intersetoriais e contam com coordenações interministeriais para sua gestão, o que não necessariamente ocorre nos municípios e estados. O mesmo acontece com a participação social, que é mais estimulada em alguns casos ou acaba enfraquecida, em outros. Essa diferenciação gera formas distintas de condução do programa, com variação nos resultados obtidos em cada contexto.

Por fim, experiências brasileiras como o PAA e o Pnae, francamente reconhecidas internacionalmente, exigem avaliação das realidades locais e participação de atores locais para que possam ser bem-sucedidas quando aplicadas em outros países.



Considerações finais

Desde fins do século XIX até a crise cafeeira do início do século XX, o modelo agroexportador brasileiro prevaleceu sobre o modelo de produção de alimentos, comprometendo o abastecimento alimentar. Toda a organização da sociedade e da economia brasileira, desde a colonização, esteve voltada para o comércio exterior e, durante esse período, houve poucas mudanças nesse contexto. As crises de abastecimento verificadas no país eram resultado de uma política econômica voltada para o mercado externo e da prevalência dos interesses dos grandes produtores rurais agroexportadores, que, por sua vez, comandavam e influenciavam a atuação do Estado.

Esse cenário começou a ser alterado com a crise de 1929. O fim da Política do Café com Leite alterou os interesses em jogo no governo federal e alertou para a necessidade de fomentar o mercado interno do país, com orientação clara

para a industrialização. Um processo desenvolvimentista tomou corpo no Brasil, estendendo-se até meados da década de 1970. O abastecimento alimentar entrou, então, no foco das políticas governamentais.

O período de 1930 a 1964 foi uma época de grandes transformações:

- O estabelecimento do salário mínimo, da legislação trabalhista e de medidas de promoção da alimentação dos trabalhadores
- A criação de instrumentos relacionados diretamente ao abastecimento alimentar (ainda que alguns deles com vida curta, sendo extintos ou reformulados logo em seguida), como a Comissão do Abastecimento, o Serviço de Alimentação da Previdência Social, a Comissão de Financiamento da Produção, a Comissão Nacional de Alimentação, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, o Conselho de Abastecimento, o início de ações com foco na alimentação escolar, a Superintendência Nacional de Abastecimento, a Companhia Brasileira de Armazenamento e a Companhia Brasileira de Alimentos
- A orientação para a interiorização do desenvolvimento e para tratar das diferenças regionais brasileiras, com a criação da Sudene

Essas várias ações e iniciativas realizadas pelos diferentes governos estavam, em grande medida, orientadas para o controle dos preços aos consumidores, com foco predominante na população urbana. O país carecia de proposições mais estruturais com efeitos nos curto, médio e longo prazos. Nesse sentido, a possibilidade de realizar mudanças estruturais foi interrompida com o golpe militar em 1964, que rejeitou várias reformas e ações propostas pelo governo de João Goulart. Esse foi o caso da reforma agrária e de ações de promoção do acesso à água no Nordeste.

No período de 1964 a 1990, importantes modificações ocorreram no meio rural brasileiro, com grande impacto sobre a produtividade agrícola. Foi realizada uma grande mudança na matriz tecnológica da agricultura brasileira, com a introdução de maquinário pesado e um amplo conjunto de inovações físico-químicas, biológicas, mecânicas e agrônômicas. Também foi acionado um conjunto de políticas públicas para sustentar essas ações, como a assistência técnica e extensão rural, a pesquisa agropecuária, o crédito rural e a PGPM.

Todavia, essas inovações e políticas públicas não foram acompanhadas de alterações na estrutura agrária, o que configurou uma “modernização conservadora da agricultura” (Graziano da Silva, 1980). Essas inovações e ações do Estado foram concentradas em alguns produtos, notadamente aqueles direcionados à exportação ou de interesse de grupos agroindustriais, e em médios e grandes produtores rurais das regiões Sul e Sudeste. Ou seja, essas medidas foram pouco eficientes no incremento da produção de alimentos para o abastecimento interno (importante elemento para controlar a inflação) e aumentaram a concentração de recursos e de terra em mãos de grandes produtores rurais.

Os produtos agropecuários para exportação foram privilegiados, assim como a criação de divisas necessárias para promover o modelo desenvolvimentista seguido pelos militares. Estado, grandes proprietários rurais e capital financeiro e industrial encontravam-se articulados em um novo pacto social na agricultura. Em última instância, essas medidas agravaram a situação socioeconômica e dificultaram a permanência dos agricultores familiares no meio rural.

Para organizar o abastecimento, algumas ações importantes foram realizadas no período, como a criação das Ceasas, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I e II Pronan), além da institucionalização e a estruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. No entanto, muitas dessas ações tiveram vida curta e contaram com recursos insuficientes que, com frequência, não eram liberados, o que ocasionou interrupções no atendimento e descrédito para a ação pública.

Na década de 1990, período de abertura política, a fome, a pobreza e a insegurança alimentar emergiram como grandes desafios nacionais. A fome experimentada no período não resultava da

falta de alimentos, como insistentemente se afirmava, mas de dificuldades de acesso aos alimentos em virtude do baixo poder aquisitivo da população. Geração de emprego, recuperação do salário mínimo, ações emergenciais de distribuição de alimentos, fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária eram algumas das demandas sociais para resolver o problema da fome.

Embora algumas conquistas importantes tenham ocorrido nos anos 1990, o que caracterizou essa década foi a hegemonia da política neoliberal e suas consequências. Desregulamentação das atividades econômicas, construção do livre mercado, incremento das importações, privatização de companhias estatais, liquidação da política de estoques reguladores, redução da intervenção do Estado na agricultura foram vivenciados nesse período. Como fruto dessas medidas, não tardou para se estabelecer a crise na agricultura, com a redução dos preços agrícolas e do valor da terra, e em vários setores nacionais, que não conseguiram concorrer com produtos importados. Esse quadro gerou desemprego e incremento da pobreza.

Nos anos 2000, novas perspectivas para as questões do abastecimento interno despontaram no

cenário brasileiro. O governo federal, seguindo um ideário neodesenvolvimentista, adotou a estratégia de um Estado forte, com atuação em grandes projetos de investimento e infraestrutura, estímulo a investimentos privados, promoção do consumo como um grande motor do desenvolvimento da economia, estímulo à agricultura via instrumentos de política agrícola (notadamente crédito rural), manutenção de uma taxa de câmbio favorável à competição brasileira no exterior (nomeadamente o setor do agronegócio) e estabilização macroeconômica para a construção de um mercado igualmente forte.

Com isso, houve avanços notáveis na promoção da segurança alimentar e nutricional, e na redução da pobreza no Brasil. Algumas medidas foram especialmente importantes para esse novo cenário:

- O estabelecimento do Programa Fome Zero, em 2003, e sua atuação em diversas dimensões do abastecimento alimentar
- O fortalecimento de ações voltadas para ampliar o acesso aos alimentos pelas famílias mais pobres, como o Programa Bolsa Família
- As ações de redução da pobreza, como o Plano Brasil Sem Miséria
- A adoção de uma política de valorização do salário mínimo, que aumentou mais de 500% de 2000 a 2015 em valores nominais
- O estímulo à geração de empregos e ao mercado de trabalho formal
- O forte estímulo à agricultura familiar, com incremento do Pronaf e criação de vários instrumentos de políticas públicas, atuando desde o âmbito da produção (crédito, seguro, garantia de preço, assistência técnica e extensão rural) e da transformação (políticas de apoio à agroindustrialização familiar) até o âmbito da comercialização (PAA, Pnae, Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos extrativistas)
- A criação de instrumentos de política pública que associam o fortalecimento da agricultura familiar com a promoção do acesso aos alimentos pela população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar
- A promoção do acesso à água no semiárido nordestino com o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) e o acesso à água para produção com o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2)
- O restabelecimento de espaços públicos de participação e controle social, como o Consea

Como resultado dessas ações, em 2014 o Brasil saiu do mapa mundial da fome da ONU ao reduzir a pobreza extrema em 82% de 2002 a 2013.

A aquisição institucional de alimentos da agricultura familiar, levada a cabo no Brasil principalmente pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), representou um dos principais instrumentos da política de segurança alimentar e nutricional dos anos 2000. Os dois programas ainda estão em fase implantação e podem ser aprimorados.

O PAA vem sofrendo grandes transformações normativas que alteram seus princípios originais. Esses princípios determinavam a atuação em dois polos de demanda, um que assegura a inclusão produtiva dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, e outro que promove a assistência alimentar a famílias ou pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Havia de fato a necessidade de aprimorar a gestão do programa, o que poderia ser feito por dois caminhos distintos. O primeiro se sustentava pela tese de que a ampliação das exigências documentais poderia conferir segurança em relação aos controles nas diferentes etapas de operação do programa. Além disso, advogou-se a necessidade de

fortalecer a participação do poder público municipal, por meio do Termo de Adesão. O segundo caminho defendia o fortalecimento do controle social como forma de coibir desvios de finalidade do PAA. Essa alternativa previa o estabelecimento de um fórum de gestão, em nível local, por meio da participação de representantes das organizações dos agricultores, das entidades que recebem os alimentos, dos conselhos (Desenvolvimento Rural, Assistência Social, Saúde e Alimentação Escolar) e do município. Esse processo poderia contribuir para afirmar a descentralização administrativa, sem enfraquecer o protagonismo das organizações produtivas e, ao mesmo tempo, incluir a gestão municipal, assim como outros atores, sem transferir toda a gestão do programa ao poder público local.

As mudanças normativas recentes, assim como a

inadequação das normas sanitárias, vêm provocando uma queda no resultado do PAA. Essa constatação pode ser observada a partir da análise de diversos indicadores, tais como: redução da aplicação dos recursos, do número de famílias fornecedoras de alimentos, do número de entidades que consomem esses alimentos, da quantidade e diversidade de produtos, da participação efetiva das mulheres e da diminuição da base territorial. A alimentação escolar, por sua vez, com a disposição definida em lei de garantir a aplicação de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo governo federal na compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, encontra o desafio de que esses agricultores estejam em condições de fornecimento contínuo, em cada um dos seus territórios. O esforço de cumprir cada vez mais esse compromisso é essencial para

que a compra institucional prevista no programa se consolide.

É evidente que muitas dessas ações e instrumentos guardam limitações e carecem de aperfeiçoamentos, todavia, juntos, construíram um novo cenário para o abastecimento e a segurança alimentar e nutricional brasileiro. Dados os resultados dessas medidas, muitos deles ganharam repercussão internacional, tornando o Brasil uma referência em experiências e políticas públicas nessa área. Vários países da América Latina, da África e da Ásia procuraram adaptar algumas dessas ações a suas realidades locais, em busca da promoção da segurança e do abastecimento alimentar.

O período recente no Brasil foi marcado por avanços importantes na construção da segurança e do abastecimento alimentar. A situação de fome e de miséria em que o país

se encontrava no início dos anos 2000 foi radicalmente mudada. No entanto, ainda se observam decisões políticas e econômicas que limitam, minimizam ou podem até mesmo colidir com algumas das conquistas alcançadas. As políticas de apoio à agricultura familiar, implementadas recentemente para combater a insegurança alimentar no Brasil, convivem com o modelo de agricultura promovido pelo agronegócio, em grande medida, orientado para fora do país (principalmente através de produtos do complexo de soja, carnes, milho, setor de papel e celulose, aves, e o setor sucroalcooleiro), com uso intensivo de insumos modernos e com consequências ambientais e sociais importantes. Este cenário ajuda a sedimentar uma dicotomia que se criou no Brasil em torno da agricultura enquanto produtora de divisas através da exportação, principalmente

pelo agronegócio, e enquanto produtora de alimentos para o mercado interno, prioritariamente pela agricultura familiar. Apesar dos avanços realizados nos últimos anos no abastecimento alimentar, o país ainda carece de mudanças na estrutura produtiva e agrária do país, mediante a democratização do acesso à terra e o incremento da presença de agricultores familiares, contribuindo para a redução da desigualdade social e para a promoção de sistemas de produção diversificados, direcionados para o mercado interno, de preferência, em bases de produção agroecológica, e articulados com circuitos curtos de comercialização.

A área do abastecimento alimentar está intimamente vinculada à ideia de economia moral, ao fortalecimento dos circuitos curtos e de proximidade de comercialização, ao

estabelecimento de canais alternativos que permitam realocar o mercado e fortalecer as relações de reciprocidade, entre produção e consumo. Essa estratégia deve ser implementada por meio do fortalecimento dessas relações nos territórios, intensificando as experiências em rede de organizações sociais, que promovem os sistemas agroecológicos de produção e a valorização da agricultura familiar e camponesa. É importante também articular esse processo à formação de grupos de consumidores conscientes do seu papel, para exigir uma alimentação de qualidade, em contaminação química e modificação genética, valorizando, assim, o resgate e o uso da biodiversidade e a promoção de hábitos alimentares saudáveis e culturalmente apropriados.

Referências

ALBERGONI, Leide; PELAEZ, Victor. Da Revolução Verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas? *Revista de Economia, Paraná*, v. 33, n. 1, p. 31-53, jan./jun. 2007.

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). Fundo: Instituto Brasileiro do Café (IBC): inventário dos documentos textuais. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. Disponível em: <[http://www.arquivonacional.gov.br/media/Ibc%20final%201%20ago\[1\].pdf](http://www.arquivonacional.gov.br/media/Ibc%20final%201%20ago[1].pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2014.

BANCO DO BRASIL. História do Banco do Brasil S.A. 2008. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portalbb/page22,3669,3669,22,0,1,8.bb?codigoNoticia=29857>>. Acesso em: 09 maio 2015.

BELIK, W.; DOMENE, S.M.A. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo-Brasil. *Agroalimentaria*, v. 18, n. 34, p. 57-72, 2012.

BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, v.15, n.4, p.119-129, 2001.

BESKOV, Paulo, K. Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964). *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 12, p. 56-79, abril 1999. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/doze/beskow12.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. (Texto para Discussão n.274). São Paulo: FGV, 2010.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência e saúde coletiva*, v. 16, n.1, p. 65-72, 2011.

CAMARGO, R. A. L. O Convênio de Taubaté: Um Exemplo Histórico de Intervenção Estatal na Economia em Prol da Iniciativa Privada. *Informativo CONSULEX*. Brasília, ANO XI - N° 34. Ago., 1997.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis: Alimentação Escolar e Desenvolvimento Regional: Uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade (pp.115-147). In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, São Paulo (SP), jan/jun 2009.

CARVALHO, R.K.C. Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Prodea. Revista de Política Agrícola, ano III, n.1, p. 31-32, 1994.

CASTRO, C.M.; COIMBRA, M. (Org.). O problema alimentar no Brasil. São Paulo. Editora da UNICAMP: 1985.

CASTRO, Josué de. Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001.

CERQUEIRA, K.C. As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social (UnB). Brasília (DF), 2010.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil (1930-2001). Revista de Política Agrícola, ano 10, n. 3, p. 3-58, jul./set. 2001.

COIMBRA, M. Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil: PNS e PROAB. In: COIMBRA, M. A alimentação escolar no Brasil: política e instituição. Brasília, MEC, 1981. 65 pp.

CORDEIRO, A. Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários. Brasília: CONAB, 2007.

COUTINHO, A. O. Uma nova abordagem para a Alimentação Escolar no Programa Fome Zero, Documento 7. Brasília. Abr, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo (SP): Paz e Terra, 2002, p. 279-302.

DALIO, Danilo José; MIYAMOTO, Shiguenoli. O Governo Vargas e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Idéias, Campinas(SP), n. 1, 2º semestre 2010. Disponível em: < http://www.researchgate.net/profile/Shiguenoli_Miyamoto/publication/216747127_O_Governo_Vargas_e_a_Comisso_Mista_Brasil-Estados_Unidos/links/00862055245a84517f940d4e.pdf. > Acesso em: 09 maio 2015.

D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). Getúlio Vargas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (Série perfis parlamentares, 62).

DELGADO, G. Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, GC. Uma metodologia para determinação de preços mínimos. Brasília: CFP, 1978. (Coleção análise e pesquisa, 3).

DELGADO, G.C. Relatório de avaliação do PAA – III Síntese. Brasília, 2013.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Texto para a discussão nº.1145, Brasília (DF): IPEA, 2005.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editoria 34, 2004.

FERNANDES, B.M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, E. 10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo (SP): Boitempo; Rio de Janeiro (RJ): Flacso Brasil, 2013, p. 191-206.

FERREIRA, F. S. Triênio Trágico: Flutuações econômicas e conflito social em Buenos Aires, 1919-1921. USP. São Paulo. 2014.

FURTADO, C.M. Formação Econômica do Brasil. Brasília: editora Universidade de Brasília, 1963.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A trajetória política de João Goulart: As reformas de base. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base>. Acesso em: 25 maio 2015.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Anos de Incerteza (1930 - 1937): Ministério do Trabalho. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/MinisterioTrabalho>>. Acessado em 05 maio 2015.

GALINDO, E.P.; SAMBUICHI, R.H.R.; OLIVEIRA, M.A.C. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 184-207.

GASQUES, J.G. "Gastos públicos na agricultura". Texto para discussão. Brasília, Ipea, n.782, 2001

GASQUES, J.G.; BOTELHO, F.; BASTOS, E. Preços de terras e sua valorização. 2015 (mimeo).

GRAZIANO DA SILVA, J. et al. Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira. 2.ed. São Paulo (SP): Hucitec, 1980.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Capítulo 7. Desenvolvimento Rural. In: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20, 2012.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil a partir dos anos setenta. Revista de Nutrição da PUCCAMP, Campinas. 1989. 2: 7-54.

LINHARES, M. Y. L. História do abastecimento; uma problemática em questão (1530-1918). Brasília: BINAGRI. 1979.

LINHARES, M. Y. L.; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. História política do abastecimento (1918-1974). Brasília: BINAGRI, 1979. 240 p. (Estudos sobre o desenvolvimento agrícola, v. 6)

MALUF, R. Alimentação, escola e agricultura familiar. Boletim do OPPA, n.26, maio de 2009.

MALUF, R.S. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sergio. Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre (RS): Ed. Da Universidade/UFRGS, 2001, p.145-168.

MALUF, R. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. Cadernos de debate, v. IV, p. 66-88, 1996.

MARCELINO, Wanielle Brito (org.) Discursos Selecionados do Presidente João Goulart. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Discursos_joao_goulart.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2014.

MARQUES, P.E.M. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. Segurança alimentar e nutricional, v.17, n.2, p. 78-87, 2010.

MARQUES, P.E.M. Segurança alimentar: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 1996.

MATTEI, L.; WRIGHT, S.; BRANCO, T. C. Colocando a fome na agenda pública brasileira: a ação do Estado, do Banco Mundial e das Organizações Não-Governamentais. *Cadernos de pesquisa*, n.7, p.81-91, 1997.

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264.

MELLO, Vanessa Pereira da Silva e. A Sociedade Nacional de Agricultura em revista: divulgação científica e uso racional da natureza em A lavoura (1897-1926). *Revista Brasileira de História da Ciência*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 118-130, jan./jun. 2012.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 58.73.

MOREIRA, Regina da Luz. *Revolução Constitucionalista de 1932*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/fatosimagens/revolucao1932>>. Acesso em: 25 maio 2015.

MÜLLER, A.L.; FIALHO, M. A.V.; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v.1, n.1, 2007.

NASCIMENTO, R.C. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. *Revista IDeAS*, v. 3, n.2, p. 197-225, 2009.

NEHRING, R.; MCKAY, B. Ampliando iniciativas de desenvolvimento local: o Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil. *Workingpaper*, n. 106, 2013.

NETTO, A. D. *O problema do café no Brasil*. São Paulo, FEA, USP. 1959.

OLIVEIRA, André Abreu de. Sistema da unicidade sindical no Brasil: herança deixada pelo autoritarismo? 2009. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6569>. Acesso em: 26 abr. 2015.

OLIVEIRA, D. Reflexões sobre o histórico da Alimentação Escolar no Brasil. CONSEA. Brasília (DF); 2005.

O RIO DE JANEIRO na República do Brasil. Política econômica agrária. Disponível em: <<http://www.marcellio.com/rio/hiregeco.html#pea>>. Acesso em: 00 mês 2015

PACHECO, L. O café na República Velha: ascensão e queda da intervenção. In Proza Econômica. Disponível em <http://prosaeconomica.com/2012/07/05/o-cafe-na-republica-velha-ascensao-e-queda-da-intervencao/> Acesso em 10/10/2014.

PAGANINI, S. A implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos. In: ARANHA, A.V. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília (DF): MDS, v.II, 2010, p. 195-205.

PANDOLFO, M.C. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. *Agriculturas*, v.5, n.2, p.14-17, jun./2008. PEREZ, J.; PORTO, S. I. A contribuição da abertura dos mercados institucionais na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: a experiência dos Programas de Alimentação Escolar (PNAE) e de Aquisição de Alimentos (PAA). Brasília, 2013

PELIANO, A.M.M. Assistência Alimentar nas políticas governamentais. *Revista de política agrícola*, ano X, n. 1, 2001.

PELIANO, A.M.M. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília (DF): IPEA (Documento de Política nº.14), 1993. PELIANO, A. M. M., et al. O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e proposta de políticas. In: CASTRO, C. M. & COIMBRA, M. (Org). *O Problema Alimentar no Brasil*. São Paulo: Editora da UNICAMP: ALMED, 1985.p. 15 - 43

PELIANO, A. M. M. Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984. In: *Crise e Infância no Brasil. O Impacto das Políticas de Ajuste Econômico* (J. P. Chahad& R. Cervini, org.), pp. 139-184, São Paulo: Fundo das Nações Unidas para a Infância/Instituto de Pesquisa Econômica/Universidade de São Paulo. 1988.

PESSANHA, L.D.R. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Ciências Estatística/Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002.

PESSANHA, L.D.R. Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 1998.

PETRINA, Cláudia. CUT: Central Única dos Trabalhadores, a organização sindical. 1993. Disponível em < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-279.html>>. Acessado em 26 abr. 2015.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2011. Dissertação (Mestrado profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PETERSEN, P. Introdução. In: PETERSEN, P. Agricultura familiar camponesa na construção do futuro. Rio de Janeiro: AS-PTA, p. 05-16, 2009.

PLOEG, J.D.V.D. Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2008.

PORTO, Sílvio Isoppo. Algumas considerações sobre o PAA: Reunião Actionaid e parceiros. Rio de Janeiro. 07 maio 2015. 24 slides. Apresentação em Power-point.

PORTO, S.I. et al. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) : dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 34-57.

PRADO JR. C. Formação do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.

PRADO, Matildes da Silva. A trajetória da política de alimentação e nutrição no Brasil: de 1889-1945. Rev. Baiana de Saúde Pública, v. 20, n. 1/4, p. 23-31, jan./dez., 1993.

QUADROS, W. Classes sociais e desemprego no Brasil dos anos 1990. Economia e Sociedade, v.12, n. 1, p. 109-135, 2003.

SALLUM JR. B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. Revista brasileira de ciência sociais, v.18, nº.52, p. 35-54, 2003.

SANCHEZ, A.; VELOSO, N.; RAMÍREZ, A. Agricultura familiar y compras públicas: Innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. Agricultura familiar em América Latina Y el Caribe: recomendaciones de política. FAO: 2014, p. 349-369.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de política agrícola, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 114-151.

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estudos Avançados, n. 9, v. 23, p. 86-107, 1995.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil. In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUIERA, Jorge. A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, agosto 2006.

SILVA, Suely Braga da. 50 anos em 5: o Plano de Metas. São Paulo: FGV/CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

SPECHT, G. The Brazilian School Food Program and Family Farming: impact on Rural Development. Master Thesis, Wageningen, The Netherlands, 2012

SPINELLI, M.A.S.; CANESQUI, A.M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). Revista de nutrição, n.15, v.1, p.105-117, 2002.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula. In: Fome Zero: Uma história brasileira (pp.54-73), Brasília (DF): MDS, 2010.

TEIXEIRA, G. Subsídios para a análise do quadro de abastecimento dos alimentos básicos no Brasil. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano 35, v. 01, n. 01, edição maio/outubro, 2014.

TOPIK, S. A presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1987.

TORRES FILHO, E. & CARVALHO, M. E. Uma Análise dos Programas de Suplementação Alimentar nos Anos 80: Desempenho e Formas de Organização. Política Social em Tempo de Crise. Articulação Institucional e Descentralização. Economia e Desenvolvimento 6. v. II. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social/ Comissão Econômica para América Latina e Caribe. 1989.

TOSI, P. G, FALEIROS, R. N e TEODORO, R.S. Fragmentos de um modelo: pequenas lavouras de café e acumulação de capitais. Franca/São Paulo, 1890-1914. São Paulo, 2010.

TRICHES, R.M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. In: 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Goiânia: SOBER, 2014.

VARGAS, Getúlio. O patriotismo do trabalhador brasileiro e a política trabalhista do Governo. 1943. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos-1/1943/01.pdf/at_download/file>. Acesso em: 09 maio 2015.

ZIMMERMANN, S.A.; GRISA, C. Papel do Estado e da sociedade civil na construção do Programa de Aquisição de Alimentos, Brasil. S.d.

ZIMMERMANN, S.A.; FERREIRA, A.P. El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

Lista de Siglas

ABC - Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores
 Acar - Associação de Crédito e Assistência Rural
 AGF - Aquisições do Governo Federal
 AIA - Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico
 Arena - Aliança Renovadora Nacional
 ASA - Articulação do Semiárido Brasileiro
 Ater - Assistência Técnica e Extensão Rural
 BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
 CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
 CAE - Conselho de Alimentação Escolar
 Caisan - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
 CAN - Comissão de Abastecimento do Nordeste
 CAP - Comissariado de Alimentação Pública
 CDPA - Comissão de Defesa da Produção de Açúcar
 Ceasa - Centrais de Abastecimento
 Ceasas - Centrais de Abastecimento
 Cecanes - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar
 Cepa - Comissão Estadual de Planejamento Agrícola
 Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
 CFP - Companhia de Financiamento da Produção
 CGU - Controladoria Geral da União
 Cibrazem - Companhia Brasileira de Armazenamento
 CIP - Conselho Interministerial de Preços
 CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
 CNAE - Campanha Nacional de Merenda Escolar para Campanha Nacional de Alimentação Escolar
 CNC - Conselho Nacional do Café
 CNPA - Comissão Nacional de Política Agrária
 CNSA - Conferência Nacional de Segurança Alimentar
 CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 Cobal - Companhia Brasileira de Alimentos
 Cofap - Comissão Federal de Abastecimento e Preços
 Comcred - Comissão Coordenadora de Política de Crédito Rural
 Conab - Companhia Nacional de Abastecimento
 Conab - Conselho Nacional de Abastecimento
 Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
 EGF - Empréstimos do Governo Federal
 Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
 Embrater - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
 ETA - Projeto Técnico de Agricultura
 FAE - Fundação de Assistência ao Educando
 FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
 FBSAN - Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
 Fename - Fundação Nacional do Material Escolar
 Fetraf - Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar
 Gemab - Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento
 IBC - Instituto Brasileiro do Café
 Inae - Instituto Nacional de Assistência ao Educando
 Inan - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
 Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência
Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional
ONU - Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
Paie - Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares
PAP - Programa de Alimentação Popular
PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF - Programa Bolsa Família
PCA - Programa de Complementação Alimentar
PDDE - Programa Dinheiro Direto nas Escolas
PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos
Plansan - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA - Programa Mundial de Alimentos
Pnac - Programa Nacional de Alimentação de Creches
Pnae - Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnai - Programa Nacional de Alimentação de Escolas Indígenas
Pnap - Programa Nacional de Alimentação da Pré-Escola
Pnaq - Programa Nacional de Alimentação de Escolas Quilombolas
PNE - Programa de Nutrição Escolar
PNLCC - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNS - Programa de Nutrição em Saúde
PNSA - Política Nacional de Segurança Alimentar
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Proab - Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda
Proab - Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Área de Baixa Renda
Procab - Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda
Prodea - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
Prohort - Programa de Apoio à Produção e Comercialização de Produtos Hortigranjeiros
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronan - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Pronazem - Programa Nacional de Armazenamento
PSA - Programa de Suplementação Alimentar
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCRP - Serviço de Controle e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-Primas
Seap - Secretaria Especial de Abastecimento e Preço
Sima - Serviço de Informação ao Mercado Agrícola
Sinac - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento
Sisan - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sisvan - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNA - Sociedade Nacional de Agricultura
Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
Sunab - Superintendência Nacional de Abastecimento
Supra - Superintendência de Política Agrária
TCU - Tribunal de Contas da União



wfp.org/centre-of-excellence-hunger

facebook.com/WFPCEAHBrazil

[@WFP_CEAHBrazil](https://twitter.com/WFP_CEAHBrazil)



WFP



wfp.org

wfp.org/centre-of-excellence-hunger

facebook.com/WFPCEAHBrazil

[@WFP_CEAHBrazil](https://twitter.com/WFP_CEAHBrazil)