

REVISTA POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO #10

QUESTÃO AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR

BRANCOLINA FERREIRA • WALTER BELIK • WILSON CANO

ANO 02_ DEZEMBRO 2014

PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL

Código ISSN: 2358-0690



Revista eletrônica desenvolvida pela rede Plataforma Política Social - Agenda para o Desenvolvimento que reúne cerca de 300 pesquisadores e profissionais de mais de uma centena de universidades, centros de pesquisa, órgãos do governo e entidades da sociedade civil e do movimento social.

Site: www.revistapoliticasocialedesenvolvimento.com

Site: www.plataformapoliticasocial.com

Código ISSN: 2358-0690

Editor – Eduardo Fagnani

Editor Assistente – Thomas Conti

Jornalista Responsável – Davi Carvalho

Revisão – Caia Fittipaldi

Conselho Editorial – Ana Fonseca (NEPP/UNICAMP), André Biancarelli (Rede D - IE/UNICAMP), Erminia Maricato (USP), Jorge Abrahão de Castro (Ministério do Planejamento) e Lena Lavinas (UFRJ)

Apoio:



Direção de Arte e Editoração:



COLETIVO VAIDAPÉ

04

Apresentação

Eduardo Fagnani e Thomas Conti

06

***Reforma agrária, assentamentos
rurais e segurança alimentar***

Brancolina Ferreira

21

***Segurança Alimentar
e Reforma Agrária***

Wilson Cano

25

***Segurança Alimentar e
Nutricional e o Direito Humano
à Alimentação***

Walter Belik

Eduardo Fagnani

Professor do
Instituto de Economia
da Unicamp, pesquisador
do Centro de Estudos
Sindicais e do Trabalho
(Cesit) e coordenador da
rede Plataforma Política
Social - Agenda para o
Desenvolvimento

Thomas Victor Conti

thomasvconti@gmail.com | www.thomasconti.blog.br

Mestrando em
desenvolvimento
econômico pelo
Instituto de
Economia da
Unicamp



Nesta edição #10 da Revista, trazemos uma grande atualização sobre o crucial problema da segurança alimentar e sua tensa contrapartida política, a questão agrária no Brasil. Se, sobre a segurança alimentar, o combate à fome tornou-se grande bandeira de governo na última década, a questão agrária é tema bem menos recorrente, principalmente no debate público mais amplo, como vimos nas eleições deste ano.

Entretanto, a baixa atenção que o tema recebe está longe de significar baixa relevância. Como os artigos desta edição mostram sem deixar margem para dúvidas, a agricultura familiar ainda mantém uma elevada proporção da oferta de alimentos para o mercado interno; e as políticas de assentamento de famílias ainda contribuem para a diminuição da pobreza e da subnutrição no campo – tudo isso a despeito de os avanços no cultivo de terra terem sido majoritariamente direcionados para os tradicionais grandes latifúndios monocultores, rebatizados de “agronegócio”.

Em Reforma Agrária: assentamentos rurais e segurança alimentar, Brancolina Ferreira traz à tona os números impressionantes da situação do campo no Brasil de hoje. Os problemas abrangem desde a guinada massiva da compra de terras por pessoas e empresas estrangeiras, até a diminuição da

área redistribuída mediante a política de assentamento rural. Em linhas gerais, a autora mapeia o quanto a agricultura de pequena propriedade ainda é central para a segurança alimentar no Brasil de hoje, e as dificuldades de compatibilizar esse setor e o avanço da grande propriedade exportadora.

Em Segurança Alimentar e Reforma Agrária, o professor Wilson Cano usa da sua erudição para retomar em poucas linhas o quanto um projeto nacional de desenvolvimento historicamente pode aparecer atrelado a uma política de reforma agrária bem-sucedida, como ocorrera no Japão e – poderíamos acrescentar – até mesmo nos Estados Unidos. No Brasil, o autor argumenta que a reforma agrária seria pouco custosa aos cofres públicos, em troca de impactos muito importantes, tanto na oferta de alimentos quanto na garantia de moradia e emprego acima do que os não assentados conseguiriam caso migrassem para as periferias urbanas das grandes cidades brasileiras. A ênfase nos programas de transferência de renda dá suporte ao lado da demanda de alimentos, e a reforma agrária faria o ajuste correspondente no lado da oferta.

Por fim, em Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação, Walter Belik retoma brevemente a árdua tarefa de incluir o Direito à Alimentação como mais um princípio norteador para políticas de Estado no Brasil. Após a obtenção dessa grande vitória, hoje o desafio é criar mecanismos para atuar de fato no problema da produção e abastecimento de alimentos, pois cada vez mais as instituições voltadas para a segurança alimentar têm direcionado seus recursos para dar suporte à política de transferência de renda, deixando uma margem menor para atividades importantes de coordenação e gerenciamento do mercado de alimentos do país.

*Convidamos os leitores a conhecer esta edição da Revista e acreditamos que, com ela, estarão bem munidos para situar o problema da Segurança Alimentar e da Reforma Agrária no Brasil, como ele aparece em 2014, após tantos avanços, mas ainda com muito a caminhar. **Boa leitura!***

REFORMA AGRÁRIA: ASSENTAMENTOS RURAIS E SEGURANÇA ALIMENTAR

Brancolina Ferreira

*Pesquisadora
do Instituto
de Pesquisas
Econômicas
Aplicadas (IPEA).*

1. Introdução

A segurança e soberania alimentar deveriam compor uma diretriz estratégica que perpassasse todas as políticas econômicas e sociais, as quais, contudo, têm ficado restritas às formulações relativas à agricultura familiar. Não que não se reconheça a importância deste setor como o principal ofertante de alimentos. Tal reconhecimento, contudo não extrapola os limites do discurso para apresentar-se como políticas efetivas. Por mais que alguns programas de apoio à produção agrícola familiar tenham ganhado relevância em anos recentes, ainda assim estão longe de ombrear os recursos e dispositivos de proteção destinados ao agronegócio.

Como componente fundamental à vida e à saúde da população, as questões relativas à segurança alimentar e nutricional

se situam num patamar bem mais amplo que o da produção primária de alimentos. Atravessam toda cadeia produtiva de alimentos, aí compreendendo todos os fatores que impulsionam, dificultam ou impossibilitam tal produção, passam pela geração de quantitativos que embasem sistemas de beneficiamento e distribuição até aportarem nas mesas dos consumidores.

Aqui nos deteremos em uma questão que determina a produção de alimentos em primeira instância: o acesso à terra. Isso porque entendemos que a segurança e soberania alimentar têm que estar primariamente fundadas na soberania territorial. Sem governabilidade sobre a destinação e uso de nosso território, pouco resta para colocar a serviço da segurança alimentar ou de qualquer outra.

2. Expansão desordenada dos interesses ligados aos setores exportadores e o esvaziamento da Reforma Agrária (iniciativa ultrapassada)

Desde sempre a questão da apropriação de grandes extensões de terra para monocultivos de exportação é constitutiva da questão agrária brasileira. A variação de intensidade e de destinos alternativos para o uso da terra, já no

período colonial, dependia da flutuação dos preços internacionais: quando estes subiam, a mão de obra escrava era utilizada prioritariamente nos cultivos de exportação, o que restringia o funcionamento interno do sistema de produção e abastecimento alimentar. Todo período escravocrata esteve tensionado entre a realização de lucros advindos do comércio internacional e a produção de alimentos para consumo interno.



Este tensionamento ainda compõe a realidade rural. Nas últimas décadas, o setor agrícola vem cumprindo importante papel na obtenção de superávits da balança comercial, e suas perspectivas de crescimento são bastante promissoras. O setor agrícola cada vez mais especializado na produção de commodities cresce impulsionado por grandes fusões e aquisições de grupos transnacionais, além do grande aporte de financiamentos públicos e subsídios estatais. De outra parte, a pequena agricultura baseada na mão de obra familiar e os assentamentos de reforma agrária vivenciam condições adversas para se estruturarem e se desenvolverem.

As dificuldades enfrentadas pela pequena produção agrícola em unidades familiares e em assentamentos rurais passam pelo enfrentamento ao oligopólio transnacional de produção de sementes e insumos, pela liberalização e desregulamentação dos mercados, pela ausência de regulação estatal sobre a atividade produtiva, pela imposição da lógica mercantil comandando a produção de alimentos, pela introdução de capitais especulativos no processo de aquisição de terras, diminuição da disponibilidade global de alimentos em razão dos agrocombustíveis,

a par da elevação da demanda global por alimentos, especialmente em países em desenvolvimento como Brasil, Índia e China. Em 2008, os sintomas dos desajustes estruturais do modelo de produção vigente vieram à tona expressos pela elevação dos preços internacionais dos alimentos, que agravou as condições de vida das populações mais vulneráveis, sobretudo em países africanos e asiáticos mais pobres.

“A crise mundial do sistema agroalimentar provocou uma busca desenfreada por terras férteis ao redor do mundo. Alicerçados na clara percepção de que a terra é um bem finito e que a única forma de garantir segurança alimentar é através da apropriação ou controle direto dos meios de produção, grupos financeiros e governos estrangeiros têm investido na compra e/ou arrendamento de terras em países estrangeiros. Esta nova investida vem acompanhada de uma tendência de alargamento do uso da terra tanto para a produção de monocultivos como para fins meramente especulativos”
(CODER/DISOC/IPEA, 2010).

A segurança alimentar e nutricional precisa ter como fundamento o controle dos meios de produção, daí decorrendo a necessidade de democratização do acesso à terra, a par do estabelecimento de mecanismos públicos de controle relativos a aquisições de terras por estrangeiros, bem como o estabelecimento de um limite à extensão dos imóveis rurais, além de um marco regulatório sobre o agro-negócio. Ou seja, depende não só do cumprimento de toda a legislação já existente como também de definir politicamente o que, para quem e sob quais condições continuaremos produzindo alimentos no Brasil.



3. Novo ciclo de concentração fundiária e aquisição de terras por estrangeiros¹

A apropriação de terras por estrangeiros não é um fenômeno novo, mas acelerou-se nos últimos anos, em decorrência da elevação do preço dos alimentos e da crise de produção que afetou alguns países. Já há algumas décadas, o preço dos produtos alimentares tem apresentado quedas constantes, mas, segundo a FAO, de janeiro a dezembro de 2007 o preço dos alimentos aumentou 40% no mundo². As causas do fenômeno são diversas: aumento da demanda impulsionada pelo crescimento econômico de Índia e China, queda da produção relacionada a eventos climáticos, elevação do preço internacional do petróleo com reflexo nos custos do transporte, o avanço dos biocombustíveis sobre áreas de cultivo alimentar, baixos estoques alimentícios, uso de cereais para produção de ração animal e outros fatores. No início de 2008, já havia escassez de arroz, trigo e milho em alguns países.

A utilização de toda a área agricultável disponível em países cuja demanda está em forte expansão (China e países árabes) e a relação de dependência destes países em relação aos países produtores de commodities agrícolas gerou uma grande demanda pela terra dos países em desenvolvimento com área agricultável disponível. A FAO estima que existam 4,2 bilhões de hectares de terras agricultáveis no mundo, dos quais são utilizados apenas 1,6 bilhões. O maior percentual de desuso das terras está na África subsaariana e na América Latina, alvo preferencial dos investidores estrangeiros.

De acordo com a ONU, em 1960 o mundo possuía pouco mais de 1 hectare de área agricultável per capita; em 2030, este valor atingirá 0,3 hectares per capita. Nesta conjuntura, o Brasil emerge como um campo fértil para interesses externos, uma vez que possui nada menos que 15% das terras agricultáveis não exploradas no mundo; a maior biodiversidade concentrada em um bioma do planeta (Amazônia); percentual elevado de terras improdutivas apropriadas por poucos especuladores; enorme potencial mineral ainda inexplorado; políticas públicas voltadas ao fortalecimento do agronegócio; e, até agora, a ausência de controle público efetivo sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

Até 2010, os estrangeiros já haviam adquirido 46,6 milhões de hectares de terras em países em desenvolvimento. No Brasil, os dados do SNCR só permitem identificar um total de 4 milhões de hectares em mãos estrangeiras. O dado contudo está longe de refletir a situação real da apropriação estrangeira de terras brasileiras, reflexo da inexistência de aparato fiscalizatório eficiente. Uma das estratégias utilizadas pelo capital internacional para a compra de terras no país tem sido a criação de empresas brasileiras em nome de laranjas. Dados do SNCR mostram que o número de imóveis sob o domínio de empresas nacionais passou de 31.000 em 1998 para 67.000 em 2008. A área registrada sob domínio empresarial passou de 80 milhões para 177,2 milhões de hectares em dez anos. Em contrapartida, apenas 34.371 imóveis rurais estão registrados em nome de estrangeiros em 2010. De acordo com o INCRA, o volume de terras estrangeiras em

território nacional deve ser três vezes superior ao identificado pelo cadastro.

Embora o descontrole seja evidente, é necessário ressaltar que nem sempre houve quem desejasse que houvesse um controle desse tipo.³ Além do mais, coube ao próprio Estado o papel de induzir a ocupação do território por capitais externos em algumas regiões do país. Foi o caso do processo de ocupação da Amazônia nas décadas de 1960 e 1970. Para atrair capitais produtivos, a União ofereceu vantagens e incentivos fiscais à ocupação de terras a grandes grupos econômicos, alguns estrangeiros, que desejassem criar empreendimentos na região.

A aquisição de terras por estrangeiros no país é regulada pela Lei 5.709/71. Além desse dispositivo, o Decreto 85.064/80 regula a aquisição de terras em faixa de fronteira. Posteriormente, a Constituição previu, em seu art. 190, que “a Lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.” Atendendo a essa previsão, a Lei 8.629/93,

que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, instituiu restrições ao arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, como previsto na Lei de 1971.

Contudo, a Emenda Constitucional n. 06/95, promulgada no contexto de intensificação da abertura econômica do país e de entrada de capital estrangeiro no processo de privatização, revogou o artigo da Constituição que disciplinava a distinção entre empresas brasileiras e empresas de capital nacional das empresas estrangeiras, dispensando-lhes tratamento diferenciado e disposições especiais. Com isso, a AGU, através de Parecer de 1997, ratificou o entendimento de que o §1º do art.1º da Lei 5.709/71 – que submetia à forma dessa Lei a aquisição de terra por estrangeiro residente no País e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil – estava revogado. Aprovado pelo presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, o parecer adquiriu efeito vinculante para todos os órgãos da administração pública federal.



Diante do crescimento da participação estrangeira na propriedade de terras e da ausência de controle nos últimos anos, a AGU firmou em 2008 parecer favorável à revisão da orientação anterior. Mas, em vista da pressão da Associação Brasileira de Papel e Celulose (Bracelpa) e da crise econômica de 2008, a nova decisão teve de ser adiada.

Antes de a AGU revisar o parecer, o Ministério Público Federal (MPF) instruiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a tomar providências quanto à normatização dos registros imobiliários da compra de terras por estrangeiros no país, e emitiu recomendação formal ao Advogado Geral da União para revisar o parecer AGU/GQ-181. Sustentou o MPF que na matéria em causa deveriam prevalecer as disposições da Lei 5.709/71. O CNJ, em atenção a essa norma, indicou que os cartórios deveriam promover a lavratura dos atos de aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros, e determinou o envio da relação das aquisições anteriormente cadastradas aos Tribunais de Justiça e corregedorias locais ou regionais. Mesmo ante a pressão de setores do agronegócio, um novo parecer da AGU em 2010 restaurou a vigência da Lei 5.709/71. Publicada no Diário Oficial da União, a nova interpretação passou a valer para toda a administração pública direta e indireta.

O atual parecer da AGU atesta que a ausência de controle do território gerou inúmeros efeitos ao país: expansão da fronteira agrícola com avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental; valorização desarrazoada do preço da terra e incidência

da especulação imobiliária, com consequente aumento do custo de desapropriações para a reforma agrária e redução do estoque de terras disponíveis para tal fim; crescimento da venda ilegal de terras públicas; utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; incremento da biopirataria na Região Amazônica; ampliação, sem devida regulação, da produção de etanol e biodiesel; aquisição de terras em faixa de fronteira, pondo em risco a segurança nacional, etc.

O parecer destaca que a imposição de limites legais à aquisição de terras por estrangeiros é comum noutros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, devem ser elaborados relatórios das aquisições à Secretaria de Agricultura. Alguns estados possuem regulação própria: em Nova York, só o estrangeiro naturalizado está apto adquirir terras rurais. Na Virgínia, é permitida a posse apenas ao estrangeiro residente por mais de cinco anos. Em Iowa, terras destinadas à agricultura não podem pertencer a não residentes; e no Missouri, elas não podem ser de estrangeiros. O México, por sua vez, proíbe o domínio estrangeiro de terras em faixa de fronteira e à beira-mar. Empresas mexicanas com participação de capital estrangeiro sujeitam-se a outras restrições, como o limite máximo de propriedade.

4. A Reforma Agrária: Hoje⁴

Uma política articulada do Estado que vise a promover a segurança e a soberania alimentar deve ter como componentes estratégicos as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de efetivação da reforma agrária, igualmente cruciais para que se enfrentem a desigualdade e a pobreza no meio rural. A segurança alimentar extrapola a garantia de oferta e de acesso de alimentos, pois, crescentemente, a questão da garantia do domínio territorial se tornará mais determinante. As definições legais sobre as formas de acesso e uso das terras passam a ocupar

papel central nas estratégias de desenvolvimento econômico-social, sobretudo do espaço rural.

Especificamente, que papel os assentamentos rurais já desempenham e ainda podem vir a desempenhar no sentido de contribuir tanto para a segurança como para a soberania alimentar?

As respostas podem começar a ser buscadas nos resultados do Censo Agropecuário de 2006, que revelam a importante contribuição da agricultura familiar⁵ na produção de itens fundamentais para alimentação dos brasileiros, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Produção vegetal e Pecuária: quantidade da Produção

Produtos	Estabelecimentos da Agricultura familiar	Estabelecimentos não familiares	Total	% familiar
Mandioca	13.952.605.062	2.141.336.546	16.093.941.608	86,7%
Feijão fradinho	939.931.471	182.207.996	1.122.139.467	83,8%
Feijão preto	531.637.055	160.899.824	692.536.879	76,8%
Leite de cabra (n. de litros)	23.987.360	11.752.828	35.740.188	67,1%
Suínos (n. de cabeças)	18.414.366	12.774.973	31.189.339	59,0%
Leite de vaca (n. de litros)	11.721.356.256	8.436.325.272	20.157.681.528	58,2%
Café <i>canephora</i> (<i>robusta, conilon</i>) em grão (verde)	259.180.331	211.857.088	471.037.419	55,0%
Feijão de cor	697.231.567	597.074.955	1.294.306.522	53,9%
Aves (n. de cabeças)	700.819.753	700.521.236	1.401.340.989	50,0%
Milho em grão	19.424.085.538	22.857.714.137	42.281.799.675	45,9%
Café arábica em grão (verde)	645.340.928	1.244.377.597	1.889.718.525	34,2%
Arroz em casca	3.199.460.329	6.247.796.383	9.447.256.712	33,9%
Bovinos (n. cabeças em 31/12)	51.991.528	119.621.809	171.613.337	30,3%
Trigo	479.272.647	1.778.325.050	2.257.597.697	21,2%
Ovos de galinha (dz.)	451.793.650	2.382.625.691	2.834.419.341	15,9%
Soja	6.404.494.499	34.308.188.589	40.712.683.088	15,7%

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006.

Por conta da própria formatação e destinação de terras no âmbito das ações governamentais de reforma agrária, a estruturação produtiva dos assentamentos da reforma agrária deve satisfazer critérios técnicos que garantam o uso sustentável da terra. Exceto os projetos de cunho extrativista e de preservação florestal, todos os demais são fortemente direcionados para a produção de culturas alimentares. Com isso duas questões fundamentais para o Estado brasileiro podem ser viabilizadas: a produção de alimentos que contribui para a segurança alimentar, e a posse da terra por agricultores familiares, que garantem a soberania sobre o território.

4.1. A Reforma Agrária em crise

O Programa de Reforma Agrária – que nunca se realizou como tal, mas passou por uma fase de multiplicação dos assentamentos rurais – vem se apequenando pelo menos desde os anos finais do governo Lula. A partir de 2011, o programa ficou ainda menor e, mais grave, os assentamentos se tornaram alvo da imputação de serem em grande medida os responsáveis pela tragédia da pobreza rural mais extrema e pela devastação ambiental, sobretudo na Amazônia.

O Programa de Combate à Pobreza – apesar de todos os seus méritos – ainda não estabeleceu ações e mecanismos capazes de atuar de forma definitiva sobre a extrema pobreza rural. De certa forma, ao não levar em conta a extraordinária concentração fundiária, na origem da questão agrária brasileira e na persistência da pobreza

rural, limitou suas possibilidades de oferecer uma solução definitiva à miséria rural.

O acesso à terra para os trabalhadores rurais só tem possibilidade de acontecer pela intervenção direta do Estado, sendo ainda um passo central na determinação das possibilidades de sucesso dos assentamentos de reforma agrária e das políticas direcionadas para a agricultura familiar. A configuração historicamente dada e politicamente perpetuada da estrutura fundiária, as estratégias nem sempre “legais” de ocupação e domínio de vastos territórios – e de todo patrimônio natural neles contido – são excludentes e reproduzem relações de trabalho precárias, quando não análogas à condição de escravidão.

São estes os condicionantes maiores da pobreza rural que evidenciam, mais diretamente que a simples computação das rendas, as causas da situação de exclusão social e tornam coincidentes os estados de extrema pobreza e de insegurança alimentar.

Problemas seculares ainda estão sem solução no campo brasileiro, afetando grandes parcelas dos povos rurais, impedindo a democratização do acesso à terra e aos bens naturais, corroendo as relações de trabalho, dificultando o acesso a políticas públicas e aos direitos de cidadania. Para os trabalhadores rurais e camponeses do Brasil profundo, resistir é a única forma de sobreviver à ameaça de desterritorialização, uma ameaça que, por vezes, se concretiza, seja por uso da força do Estado ou de particulares, seja pela recorrência a manobras legislativas e judiciárias, que acompanham

o avanço do capital sobre os territórios de ribeirinhos, quilombolas e povos indígenas.

O objetivo de transformar o campo num território de produção de commodities agrícolas e minerais – de mercantilização da natureza no sentido mais amplo – tem se sobreposto ao mandato constitucional que deve garantir a função social da terra. Além disso, há que se levar em conta que os assentados pelo programa de reforma agrária não constituem um universo homogêneo:

“Para avançarmos na reforma agrária é fundamental não perder de vista que os assentamentos representam um conjunto complexo e diferenciado de processos sociais em curso, onde as condições de existência e os campos de possibilidades se alteram na interação entre o fortalecimento da organização social, as dinâmicas socioeconômicas locais e regionais e a qualificação das políticas públicas nos marcos de disputas mais amplas pelos caminhos do desenvolvimento nacional” (MARQUES et alli, 2012).



4.2 Famílias Assentadas: situação em 30 de junho de 2014

Os assentamentos rurais compõem parcela importante da agricultura familiar, atendendo todos os requisitos de enquadramento previstos pela legislação vigente. Ao final do primeiro semestre de 2014 o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Incra informava que estavam em execução 9.154 projetos de assentamento, que abrigavam 957.348 famílias, em uma área total de 88,01 milhões de hectares. Ou seja, quase 1 milhão de famílias assentadas em diferentes tipos de projetos em todo país, todos direcionados para o fortalecimento da economia familiar e a promoção da agrodiversidade. A região norte abriga o maior contingente de famílias assentadas (44%) seguida pela região

nordeste (33%). Segue-se a região centro-oeste (14%). O sudeste e sul abrigam – cada uma-, cerca de 4% dos assentados (Tabela 2). Essa desproporção – relativamente às demais regiões – decorre da disponibilidade de terras públicas na região norte, aonde a criação de novos projetos de assentamento vinha encontrando menores resistências. A emergência de questões ambientais e a necessidade de se buscar formas mais sustentáveis de ocupação e exploração da Amazônia fizeram com que o modelo anterior de formatação dos projetos de assentamento – modelo da colonização oficial consagrado nos anos 1970 – esteja sendo responsabilizado pelos déficits ambientais e falta de sustentabilidade que vem sendo detectada pelos órgãos ambientais nos assentamentos rurais.

Tabela 2: Projetos de Reforma Agrária em Execução: projetos criados entre 1900 e 2014 (1º semestre)

Brasil/Regiões	N. de Projetos	% Projetos	Área (ha)	% Área	N. de Famílias Assentadas	% Fam. Assentadas	Área Média (ha)
Brasil	9.154	100%	88.097.185,8297	100%	957.348	100%	92,02
Norte	2.113	23%	67.122.807,3573	76%	420.847	44%	159,49
Nordeste	4.201	46%	10.683.670,6693	12%	319.156	33%	33,47
Sudeste	766	8%	1.449.078,6888	2%	42.710	4%	33,93
Sul	825	9%	823.129,9152	1%	36.137	4%	22,78
Centro-Oeste	1.249	14%	8.018.499,1991	9%	138.498	14%	57,90

Fonte: SIPRA/SDM/Relatório: Rel_0227/ Data: 3/7/2014.

O reconhecimento da necessidade de preservar o patrimônio natural tem incentivado a criação de projetos de assentamentos rurais com explícitos objetivos preservacionistas, mesmo porque a produção de alimentos na quantidade e qualidade necessárias também depende da manutenção da qualidade do solo e da disponibilidade adequada de água, o que apenas o uso sustentável da terra pode propiciar. Mas tais projetos são ainda minoritários e encontram imensas dificuldades para se viabilizarem.

A desapropriação de terras improdutivas para fins de reforma agrária diminuiu ao longo dos anos, não apenas por conta de dificuldades jurídicas e políticas, mas devido à perda de prioridade da reforma agrária nas agendas de governo. Sempre enfrentou dificuldades difíceis de serem superadas: ainda deve obedecer aos índices

de produtividade estabelecidos há décadas com base nos dados do Censo Agropecuário de 1975. Ademais, terras públicas, que por mandato constitucional devem ser destinadas à reforma agrária (art. 188) têm tido outras destinações, e a sucessão de CPIs contra o movimento social rural e os órgãos da reforma agrária paralisa – de tempo em tempo – a política agrária.

A disponibilidade de terras públicas, sobretudo no Norte e no Centro-Oeste, durante todo século XX, possibilitou a criação, primeiramente de grandes projetos de colonização oficial e, depois, de assentamentos rurais. Somente a partir de 1964, com o Estatuto da Terra, foram estabelecidos critérios para desapropriação de terras por interesse social, reconhecido como o principal instrumento para assegurar o cumprimento da função social da terra⁶ (Tabela 3).

Tabela 3: Total de áreas obtidas via desapropriação, por grandes períodos

Períodos	Área (hectares)	%
1900 a 1984	4.214.713,76	18%
1985 a 1994	3.894.643,72	16%
1995 a 1998	7.798.717,34	32%
1999 a 2002	3.449.983,11	15%
2003 a 2006	2.485.975,83	10%
2007 a 2010	1.435.893,23	6%
2011 a 2014*	458.873,46	2%
TOTAL	23.738.800,45	100%

Fonte: SIPRA/SDM/Relatório: Rel_0227/ Data: 3/7/2014.

Sobretudo após a legislação ambiental ter estabelecido parâmetros a serem observados para a constituição e ocupação de projetos de assentamento rural, passou-se a incrementar a criação de projetos explicitamente voltados para a preservação ambiental, de exploração florestal e extrativista, visando a possibilitar novos rumos para a reforma agrária – sobretudo na Amazônia. Atualmente, já ocupam uma área de quase 45 milhões de hectares, abrigando 188 mil famílias.

Mas ainda um grande déficit ambiental está para ser resgatado, principalmente por duas ordens de fatores. Os projetos de colonização implantados na Amazônia, especialmente nos anos de 1970, estabeleciam que os “beneficiários” deviam desmatar as áreas recebidas e dar início ao processo produtivo. Sem assistência técnica, sem instrumentos de trabalho, sem

recursos técnicos e financeiros, a sobrevivência dos colonos acabava dependendo do corte e venda da madeira. Boa parte dos atuais déficits ambientais foi produzida naqueles anos (e décadas seguintes).

Mas nem só de terra pública se valeu a reforma agrária. O principal instrumento conforme o Estatuto da Terra estava na desapropriação de terras improdutivas. E, com frequência, improdutividade associada ao uso indevido e devastação. Menos de 30% das terras que atualmente formam os projetos de assentamento rural foram obtidas por desapropriação por interesse social; a maior parte – 69% – eram terras públicas: estaduais e federais. Possivelmente, exceto os projetos agroflorestais, as demais foram incorporadas à reforma agrária já com sérios problemas ambientais: desmatadas, devastadas, erodidas (Tabela 4).

Tabela 4: Forma de obtenção das terras dos projetos de assentamentos rurais. Brasil e Grandes Regiões. Situação em 30/6/2014

Formas de Obtenção	Área (ha)	%
Projetos estabelecidos em terras públicas estaduais e federais (*)	60.570.132,0936	69,0%
Desapropriação	23.738.800,4501	27%
Outras – diversas (**)	3.788.253,2860	4%
Total	88.097.185,8297	100,0%

Fonte: SIPRA/SDM/Relatório: Rel_0227/ Data: 24/4/2013.

Notas: (*) Reconhecimento, Arrecadação, Discriminação, Em Obtenção – T.Coop.Tec. SPU.

(**) Compra e Venda, Doação, Transferência, Adjudicação, Reversão de Domínio, Incorporação, Confisco, Cessão, Dação, Cessão Gratuita, Outros, Escritura Pública de Doação e sem especificação

A crise que atinge o programa de reforma agrária não se manifesta apenas pela quase total paralisação na constituição de novos assentamentos. Um discurso de desqualificação que até recentemente partia dos grupos ruralistas mais conservadores vem sendo repetido com uma espécie de mantra por outros segmentos sociais, inclusive por agentes públicos federais, que equiparam os assentamentos rurais a favelas urbanas, o que denota duplo preconceito: contra as populações urbanas mais vulneráveis e contra os beneficiários das políticas de reforma agrária.

O que não se comenta é que a situação precária de muitos assentamentos rurais (e urbanos) resulta da omissão do Estado e do abandono dessas populações. O que abundou em “boas intenções”, expressa em diversos documentos oficiais (planos, legislação, discurso pré-eleitorais, etc.), sumiu quando da execução dos planos, da aplicação das leis, no cumprimento das promessas eleitorais.

No campo, aos que já tiveram acesso à terra, mesmo que em lotes extremamente pequenos, podem-se propor políticas de modernização tecnológica e agrícola. Isso vem sendo prometido pelo menos desde a promulgação do Estatuto da Terra: necessário embora tardio. Continuam desejáveis e necessárias políticas públicas que possibilitem a consolidação dos assentamentos rurais. O fato de raramente se distribuírem de forma contínua pelo território nacional dificulta a articulação dos interesses dos assentados, fragmentando as demandas e a implementação das políticas.

O atendimento das famílias que ainda lutam por um pedaço de chão foi secundarizado com a justificativa de que antes seria preciso estruturar e dar garantias de sustentabilidade aos já assentados. Guardadas as devidas diferenças, mas relevando a mesma lógica perversa dos anos de chumbo, quando se falava em esperar o ‘bolo crescer’ para depois distribuí-lo, repete-se o discurso que procura justificar a exclusão e o abandono de milhares de famílias rurais à própria sorte.



6. Considerações finais – alguns pontos de reflexão

(a) Diversos estudos e pesquisas, a par de apontarem dificuldades e problemas econômicos e sociais presentes nos assentamentos rurais, também destacam a melhoria nas condições de vida dos assentados, em comparação com situação anterior, não apenas pela garantia de moradia e segurança na posse da terra, como a possibilidade de enfim poderem ter um projeto de futuro, especialmente para as crianças e jovens.

(b) A reforma agrária, ao possibilitar garantia de moradia e trabalho, constitui por si só mecanismo poderoso de inclusão social e consolidação de cidadania.

(c) O Programa de Reforma Agrária sempre enfrentou dificuldades para sua efetivação, desde as relacionadas com a desapropriação de terras, os contingenciamentos orçamentários, a criminalização dos movimentos sociais, até o avanço dos setores ruralistas na defesa de seus interesses, com a edição e proposição de leis que visam a inibir as demandas dos movimentos sociais rurais e a penalizar suas lideranças.

(d) Os programas de apoio à agricultura familiar e por extensão aos assentados rurais (também agricultores familiares) ainda são insuficientes para atender adequadamente a todos. O maior destaque está dado pelo Pronaf, que vem ampliando suas linhas de atuação, mas atualmente concentra seus financiamentos na região sul do país direcionados para a produção

de soja, milho e café (ver IPEA, BPS-21).

(e) A insegurança alimentar e nutricional resulta da combinação de uma série de fatores, que começam com o modelo de desenvolvimento da agricultura, fundado na monocultura e produção de commodities, na distribuição desigual da renda e de oportunidades entre as classes sociais, na distribuição desigual de políticas de apoio e incentivo à produção.

(f) As áreas para a produção de uma alimentação saudável vêm diminuindo com a expansão do uso indiscriminado de fertilizantes químicos e agrotóxicos que afetam a biodiversidade e aumentam a poluição de terras e águas.

(g) A reforma agrária é estratégica para a reprodução da agricultura familiar; a agricultura familiar é fundamental para a produção de alimentos, sem a qual se instala a insegurança alimentar.

(h) A reforma agrária e seus assentamentos rurais constituem garantia estratégica de soberania territorial, desde que as terras permaneçam indisponíveis para a especulação imobiliária.

(i) A agenda da Reforma Agrária não está esgotada. Embora com ritmo e sentido diferentes, há anos compõe a agenda governamental, com implementação flutuando conforme os ventos políticos e as pressões dos contrarreformistas.

(j) Sua importância e atualidade decorrem tanto da busca em corrigir a excessiva concentração da estrutura da propriedade, quanto da necessidade de estabelecer um

instrumento de justiça social num território em que a igualdade de direitos é débil e corre riscos.

(k) As áreas de agricultura familiar, reformadas ou não, sempre cumpriram uma importante função de abastecimento alimentar e de matérias primas para os setores urbanos.

Finalmente, os assentamentos não só são promissores como, nos locais em que se institucionalizaram, têm sido responsáveis pela elevação da renda das famílias rurais e pela melhora significativa de sua condição de vida em relação à época em que eram “sem-terra”. Essa melhora afeta positivamente o desenvolvimento econômico e social do país e tem efeitos multiplicadores de emprego e renda nas respectivas regiões.

BIBLIOGRAFIA

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 19, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/publicações - Políticas Sociais, acompanhamento e análise>.

_____. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 20, 2012. <http://www.ipea.gov.br/publicações - Políticas Sociais, acompanhamento e análise>.

_____. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 21, 2013 (no prelo).

MARQUES, Vicente P.M., DEL GROSSI, M. e FRANÇA, C.G. – “O Censo 2006 e a Reforma Agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados”. Brasília. NEAD/MDA/2012. Disponível em: http://www.nead.gov.br/portal/nead/neaddebate/download_orig_file?pageflip_id=10324476.

NOTAS

1 Esta seção transcreve texto editado no Boletim de Política Social: “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”, capítulo n. 19. Ipea. Brasília, 2011.

2 De acordo com Graziano e Tavares (2008), em janeiro de 2008 o preço do trigo já estava 83% acima do preço de janeiro de 2007. Os países que mais sofrem com a alta dos alimentos são aqueles em que as famílias gastam no consumo alimentar a maior parte do seu orçamento.

3 Nos anos 1920 o governo brasileiro concedeu 1,2 milhões de hectares de terra no Pará a Henry Ford para plantio de seringueiras a fim de abastecer a indústria automobilística. Nos anos 1950, a Icomi, empresa de capital nacional e norte-americano, foi autorizada a explorar reservas de manganês no Amapá; nos anos 1970, um milionário norte-americano adquiriu cerca de 4 milhões de hectares na fronteira entre o Pará e o Amapá para a implantação do Projeto Jarí, que previa o desmatamento da área para a instalação de uma fábrica de celulose. Na ditadura militar a Operação Amazônia ofereceu incentivos fiscais a multinacionais que se instalassem na região, inclusive para a extração de madeira. Algumas obtiveram milhões de hectares, como Volkswagen e Coca-Cola. Na era FHC, o governo montou o Serviço de Vigilância da Amazônia (Sivam), a ser operado por uma empresa norte-americana com a responsabilidade de mapear a Amazônia.

4 Texto apresentado em 8/5/2013 e atualizado em 20/11/2014. A atualização dos dados não modifica substancialmente a análise neles embasadas.

5 Conforme definição expressa na Lei n. 11.326/ 2006, art. 3º: Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

6 O Estatuto da Terra definiu como finalidade da desapropriação por interesse social: a) condicionar o uso da terra à sua função social; b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade; c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

SEGURANÇA ALIMENTAR E REFORMA AGRÁRIA

Wilson Cano

*Professor Titular de
Economia Brasileira do
Instituto de Economia da
Unicamp e pesquisador
do Centro de Estudos
de Desenvolvimento
Econômico – CEDE
(IE/UNICAMP)*

De início, cabe lembrar que além da forte interdependência entre si, os dois temas estão relacionados. Eles também apresentam forte vinculação com a Política Econômica, especialmente com a Agrícola, a de Abastecimento, a de Comércio Exterior e com a Política Fundiária. Dessa forma, há que investigar não só seus principais aspectos próprios, a eficácia de suas próprias políticas, e como figuram na Agenda Política do Estado.

Começemos pela *Segurança Alimentar*. O tema tem sido objeto de políticas especiais – que podem inclusive atingir a agenda de segurança nacional – em vários países populosos e que apresentam dotação problemática de recursos naturais e que também padecem de comportamentos climáticos erráticos e prejudiciais à produção agropecuária. O problema se intensifica no caso de países com sérios riscos

geopolíticos com vizinhos próximos.

O risco, nesses países, exige radicais políticas de estoques (quantidades e preços) mínimos e reguladores, uma política agrícola de alto grau de suficiência interna no abastecimento, e que apoie (crédito, C&T, etc.) decididamente aquela produção. Ainda, exige política de comércio exterior e de investimento externo criteriosas para com a questão, como fizeram o Japão e a antiga URSS, e como faz hoje a China. O risco pode inclusive converter-se em verdadeiras tragédias de fome, em países subdesenvolvidos que padeçam de pelo menos parte daqueles problemas, como tem acontecido com certa frequência em países africanos.

Mesmo para países que não apresentam os riscos aventados para os grupos acima apontados, mas que apresentam menores

níveis de renda e fortes contrastes de riqueza e pobreza, o tema também é relevante, principalmente no plano social, como é o caso do Brasil.

Até o início dos anos oitenta, ainda tínhamos uma política reguladora de estoques e de preços mínimos, que foram sendo desmanteladas a partir dessa década, notadamente com o advento do neoliberalismo. Apesar de terem sido em parte recriadas, o funcionamento dessas políticas e sua eficácia merece investigação permanente.

A interdependência entre este tema e a Estrutura Fundiária adquire maior importância, sobretudo pelo fato da enorme participação da agricultura familiar na produção de alimentos básicos. Face ao crescente predomínio da agricultura capitalista exportadora, que é altamente concentradora de financiamento e de terra, a agricultura familiar e a questão fundiária exigem particular atenção do Estado e permanente investigação por parte daqueles que estudam e se preocupam com o tema.

Por último, se o governo “criou mercado” de alimentos simples para cerca de 45 milhões de brasileiros pobres, através do Programa Bolsa Família, cabe lembrar que se esse Programa tem garantido essa demanda adicional, julgo que seria conveniente também tratar da oferta, de seu planejamento, de seus preços e de seu financiamento.

A esse respeito, cabe lembrar um dado por muitos conhecido, mas tão pouco estudado e para o qual são poucas as preocupações da política agrícola. Refiro-me à questão do enorme desperdício que a produção de alimentos sofre, desde o plantio e

tratamento da pré-produção, à colheita, transporte e armazenagem. Estima-se que algo como um terço da produção é danificada e perdida. Isto pode e deve ser objeto de políticas agrícolas mais voltadas especialmente para a agricultura familiar – via introdução maior de progresso técnico e nas cadeias de armazenagem e comercialização.

Se o tema da Segurança Alimentar preocupa e envolve muitos, o mesmo, nos parece, não acontece com o tema da Reforma Agrária. O tema esteve, nas décadas de 1950 a 1970, entre os principais da agenda política nacional (e latino-americana), tanto na esfera do Estado quanto, principalmente, na dos movimentos e partidos políticos de esquerda.

O Censo Demográfico de 1960 mostrava que a população rural do país perfazia ainda 54,9% do total e a população rural ocupada, 54,5% da PEA total, cifras que regionalmente apresentavam acentuadas diferenciações: eram respectivamente de 37,2% e de 32,7% em SP, de cerca de 64%; e 66% a 70% no NO, NE, e CO-DF. No PR e em SC, ambas relações se situavam em torno de 69%; e no RS, em torno de 56%. O Censo Demográfico de 2010 mostrava que aquelas proporções haviam caído fortemente: a da população rural total era agora de 15,6.% e a dos ocupados na agricultura na PEA total, de 13,2.%. Naquelas mesmas regiões, as cifras caíram, respectivamente, para 4,1% e 4,3 % em São Paulo, cerca de 26% e de 22% no NO e no NE, e de cerca de 14% (em ambas relações) no Sul e no CO-DF. Até mesmo a atrasada agricultura do NE viu redução modesta, de 487 mil pessoas, o equivalente a 3% de sua população rural de 1960.



Ao longo desse período, o Brasil diminuiu sua população rural em 9,5 milhões; e as únicas regiões que a aumentaram foram o NO (+ 2,3 milhões), e o CO-DF (apenas + 144 mil), regiões que compreendem a grande expansão da fronteira agrícola no período. Excluídas essas duas, o restante do Brasil diminuiu-a em 12 milhões. Assim, no período, graças às mudanças no crescimento demográfico, ao êxodo rural e em grande parte ao

subemprego urbano, o problema agrário encolheu de tamanho. No período, foram muito modestos os esforços públicos realizados para a execução de projetos de reforma agrária.

Outro importante atenuante desse problema foi, sem dúvida – a grande novidade a partir da década de 1970 – o fato de que a incapacidade de criação de empregos rurais e a melhoria dos

empregos urbanos, obrigava grande parte da população que ainda residia no campo, a continuar morando no campo e a trabalhar no urbano, contingente que em 2010 perfazia cerca de 42% da população rural.

Assim, esses fatores tiveram grande importância na forte diminuição da presença desse tema na agenda do Estado, desde a ditadura, mas também após ela. De forma semelhante, o ímpeto desse pleito também arrefeceu nos movimentos sociais, tendo rara presença nas preocupações e atitudes dos partidos políticos, notadamente a partir do início do século XXI.

É preciso, contudo, deixar claro que, se bem o tema passou a ser visto como um “problema menor”, ele contudo foi apenas escamoteado, continuando na verdade a ser causa e efeito de nossa aguda e conhecida concentração da renda e da propriedade, agora em grande parte se manifestando mais no urbano do que no rural.

Chamo a atenção, contudo, para as evidências de que o problema “diminuiu”, mas não se extinguiu. A população rural continuará a diminuir, dando continuidade ao êxodo rural e ao subemprego urbano, agravando ainda mais nossas mazelas urbanas, principalmente de habitação e saneamento. Por outro lado, um eficiente programa de reforma agrária com adequados crédito e assistência técnica, certamente poderia reforçar a oferta de alimentos da pequena e média agricultura familiar, auxiliando assim o problema da segurança alimentar e criando verdadeiras “portas de saída”

ao programa Bolsa Família, questão esta que parece não preocupar nossos governantes.

Alegar falta de recursos públicos para realizar a reforma agrária tem pouco sentido, quando se sabe que o investimento necessário para assentar uma família no campo é cerca de 10 vezes menor do que na indústria. Assim, o governo deveria executar um amplo programa de reforma agrária, distribuindo terra a pessoas pobres, e não apenas uma cesta alimentar, a qual não lhes dá nenhuma forma de empoderamento econômico, e portanto é ineficaz para enfrentar o problema da grave desigualdade na distribuição da renda pessoal do país.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

Walter Belik

*Professor Titular
do Instituto de
Economia da
Unicamp*

A promoção de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se insere em uma trajetória de reconhecimento do Direito Humano à Alimentação, pelo Estado brasileiro. Já em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas, o direito à alimentação foi equiparado aos demais direitos humanos como a saúde e bem-estar. Mais tarde, com a promulgação do Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no ano de 1976, do qual o Brasil é signatário, atribuiu-se ao Estado a responsabilidade pela proteção da pessoa humana contra a fome.

O reconhecimento desse princípio faz com que o Estado tenha obrigação de atender três diretrizes: respeitar, não restringindo a capacidade das pessoas de prover

os seus próprios alimentos; proteger, grupos e pessoas vulneráveis; e cumprir, provendo alimentos para aqueles que não possam consegui-los pelos seus próprios meios. Anos depois, durante a Cúpula Mundial da Alimentação de Roma em 1996, o Brasil assumiu o compromisso de, até o ano de 2015, reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas, tomando-se como base os princípios da SAN. Finalmente, em 2001 durante a Cúpula do Milênio, o nosso país endossou as metas do milênio, novamente se comprometendo a, até o ano de 2015, reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas.

Com esses compromissos internacionais, e devido às pressões políticas e de movimentos populares, criou-se a institucionalidade necessária para que o



governo brasileiro implementasse uma ampla política de combate à fome e de Segurança Alimentar em 2003. Como se recorda, a Constituição Federal de 1988 não incluiu devidamente o problema da alimentação entre os direitos fundamentais do cidadão, e as ações governamentais nesse campo durante os anos 1980 e 90 resumiram-se a intervenções pontuais

para casos emergenciais ou mesmo pequenos programas complementares às ações na área de saúde e educação. Essa pouca importância dada à SAN valeu ao governo brasileiro uma reprimenda por parte do relator especial para o Direito Humano à Alimentação das Nações Unidas, em visita ao Brasil em 2002.

Com o lançamento do Projeto Fome Zero há dez anos, estabeleceu-se um amplo leque de políticas e programas voltados para combater as quatro dimensões da insegurança alimentar, como se segue: a falta de alimentos e água (disponibilidade); as dificuldades no acesso – em termos físicos e econômicos, das pessoas a esses alimentos; o consumo de alimentos prejudiciais à saúde; e a falta de estabilidade e continuidade na oferta e consumo acessível desses alimentos. Para que essas políticas fossem eficientes e tivessem continuidade, o Estado brasileiro evoluiu em termos institucionais criando um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), apoiado em lei orgânica de 2006, prevendo as responsabilidades e parte do orçamento atribuídas a cada ente federativo no desenvolvimento de programas de combate à fome. Em 2010, por meio da aprovação de emenda constitucional, o Direito Humano à Alimentação passou a ser reconhecido legalmente pelo Estado, muito embora a Justiça e o Ministério Público ainda estejam despreparados para darem à população o suporte necessário.

As conquistas trazidas pelo enfoque de SAN à política social brasileira nos últimos dez anos são inquestionáveis. Foram desenvolvidos diversos programas com interfaces com a produção agropecuária (principalmente voltados à agricultura familiar), combate à pobreza, acesso aos alimentos nas escolas, comunidades isoladas, periferia das cidades e educação alimentar. Com isso, o volume de recursos aplicados nos três níveis de

governo cresceu de forma exponencial. Em especial, em período mais recente buscou-se desenhar programas específicos e dar um atendimento especial para a parcela da população mais vulnerável entre os pobres.

Contudo, esse esforço de focalização faz com que parte importante dos orçamentos públicos seja dirigida para a população de renda mais baixa (ou sem renda) colocando em segundo plano ações mais gerais de garantia de SAN para toda a população. Um exame dos orçamentos consolidados – de todos os ministérios e autarquias federais, em relação às ações consideradas de Segurança Alimentar e Nutricional mostra que as transferências de renda prevalecem com grande margem sobre qualquer outra política voltada para a população vulnerável. Uma política de SAN atualizada deveria atender às quatro dimensões colocadas anteriormente, mesmo porque alguns novos problemas, como por exemplo a obesidade, já estão presentes nas famílias de baixa renda. Um levantamento realizado pela equipe de pesquisa do IE-Unicamp com base nos dados da POF-IBGE de 2009 demonstra que 466 mil famílias pobres (entre as mais de 15 milhões de famílias) tinham pelo menos um membro com Índice de Massa Corpórea acima de 30 (obesidade). Por outro lado, o levantamento mostra ainda a presença de 193 mil famílias pobres com pelo menos um membro com insuficiência calórica e IMC abaixo de 18,5 (baixo peso), de um total de 2,7 milhões de famílias (pobres e não pobres) nessa condição. Em resumo, os dados de 2009

já demonstravam que existiriam mais famílias pobres com problemas de obesidade que com problemas de baixo peso.

Estatísticas compiladas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) demonstram que o orçamento para programas de SAN saltou de R\$11,1 bilhões para R\$28,5 bilhões entre 2004 e 2011 (em valores reais de agosto de 2011). Normalmente, os valores executados têm ficado entre 15 a 20% menores que os orçados, muito embora tenham acompanhado a mesma trajetória. Tomando-se o Projeto de Lei Orçamentária Federal de 2012, podemos identificar claramente que 55,2% dos recursos do orçamento de SAN foram destinados para o Programa Bolsa Família e outros programas de transferência de rendas; uma proporção de 9,9% foi voltada para a alimentação escolar; 7,1% para a equalização das taxas de juros dos empréstimos aos agricultores familiares; 6,2% para a formação de estoques públicos de alimentos; e 3,2% para as compras diretas da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essas cinco ações de governo totalizaram 81,5% do orçamento, restando pouco mais de 19% para a realização de dezenas de ações voltadas para captação de água, restaurantes populares, bancos de alimentos, abastecimento alimentar, cozinhas comunitárias, etc.

Essa concentração de recursos em torno dos Programas de Transferência de Rendas se repete quando

analisamos o orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 2012, o MDS teria disponíveis para gastar R\$ 56,7 bilhões; entretanto, R\$32,7 bilhões já estariam vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social e destinados exclusivamente para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), nas suas diversas modalidades. Outros R\$ 22,5 bilhões deste total teriam como destino o pagamento do Bolsa Família. Esses dois destinos totalizam 94,1% do orçamento ministerial restando poucos recursos para a execução de programas em âmbito nacional, de grande repercussão social – em outras palavras, programas que, além do acesso econômico proporcionado pelo Bolsa Família, promovem outras dimensões da SAN.

Poder-se-ia argumentar que o MDS especializou-se em políticas de transferência de renda e pagamento de benefícios à população, cabendo portanto a outros ministérios a função de desenvolver programas integrais de segurança alimentar. Observa-se, no entanto, que muito pouco desses outros programas estão sediados em outros ministérios. Mais uma vez, fazendo uso do orçamento consolidado de SAN preparado pelo Consea para 2013 é possível notar que programas como o de Reforma Agrária e Ordenamento Fundiário não receberam muito mais que R\$ 1 bilhão, ou 1,4% do total; e todo o conjunto de programas de SAN para as áreas rurais e urbanas ficou com apenas R\$ 4,2 bilhões, ou 5,5% do orçamento de SAN.

Para concluir, podemos afirmar que o Brasil avançou muito na institucionalização do tema da SAN entre as políticas públicas. O reconhecimento do Direito Humano à Alimentação muda a perspectiva da política social: o que era antes “combate à fome” e “combate à pobreza” se transforma em garantia de SAN, em todas as suas dimensões. Contudo, aspectos importantes da Política de Segurança Alimentar não estão sendo tratados devidamente pela política pública em função do seu viés focalizador. Dentro dessa concepção de política social, a SAN e o Direito Humano à Alimentação estariam sendo atendidos pelas transferências de renda, o que claramente é insuficiente e não atende os requisitos colocados pela legislação e pela expectativa dos atores sociais.

As políticas voltadas para o Rural, área de maior vulnerabilidade e onde a pobreza é mais profunda, necessitam ser intensificadas, sob pena de enraizarmos ainda mais a separação entre agricultores produtivos e “inviáveis”, como vêm sendo denominados os residentes rurais não integrados. Outra área importante, que diz respeito a toda a população é a da segurança dos alimentos, pois o consumidor sem informação e sem maior controle sobre a publicidade da indústria de alimentos tende a sedimentar hábitos alimentares não saudáveis, abrindo espaço para

as doenças crônicas não transmissíveis. Finalmente, não podemos deixar de mencionar a área de abastecimento, que apesar de estar integrada ao Ministério da Agricultura não tem recursos e nem programas de apoio à comercialização e à organização da distribuição de alimentos nas grandes cidades. A recente alta do preço de alimentos nas grandes cidades e a sua pressão sobre a inflação reflete a baixa atenção que a política de SAN tem dado a essa área.

PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL

www.plataformapoliticasocial.com