



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA

EGLA RAY PASSOS COSTA

**A TRAJETÓRIA DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO À LUZ DA TEORIA DE
POULANTZAS**

SALVADOR

2016

EGLA RAY PASSOS COSTA

**A TRAJETÓRIA DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO À LUZ DA TEORIA DE
POULANTZAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Área de Concentração: Economia Regional e Meio Ambiente

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a Gilca Garcia de Oliveira

SALVADOR

2016

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Cristina Magalhães CRB 5- 960

Costa, Eglá Ray Passos

C837 A trajetória das ações de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da atuação do Estado à luz da teoria de Poulantzas./ Eglá Ray Passos Costa. – Salvador, 2016.
128f. Il.; graf.; fig.; quad.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2016.

Orientadora: Profa. Dra. Gilca Garcia de Oliveira.

1.Segurança alimentar. 2. Agrotóxico. 3. Reforma agrária. I. Oliveira, Gilca Garcia de . II. Título. III. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 338.90981



Universidade Federal da Bahia
Faculdade de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado e Doutorado em Economia

TERMO DE APROVAÇÃO

EGLA RAY PASSOS COSTA

“A TRAJETÓRIA DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO À LUZ DA TEORIA DE POULANTZAS”

Dissertação de Mestrado aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Profa. Dra. Gilca Garcia de Oliveira
(Orientador / PPGE/ECO/UFBA)

Prof. Dr. Antônio Renildo Santana Souza
(PPGE/ECO/UFBA)

Profa. Dra. Maria Teresa Franco Ribeiro
(UFBA)

Aprovada em 28 de julho de 2016.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Deus pela força e pela sabedoria em toda minha trajetória e especialmente nesses anos de mestrado. Nunca que me faltou certeza do caminho a seguir e de sua presença na minha vida.

À minha família e aos meus amigos, que foram capazes de compreender a ausência em alguns momentos importantes. Eu sou imensamente grata a minha família por todo o apoio, especialmente minha mãe e ao meu pai por sempre estarem ao meu lado. A minha mãe por ter me ensinado que a vida é feita de escolhas e que é preciso ter coragem para fazê-las. Ao meu pai amado, que mesmo ausente fisicamente, sempre será a minha maior referência.

Agradeço aos meus amigos da pós-graduação por compartilharem essa experiência e por todo apoio ao longo desses anos, especialmente a Andreia Andrade, Divaldo Junior, Edson, Ivanessa Cavalcante, Rafaela Campos e Érica Imbirussú.

Agradeço especialmente à Vitor Lira, meu amigo e companheiro, por estar ao meu lado nesse Projeto e em tantos outros que temos e sonhamos em construir juntos. Fico feliz em ter você caminhando junto nessa trajetória. Obrigada meu amor por todo apoio e incentivo.

Aos professores da Faculdade de Economia por todo aprendizado ao longo desses 7 anos de UFBA. Agradeço especialmente aos professores Vitor Ataíde, Filgueiras, Renildo pelos debates e pela inspiração.

À minha orientadora, Gilca Garcia, pela confiança em me orientar nesta dissertação, pelas conversas enriquecedoras e pelo apoio durante toda minha vida acadêmica. Eis uma referência de professora e de militante.

À equipe da secretaria da Pós-Graduação por toda orientação e pelo trabalho desenvolvido, em especial ao Ruy, Max e Jaqueline.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudo que contribuiu para minha formação acadêmica e para o desenvolvimento deste estudo.

Pode haver momentos de descompasso, mas geralmente o setor dominante que se encontra favorecido pelas tendências da reprodução do capital tratará de ganhar a direção do Estado no seio do bloco no poder (OSORIO, 2014, p.47)

RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional representa um direito de todo os brasileiros, sendo assegurado pela LOSAN n° 11.346/2006. O Brasil tem apresentado avanços na implementação de ações nessa área, principalmente na gestão do Partido dos Trabalhadores, com a consolidação de políticas de combate à pobreza. Essas ações resultaram no cumprimento das metas do Milênio e na saída do Brasil do Mapa da Fome, em 2014. Esses avanços na área social são inquestionáveis, entretanto quando se analisa a trajetória de ações de Segurança Alimentar e Nutricional nota-se uma baixa atuação nas ações de regulamentação do Mercado de Agrotóxicos e nas ações de Reforma Agrária. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar a atuação do Estado nas ações da Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito das contradições e lutas de classes, tendo como referência a visão de Poulantzas (1977) e de Osório (2014) a partir de uma leitura marxista. Para tanto, adotou-se como metodologia a revisão de literatura dos principais trabalhos nessa área de pesquisa, a análise da evolução do marco legal, da representação política da Frente Parlamentar da Agropecuária e da articulação das classes dominantes para intervir no Aparelho de Estado, com destaque ao Mercado de Agrotóxico e a Reforma Agrária. O estudo apontou que as contradições das ações nessa área são resultantes da própria lógica do modo de produção capitalista, tendo em vista que esses dois setores vão de encontro aos interesses das classes dominantes (grandes produtores, setores dos agronegócios, empresas de agrotóxicos). Desta forma, notam-se pressões das classes dominantes por meio da representação política – Frente Parlamentar da Agropecuária – para inviabilizar o processo de Reforma Agrária e flexibilizar o Mercado de Agrotóxico por meio de projetos de lei que visam reduzir a autonomia dos órgãos de regulação e modificar o atual o processo de Avaliação de Agrotóxicos.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional. Estado. Classe dominante. Bloco no poder.

ABSTRACT

The Food and Nutrition Security is a right of all Brazilians, and ensuring the LOSAN n°. 11.346/2006. Brazil has shown progress in implementing actions in this area, especially in the Party's management of workers with the consolidation of anti-poverty policies. These actions resulted in achieving the goals of the Millennium and in the output of Brazil's Hunger Map in 2014. These advances in the social area are unquestionable, however when analyzing the trajectory of Food Security and Nutrition Actions notes a low performance in regulatory actions Agrochemicals Market and the Agrarian Reform actions. In this context, the aim of this study is to analyze the state's role in the actions of Food and Nutrition Security in the context of the contradictions and class struggle, with reference to the vision of Poulantzas (1977) and Osório (2014) from a Marxist reading. Therefore, if adopted as methodology of the major works literature review in this area of research, the analysis of the evolution of the legal framework, the political representation of the Parliamentary Agricultural Front and the articulation of the ruling classes to intervene in the state apparatus, with highlight the Pesticides Market and Agrarian Reform. The study found that the contradictions of the actions in this area are the result of the logic of the capitalist mode of production, given that these two sectors go against the interests of the ruling classes (large producers, agribusiness sectors, pesticide companies). In this way, notice is pressure from the ruling classes through political representation - Parliamentary Front of Agriculture - to derail the process of agrarian reform and more flexible Pesticides Market through bills to reduce the autonomy of regulatory bodies and modify the current the Pesticide Assessment process.

Keywords: Food and nutrition security. State. dominant class. Block in power.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Determinantes da Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito global, nacional, domicílio	23
Figura 2	Dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional	24
Figura 3	Comércio Agroalimentares no Brasil, em bilhões de dólares, 1995-2013	27
Gráfico 1	Percentual de Insegurança Alimentar no Brasil por Faixa de Renda, 2013	30
Figura 4	Mapa da linha da pobreza segundo a necessidade calórica por região no Brasil, 2013	31
Figura 5	Mapa da Insegurança Alimentar e Nutricional nos domicílios brasileiros, 2013	32
Quadro 1	Participação da Cesta básica no salário mínimo, Brasil, 2003 a 2014	33
Figura 6	Representação como Mediação e Distorção	49
Figura 7	Forma Aparente da Democracia Representativa	50
Quadro 2	Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	66
Gráfico 2	Evolução dos recursos do PAA, Brasil, em mil reais, 2003 a 2012	68
Gráfico 3	Número de Famílias Beneficiadas pelo Bolsa Família, Brasil, 2004 a 2014	70
Gráfico 4	Distribuição das amostras com a presença ou ausência de resíduo de Agrotóxicos, Brasil, 2014	72
Gráfico 5	Evolução da Frente Parlamentar da Agropecuária na Câmara de Deputados	82
Quadro 3	Evolução dos estabelecimentos agropecuários, segundo os estratos de áreas 1995 e 2006	87
Gráfico 6	Evolução do Índice de Gini, no período intercensitário 1985/2006	88
Gráfico 7	Evolução dos Projetos de Reforma Agrária Implantados, 1995 a 2014	89
Gráfico 8	Evolução das Áreas (hectares) destinadas para Projetos de Reforma Agrária, 1995 a 2014	90
Gráfico 9	Número de Ocupações no Brasil, 1995 -2014	92
Gráfico 10	Taxa de Crescimento das Vendas de Agrotóxicos no Brasil e no Mundo, 2000 a 2010	95
Figura 8	Fluxograma do processo de Avaliação e Registro de Agrotóxico	97
Quadro 4	Principais características dos marcos regulatórios dos EUA, Brasil e União Europeia	98

Quadro 5	Lista de Substâncias a serem reavaliadas em 2008 e os principais problemas identificados	99
Quadro 6	Processos Judiciais e Resultados dos Processos de Reavaliação em 2008	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução da Produção Agrícola: produtos exportáveis e produtos para o mercado interno, Brasil, 2000- 2014.	28
Tabela 2	Varição de Subalimentados nos países mais populosos, 1990 a 2014	62
Tabela 3	Percentual de Domicílios em situação de Segurança Alimentar, nos anos 2004, 2009 e 2013, Brasil	63

LISTA DE SIGLAS

Abrasco	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
AE	Aparelho de Estado
AIE	Aparelho Ideológico do Estado
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CNA	Comissão Nacional de Alimentos
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentos
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Cibrazem	Companhia Brasileira de Armazenamento
CTNFito	Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ECGR	Estudo de Capacidade de Geração de Renda
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FNE	Fundo Nacional de Educação
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
GGTOX	Gerencia Geral de Toxicologia
Ibama	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LAF	Laudo Agrônomo de Fiscalização
LMR	Limite Máximo de Resíduos
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LVA	Laudo de Vistoria e Avaliação
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
PAT	Programa de Alimentação dos Trabalhadores
PEC	Proposta de Emenda Constitucional

PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDA	Plano Nacional de Defensivos Agrícolas
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores
PARA	Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos
RET	Registro Especial Temporário
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SASP	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SINDIVEG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento
UDR	União Democrática Ruralista

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ABORDAGEM TEÓRICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	20
2.1	EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR	20
2.2	ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	23
2.2.1	Dimensão da Estabilidade	23
2.2.2	Dimensão da Disponibilidade	25
2.2.3	Dimensão do Acesso	29
2.3	DO DIREITO A ALIMENTAÇÃO AO DIREITO À SOBERANIA ALIMENTAR	34
3	O PAPEL DO ESTADO NO SISTEMA CAPITALISTA: COMPREENDENDO A TRAJETÓRIA BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	38
3.1	O ESTADO CAPITALISTA	38
3.2	O ESTADO CAPITALISTA E AS CLASSES DOMINADAS	41
3.3	O PODER POLÍTICO	43
3.3.1	O Poder Político e o Aparelho de Estado	46
3.4	O APARELHO DE ESTADO E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	48
4	UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA TRAJETÓRIA BRASILEIRA DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	51
4.1	TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DESCONTINUIDADES	52
4.1.1	Eixo I – Marco Legal e Políticas Públicas: Avanços e Retrocessos	64
4.1.2	Eixo II - Modelo de Produção Agrícola: Pressões das classes dominantes e as Implicações na Segurança Alimentar e Nutricional	74
4.1.2.1	A desigualdade de acesso à terra no Brasil e a pressão da Bancada Ruralista na “manutenção da ordem”	75
4.1.2.2	As ações da Frente Parlamentar da Agropecuária para manutenção da Ordem: uma análise da história recente	82
4.1.2.3	Reforma Agrária em Números: uma análise recente da história brasileira	86
4.1.3	As ações de desregulamentação no Mercado de Agrotóxicos	94
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108

REFERÊNCIAS	112
APÊNDICES	119
ANEXOS	124

1 INTRODUÇÃO

O cenário de insegurança alimentar no Brasil evidencia que o problema não se limita a disponibilidade de alimentos, como preconizada na década de 1970. Embora o país seja autossuficiente na produção de alimentos, o acesso não regular e permanente aos alimentos ainda representa a realidade de muitos brasileiros. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), em 2013, 22,2% dos domicílios pesquisados apresentavam algum nível de insegurança alimentar e 7,2 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de insegurança alimentar grave¹.

As questões relacionadas com o acesso aos alimentos ganharam visibilidade na década de 1980, quando o conceito de Segurança Alimentar passa a ser analisado por meio de um enfoque multidimensional. Em 1996, na Cúpula Mundial de Alimentação, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) já apresentava a discussão da Segurança Alimentar na perspectiva do acesso, definindo-a como uma situação em que todas as pessoas têm acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas.

Essa definição de Segurança Alimentar representa um avanço na identificação dos problemas e na elaboração de políticas públicas nessa área, sendo analisada sob três perspectivas: Disponibilidade, Estabilidade e Acesso. A Disponibilidade representa a oferta de alimentos suficiente para atender às necessidades de consumo com o mínimo de importação. A Estabilidade refere-se em minimizar a probabilidade de o consumo cair abaixo do nível desejado devido as variações na oferta de alimentos. Enquanto o Acesso está associado à capacidade de produzir os alimentos necessários ou comprá-los no mercado. Nesse estudo, analisa-se a Estabilidade como um tema transversal as outras dimensões, uma vez que a estabilidade do consumo de alimentos nos níveis desejados depende da disponibilidade e do acesso regular e contínuo ao mesmo.

¹ A Escala Brasileira de Insegurança alimentar (EBIA) mensura a percepção das famílias brasileiras quanto ao acesso aos alimentos por meio da aplicação de questionários com 14 perguntas. Com base nas respostas classifica-se os níveis de insegurança alimentar em: i) insegurança alimentar leve, quando há preocupação com a disponibilidade futura dos alimentos; ii) insegurança alimentar moderada; quando se tem a redução quantitativa dos alimentos entre adultos e ; iii) insegurança alimentar grave, quando há a redução quantitativa dos alimentos entre adultos e /ou crianças por causa da falta de alimentos (PNAD, 2013).

O conceito apresentado pela FAO contempla o acesso tanto pela questão da produção dos alimentos, quanto o acesso econômico ao mesmo. De forma complementar, destaca-se a necessidade de analisá-lo sob as dimensões cultural, ambiental e socialmente sustentável, como contemplado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional nº11.346, de 15 de setembro de 2006.

Este avanço no marco conceitual está diretamente relacionado com a trajetória brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando avanços na focalização dos problemas relacionados a essa temática, implementação de ações e no próprio marco legal, no qual a alimentação adequada representa um direito assegurado pela Constituição Federal. Além disso, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) e os instrumentos de política - Conselho de Segurança Alimentar e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- representam avanços na concepção e na implementação da Política, Planos e Programas que visam garantir a Segurança Alimentar.

Apesar desses avanços, verificam-se dificuldades na implementação de alguns desses instrumentos, além da baixa atuação do Estado em ações que também são importantes nessa área, como a redemocratização dos meios de produção, especificamente a Reforma Agrária, e a regulação do Mercado de Agrotóxicos.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação do Estado na trajetória de ações da Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito das contradições e lutas de classes, características inerentes ao sistema capitalista. E apresenta os seguintes objetivos específicos:

- i) Ampliar o debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional a partir da análise multidimensional;
- ii) Identificar os avanços e as contradições da trajetória de ações da Segurança Alimentar sob as perspectivas da disponibilidade, estabilidade e acesso; e
- iii) Apresentar uma análise sobre a atuação do Estado nas ações de Reforma Agrária e na regulamentação do Mercado de Agrotóxicos;
- iv) Analisar a atuação do Estado em diferentes gestões governamentais.

Essa análise tem como referência as discussões de Poulantzas (1977) e de Jaime Osório (2014) sobre o papel do Estado e as relações de lutas de classes. Para Poulantzas, o Estado representa o interesse de uma fração da classe dominante no centro do Bloco de Poder e o sistema capitalista apresenta características específicas que garantem a legitimidade do Estado como “representante do interesse geral”.

Essa visão aparente do Estado torna-se mais evidente nos regimes democráticos, pois a representação política oculta as relações de dominação e os interesses dos representantes das classes dominantes, tendo em vista que esse regime político legitima a participação dos indivíduos cidadão no processo de escolha dos seus representantes, bem como oculta a intervenção dos representantes das classes dominantes sob o Aparelho de Estado.

Para realizar este estudo, adotou-se como metodologia a revisão de literatura dos principais trabalhos nessa área de pesquisa, bem como a análise da evolução do marco legal e o levantamento de dados relativos as políticas públicas que foram implementadas e a representação política dos interesses da Frente Parlamentar da Agropecuária. Com base nessa metodologia foi possível apresentar as contradições do Estado Capitalista na perspectiva da Reforma Agrária e da regulamentação do Mercado de Agrotóxicos.

Quanto à Reforma Agrária, notam-se alguns avanços no marco legal, como os artigos nº184 e 186, da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a desapropriação de terras que não cumprirem sua função social e a designação desta para fins de Reforma Agrária. Entretanto, nota-se pouca efetividade nas desapropriações de terras e no assentamento das famílias, tendo em vista que esta ação vai de encontro aos interesses dos grandes produtores (latifundiários), que historicamente tem assegurado o direito à propriedade privada a partir da intervenção no Aparelho de Estado.

Nota-se ainda uma maior burocratização no processo de obtenção de terras para fins de Reforma Agrária com a Instrução Normativa do INCRA nº 83, de 30 de julho de 2015. Essa Instrução Normativa estabelece novos critérios para obtenção de imóveis rurais e critérios de priorização que devem ser atendidos segundo portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tornando o processo mais lento.

No que se refere ao Mercado de Agrotóxicos, nota-se no Brasil uma certa flexibilização na venda e na utilização de produtos sem registro nos Órgãos de Regulação na área de Saúde, Anvisa, e do Meio ambiente, Ibama. Essa situação vai de encontro ao que está previsto na lei nº 7.802/1989, denominada como Lei de Agrotóxicos, que dispõe sobre o processo de avaliação e registros de agrotóxicos no Brasil.

O Brasil se destaca como o país que mais utiliza agrotóxicos no mundo, em 2008-2010, ultrapassando os Estados Unidos (EUA) no ranking mundial. Nota-se ainda a utilização de agrotóxicos não autorizados e que já foram banidos em países como o EUA e a União Europeia por serem analisados como nocivos ao meio ambiente e à saúde humana. Esse atual cenário coloca a população brasileira em uma situação de vulnerabilidade e contraria os aspectos presentes na LOSAN nº 11.346/2006.

A baixa atuação do Estado no setor de regulamentação, pode ser explicada pela divergência de interesse de uma fração da classe dominante (grandes proprietários de terra, setor do agronegócio e empresas de agrotóxicos) e as pressões políticas das diferentes Frentes Parlamentares. Nota-se uma pressão da Frente Parlamentar da Agropecuária para a desregulamentação do Mercado de Agrotóxicos, principalmente no que se tange a flexibilidade na avaliação e registro dos agrotóxicos. Esse processo pode ser verificado nos Projetos de Lei que estão em tramitação no Senado e aqueles que já foram aprovados, como o que deu origem ao art. 53 da Lei 12.873, de 2013, que autoriza o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a importação e produção de agrotóxicos não autorizados em situação de emergência fitossanitária e zoossanitária.

Nesse contexto, o presente estudo está dividido em três seções além dessa introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção, apresenta-se uma análise teórica sobre a Segurança Alimentar e Nutricional, destacando sua evolução histórica e ampliando a análise sob a perspectiva da Disponibilidade, Estabilidade e Acesso. O objetivo principal desta seção é apresentar o cenário em que o debate da Segurança Alimentar e Nutricional está inserido e delimitar a análise das ações de Reforma Agrária e de regulamentação do Mercado de Agrotóxico e sua relevância para essa temática.

Na segunda seção, apresenta-se uma análise teórica do papel do Estado no modo de produção capitalista com o objetivo de fundamentar a interpretação da atuação contraditória e da lógica desse modo de produção. Enquanto na terceira seção, apresenta-se a trajetória brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, destacando os avanços e as contradições à luz da Teoria de Poulantzas.

2 ABORDAGEM TEÓRICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) representa um cenário no qual todas as pessoas têm acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequada. Esse conceito foi apresentado pela FAO, em 1996, e traz os aspectos da produção dos alimentos e do acesso físico tanto pela produção quanto pela aquisição. Porém ao longo dos anos o debate foi ampliado e o conceito de Segurança Alimentar passou a ser analisado em diferentes dimensões.

Atualmente, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional abrange a dimensão política, cultural e ambiental da forma de produzir os alimentos e consumi-los. A dimensão política está associada à concepção da Segurança Alimentar como Direito Humano à Alimentação. Enquanto que, a dimensão cultural considera e respeita as práticas do modo de produzir e consumir os alimentos de uma sociedade. A dimensão ambiental refere-se às práticas sustentáveis do ponto de vista ambiental e da saúde, também associada à visão da *Food Safety* (Segurança dos Alimentos).

Nesse contexto, apresenta-se nesta seção um enfoque multidimensional do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional a partir da ampliação do conceito da FAO e faz-se uma análise do conceito de Soberania Alimentar. O objetivo desse capítulo é apresentar os principais aspectos teóricos do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional para subsidiar a análise da atuação do Estado.

2.1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

O conceito de Segurança Alimentar passou por grandes reformulações ao longo dos anos. Por muito tempo esse conceito esteve associado apenas à capacidade produtiva, ou seja, a disponibilidade dos alimentos. Porém, na atualidade, existe um consenso de que a Segurança Alimentar contempla tanto os aspectos da produção, disponibilidade de alimentos, quanto da capacidade de acesso aos alimentos.

O conceito de Segurança Alimentar passou a ser utilizado após a primeira Guerra Mundial e representava uma questão de Segurança Nacional. Nesse período, ficou evidente que os países que não dependiam do mercado externo para garantir a oferta de alimentos tinham vantagens

frente as outras nações, pois os alimentos eram utilizados como um instrumento de controle das nações inimigas. Além disso, como apresentado por Maluf e Menezes (2000), a Soberania Nacional estava também relacionada à capacidade de garantir a oferta dos alimentos.

Até meados da década de 1970, o conceito de Segurança Alimentar era analisado apenas pelo enfoque produtivista, considerando a capacidade de garantir a oferta de alimentos no nível adequado, ou seja, autossuficiência da produção e a capacidade de importação dos alimentos. A visão de Segurança Alimentar como disponibilidade dos alimentos estava presente na Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, realizada pela FAO, em 1974.

Nesse período, o mundo passava por algumas crises na oferta de alimentos, o que contribuiu para fortalecer a adesão às novas técnicas agrícolas e aos pacotes tecnológicos da Revolução Verde. A expectativa era de que os avanços promovidos pela Revolução Verde seriam capazes de aumentar a produção agrícola de forma a garantir a produção de alimentos. Essa análise considerava que “o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (MALUF; MENEZES, 2000, p.1).

Mesmo com a expansão da produção agrícola promovida pela adoção dessas novas técnicas, os problemas resultantes do não acesso aos alimentos (fome, subnutrição) eram recorrentes (MALUF; MENEZES, 2000). Fato que evidencia o quanto é limitado analisar a Segurança Alimentar como sinônimo de disponibilidade dos alimentos (capacidade produtiva, oferta de alimentos).

Além disso, a adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde, em países em desenvolvimento, resultou em incentivos à especialização na produção de produtos primários, nos quais eram mais competitivos. Nesse contexto, destaca-se a tendência histórica do Brasil² na especialização de produtos primários, cujas a extensão territorial e aptidão edafoclimática foram favoráveis ao cultivo.

² No âmbito da Revolução Verde, nota-se incentivos para adoção de novas técnicas agrícolas no Brasil, como: o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA) e o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O PNDA tinha como objetivos o fortalecimento das indústrias de agrotóxicos e redução da dependência externas. Enquanto o Sistema de Crédito Rural visava viabilizar a aquisição do novo pacote tecnológico

É exatamente na década de 1980 que se verifica uma mudança desse enfoque produtivista para uma visão que considerava os aspectos de regularidade, acesso e qualidade dos alimentos. Entretanto, é no início da década de 1990 que o conceito de Segurança Alimentar passa a ser analisado de forma multidimensional, pela qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural (VALENTE, 2002 *apud* KORNIEZUK, 2008).

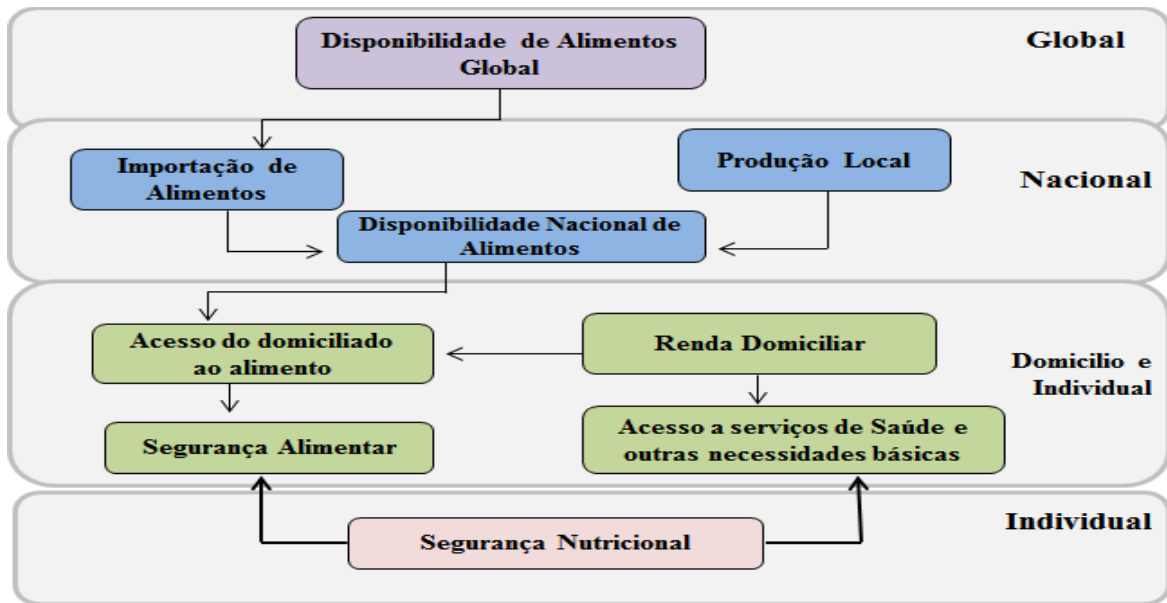
Baseado nesse enfoque multidimensional, o conceito passa a ser denominado como Segurança Alimentar e Nutricional. O aspecto alimentar refere-se à produção nos níveis adequados, à estabilidade e à disponibilidade, enquanto que o aspecto nutricional se refere à escolha de alimentos saudáveis e ao preparo adequado (BURITY, 2010 *apud* SILVA, 2014).

Na Cúpula Mundial³ de Alimentação, em 1996, a FAO apresenta o conceito de Segurança Alimentar que contempla tanto o aspecto da produção quanto o acesso a uma alimentação adequada para todos os membros da família, sem que haja risco ao acesso. Essa definição é vista sob três perspectivas: Disponibilidade, Estabilidade e Acesso.

A Disponibilidade representa a oferta de alimentos suficiente para atender as necessidades de consumo com o mínimo de importação. A Estabilidade está associada em minimizar a probabilidade de o consumo cair abaixo do nível desejado devido as variações na oferta de alimentos. Enquanto o acesso está associado à capacidade de produzir os alimentos necessários ou comprá-los no mercado (FAO, 1996). Nas subseções a seguir apresentam-se análises mais detalhadas das dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional e as principais questões a elas relacionadas. Essas questões podem ser analisadas no âmbito global, nacional e domiciliar/individual. A Figura 1 sistematiza os principais determinantes e a relação entre Segurança Alimentar e Nutricional.

³ A Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma, reuniu membros de 159 países que se comprometeram a reduzir os problemas da fome e subnutrição pela metade em seus países até 2015. Evidenciando o reconhecimento do direito à alimentação como inerente a todas as pessoas (SILVA, 2014).

Figura 1 - Determinantes da Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito global, nacional, domicílio



Fonte: Adaptado de FAO, 2014

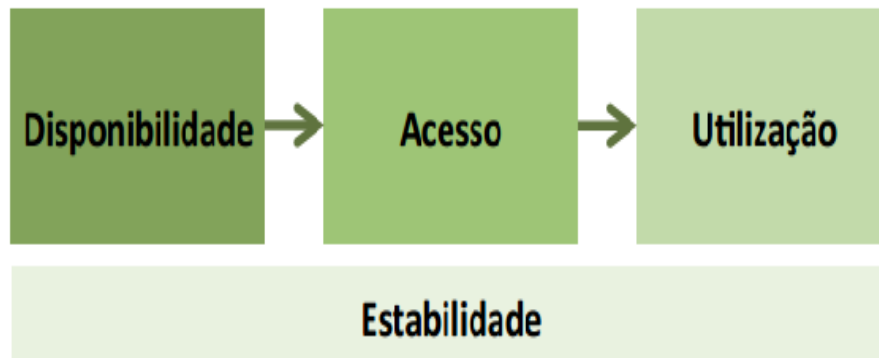
No âmbito Global destaca-se o modelo de desenvolvimento, o comércio mundial e a política econômica. A nível Nacional ressaltam-se as questões relativas à produção interna, à disponibilidade de alimentos, aos preços dos alimentos. Enquanto no âmbito Domiciliar e Individual destacam-se questões relativas ao acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequada, que está diretamente ligada à renda e ao acesso aos meios de produção; e aos serviços básicos (como saúde, educação, infraestrutura domiciliar adequada). A citação desses determinantes tem como objetivo orientar a discussão e apresentar o encadeamento lógico e a transversalidade entre as dimensões de Segurança Alimentar e Nutricional que serão relatadas a seguir, não sendo escopo do trabalho discuti-lo de forma minuciosa.

2.2 ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

2.2.1 Dimensão da Estabilidade

O conceito de Estabilidade adotado nesse estudo é semelhante à concepção apresentada pela FAO (2014) que a concebe como um tema transversal das dimensões Disponibilidade, Acesso e Utilização.

Figura 2 – Dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: FAO, 2014

A primeira definição de Estabilidade apresentada pela FAO, em 1996, a concebe como: a garantia do consumo de alimentos nos níveis adequados, sem que haja risco de o consumo cair abaixo do nível adequado por problemas da oferta de alimentos. Nota-se que essa definição de Estabilidade é um tanto restrita, quando se associa o consumo às variações da oferta.

O consumo dos alimentos pode estar abaixo do adequado por questões relacionadas à renda das famílias e ao não acesso aos meios de produção para garantir o autoconsumo das famílias e a própria geração de renda. Essa análise apenas pode ser observada quando a Estabilidade é tratada como um tema transversal às outras dimensões. Nesse contexto, a Estabilidade depende primeiro da garantia da disponibilidade de alimentos adequados; do acesso regular aos alimentos pela sociedade nos níveis adequados; e da utilização biológica dos alimentos, que está relacionada desde as condições de infraestrutura sanitária até a escolha e os hábitos alimentares (FAO, 2014).

Portanto, a análise da Estabilidade depende do estudo da disponibilidade dos alimentos, a forma de distribuição dessa disponibilidade em diferentes níveis, as questões relacionadas ao acesso regular e contínuo dos alimentos e sua utilização. Este capítulo dá maior ênfase a Disponibilidade e ao Acesso, enquanto a utilização dos alimentos é contemplada ao longo do debate.

2.2.2 Dimensão da Disponibilidade

A dimensão da Disponibilidade contempla aspectos relacionados à estratégia de desenvolvimento de uma nação e sua relação com o comércio internacional, sendo também analisada no âmbito global, nacional e domiciliar.

No geral, o conceito de Disponibilidade representa a oferta de alimentos adequada para atender às demandas da sociedade, tendo como referência o nível de consumo adequado. Nessa primeira abordagem, o conceito de Disponibilidade está relacionado com a produção de alimentos e a estratégia adotada para garantir sua oferta nos níveis suficientes. Assim, a Disponibilidade de alimentos é analisada levando em consideração a produção interna (capacidade produtiva de uma nação) e a relação com o comércio internacional (importação e exportação).

Silva e Carvalho (2002) analisam a Disponibilidade no âmbito global, nacional e familiar e destacam que no nível global a Disponibilidade de alimentos tem capacidade para atender a todos, segundo relatório da FAO, em 2000. No que se refere ao âmbito nacional, os países podem adotar duas estratégias: autossuficiência na produção de alimentos (*food self-sufficiency*) e autocapacidade de obter alimentos (*food self-reliance*).

A autossuficiência na produção de alimentos está associada ao atendimento das demandas de alimentos com os recursos internos e com o mínimo de dependência das importações. Enquanto a autocapacidade alimentar refere-se à capacidade de garantir a oferta de alimentos a partir da importação. Essa segunda forma é viabilizada pelo comércio internacional, no qual um país importa os alimentos que se somam à produção interna e garantem a oferta total (FAO, 1996).

Para Silva e Carvalho (2002), a opção entre essas duas estratégias está relacionada a avaliação que os países realizam em contar com o comércio internacional para garantir a oferta de alimentos nos níveis adequados. Uma breve análise histórica mostra que os principais países desenvolvidos adotaram a estratégia da autossuficiência utilizando políticas protecionistas na agricultura e tiveram êxito ao se tornarem exportadores de alimentos. Tais políticas protecionistas foram adotadas com a justificativa de garantir a Segurança Alimentar. Enquanto que, os países menos desenvolvidos (subdesenvolvidos) vêm prejudicando sua agricultura ao

se especializarem em produtos agrícolas que possuem vantagens comparativas⁴. Essa especialização não impossibilitou que alguns países tornassem autossuficientes e até exportadores de alimentos. Entretanto, a especialização em *commodities* agrícolas associada às políticas protecionistas dos países desenvolvidos podem afetar a Segurança Alimentar.

Essa análise evidencia a relação entre o modelo de desenvolvimento, relações com o comércio internacional e suas consequências sobre a disponibilidade de alimentos. O subsídio dos países desenvolvidos para exportação tende a aumentar a competitividade no mercado interno. Se os preços praticados pelos países exportadores forem menores que o preço médio nacional, pode haver um desestímulo a produção interna. O que pode em médio e longo prazo impactar sobre a Disponibilidade, aumentando a dependência externa para atender a demanda por alimentos.

Nesse contexto, os riscos de um país depender do mercado externo para garantir a Oferta de alimentos estão associados principalmente a volatilidade dos preços e a vulnerabilidade às mudanças na política econômica dos países exportadores. Assim, elevações nos preços dos alimentos importados por choque de oferta e/ou mudanças nas políticas agrícolas impactariam diretamente na Disponibilidade dos alimentos, comprometendo a Segurança Alimentar.

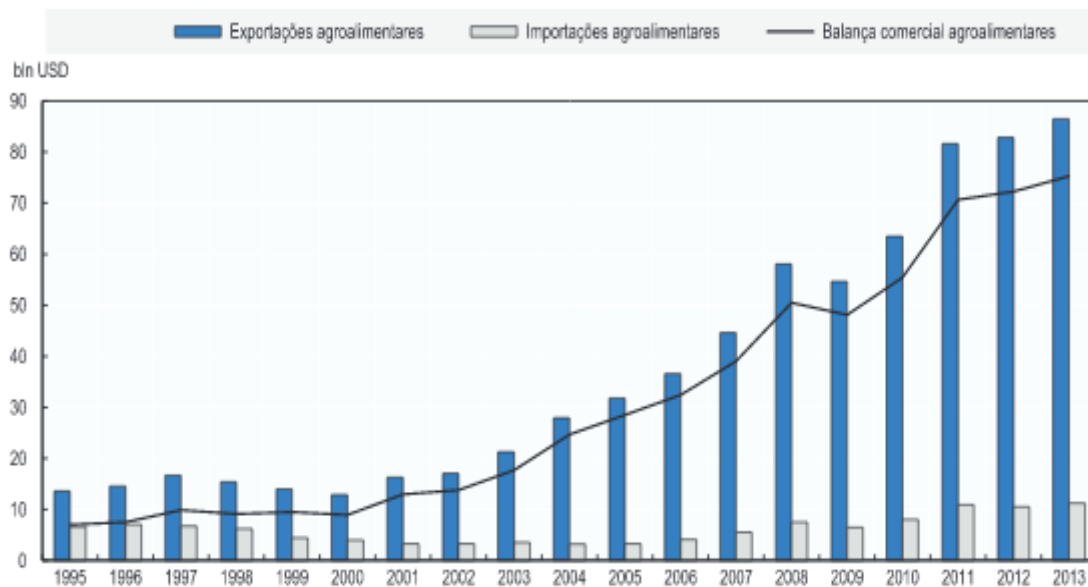
Uma breve análise da economia brasileira e do seu padrão de desenvolvimento aponta para a tendência de crescimento puxado pelas exportações de produtos de baixa intensidade tecnológica. Na história mais recente, nota-se que a abertura comercial iniciada nos anos 80 e as políticas econômicas adotadas na década de 90 criaram um cenário favorável ao crescimento da produção agrícola, o que permitiu o Brasil ocupar o segundo lugar no ranking mundial de exportação agrícola (FAO, 2015).

Essa tendência de crescimento da produção agrícola brasileira tem duas implicações na análise de Segurança Alimentar. A primeira está relacionada à autossuficiência na produção de alimentos, no qual o Brasil é exportador de alimentos. Enquanto a segunda, se refere à evolução da produção agrícola destinada para a exportação e os problemas associados a especialização em *commodities*.

⁴Essa especialização em *commodities* agrícolas tem um caráter histórico, fortemente relacionado com seu processo de colonização e a posição que estes países ocupam na divisão internacional do trabalho.

Os dados do comércio agroalimentares apontam para uma tendência crescente das exportações brasileiras, de 1995 a 2013, com variações ao longo do período. Como pode ser observado na Figura 3, as exportações superaram expressivamente as importações agroalimentares. Esse resultado pode ser, em parte, explicado pela maior abertura comercial e os próprios incentivos as exportações brasileiras, como a isenção de tarifas sobre as exportações (FAO, 2015).

Figura 3 – Comércio agroalimentares no Brasil, bilhões de dólares, 1995-2013



Fonte: FAO, 2015

Em relação à participação das exportações agroalimentares na balança comercial brasileira⁵, deve-se ressaltar que os acordos comerciais e os incentivos para tornar as exportações brasileiras mais competitivas podem aumentar a vulnerabilidade externa frente às flutuações de preço e no longo prazo podem impactar na disponibilidade interna de alimentos, ocasionada pelo desestímulo a produção voltada para o consumo interno.

Nesse contexto, a análise dos dados da produção agrícola no Brasil aponta para um crescimento mais acentuado das culturas destinadas para a exportação do que as culturas destinadas para o mercado interno, como pode ser verificado na Tabela 1. Essa tendência pode, no longo prazo, impactar na oferta de alimentos e ampliar a dependência das importações de alimentos.

⁵ Em 2014, o setor agropecuário representou 36,71% das exportações brasileiras, apresentando um saldo de 70,38 bilhões de dólares (BRASIL, 2015).

Tabela 1 – Evolução da produção agrícola: produtos exportáveis e produtos para mercado interno, Brasil, 2000 – 2014

	Produção (Toneladas) 2000	Produção (Toneladas) 2014	Taxa de Crescimento (2000-2014)
Produtos Exportáveis			
Soja (em grão)	32.820.826	86.760.520	164,35
Café (em grão)	3.807.124	2.804.070	-26,35
Milho (em grão)	32.321.000	79.877.714	147,14
Produtos para Mercado Interno			
Arroz (em casca)	11.134.588	12.175.602	9,35
Feijão (em grão)	3.056.289	3.294.586	7,80
Mandioca	23.044.190	23.242.064	0,86

Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados do IBGE, 2000-2014

Adicionalmente, a Disponibilidade também pode ser analisada no âmbito domiciliar. Nessa perspectiva, consideram-se questões relacionadas com a evolução da disponibilidade de alimentos nos domicílios e a estrutura de consumo das famílias, considerando os hábitos alimentares e as diferenças regionais. Esta análise permite fazer inferências quanto à distribuição desses alimentos nas diferentes regiões e orientam a elaboração de políticas específicas, como os incentivos à produção local de alimentos que fazem parte da cultura alimentar de cada região e ações específicas para garantir o abastecimento em lugares com condições de produção menos favoráveis. Essa perspectiva apresenta uma interface com o acesso aos alimentos, uma vez que a disponibilidade domiciliar também tem relação com a renda domiciliar dessas famílias.

Nesse sentido, considera-se que a Disponibilidade de alimentos não é condição suficiente para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população, uma vez que o Acesso aos alimentos tende a não ocorrer de forma equitativa. Portanto, questões relativas a distribuição dos alimentos entre os diferentes grupos da sociedade (Acesso), a diferença entre os níveis de consumo recomendado e o efetivamente realizado são complementares para descrever um cenário de Segurança Alimentar e Nutricional

2.2.3 Dimensão do Acesso

A dimensão do Acesso está associada à capacidade de produzir os alimentos ou comprá-los no mercado. Essa dimensão pode ser analisada sob diversos aspectos: político, econômico, ambiental e cultural.

Na perspectiva política, o Acesso a uma alimentação adequada representa um direito inerente a pessoa humana, sendo assegurado pela Constituição Federal de 1988 e reafirmado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2006, presente explicitamente na definição de SAN, a seguir:

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

Deste modo, a violação do direito à alimentação pode ser verificada em situações em que as pessoas não têm acesso regular aos alimentos em quantidade adequada; encontram-se em situação de incerteza quanto ao consumo futuro dos alimentos; têm acesso a infraestrutura inadequada (sem saneamento básico e sistema de água); têm sua cultura alimentar ameaçada; consomem produtos sem rotulagem apropriada, contaminados por agrotóxicos ou com dosagem acima do aceitável (CAISAN, 2013).

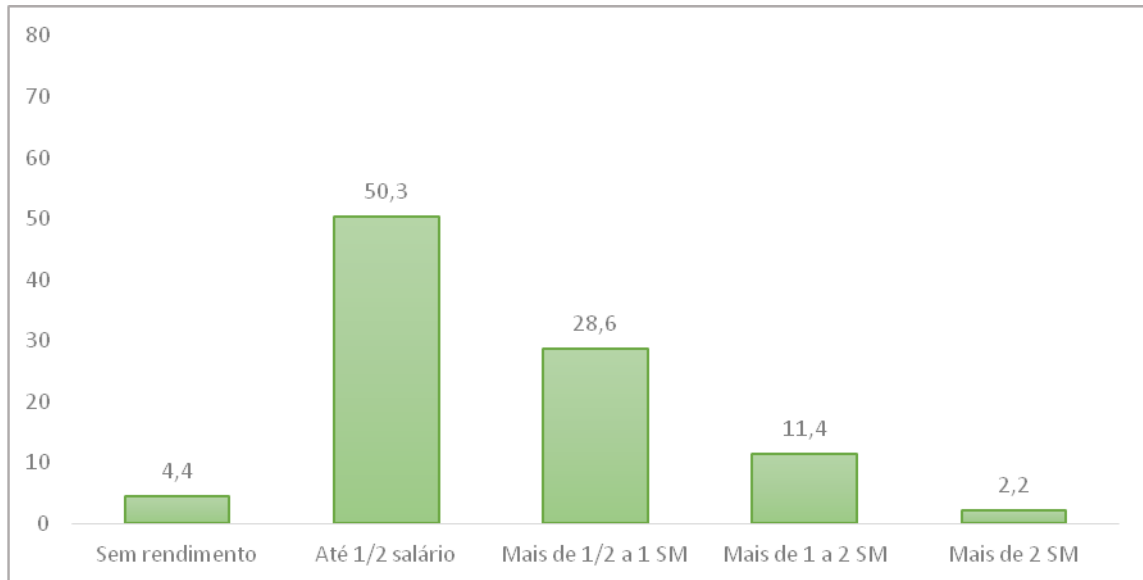
No que se refere às variáveis relacionadas ao Acesso, analisa-se nessa seção aquelas relacionadas à renda, ao preço dos alimentos, ao acesso aos meios de produção. Variáveis que se apresentam como determinantes da insegurança alimentar e/ou explicam as causas do acesso não regular aos alimentos por parte de grupos da sociedade.

Segundo Hoffman (1994), o acesso aos alimentos nas sociedades mercantis depende do poder aquisitivo para que as pessoas possam adquiri-los. Assim, a situação de insegurança alimentar no Brasil seria resultado da indisponibilidade de renda de parte da população para adquirir os alimentos nos níveis necessários.

Essa concepção pode ser analisada com base nos resultados da Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar e Nutricional, PNAD 2013. Segundo os dados da Pesquisa, os domicílios

com renda de até um salário mínimo representaram 83,3% daqueles que estavam em algum tipo de insegurança alimentar, com uma maior incidência na faixa de até meio salário mínimo (50,3%), como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Percentual de Insegurança Alimentar no Brasil por Faixa de Renda, 2013



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados da PNAD, 2013

Nesse contexto, a pobreza é considerada uma das principais determinantes do acesso não regular aos alimentos, apresentando uma forte correlação com a renda. A pobreza expressa uma situação de escassez, na qual o indivíduo não consegue alcançar um determinado padrão de vida considerado adequado.

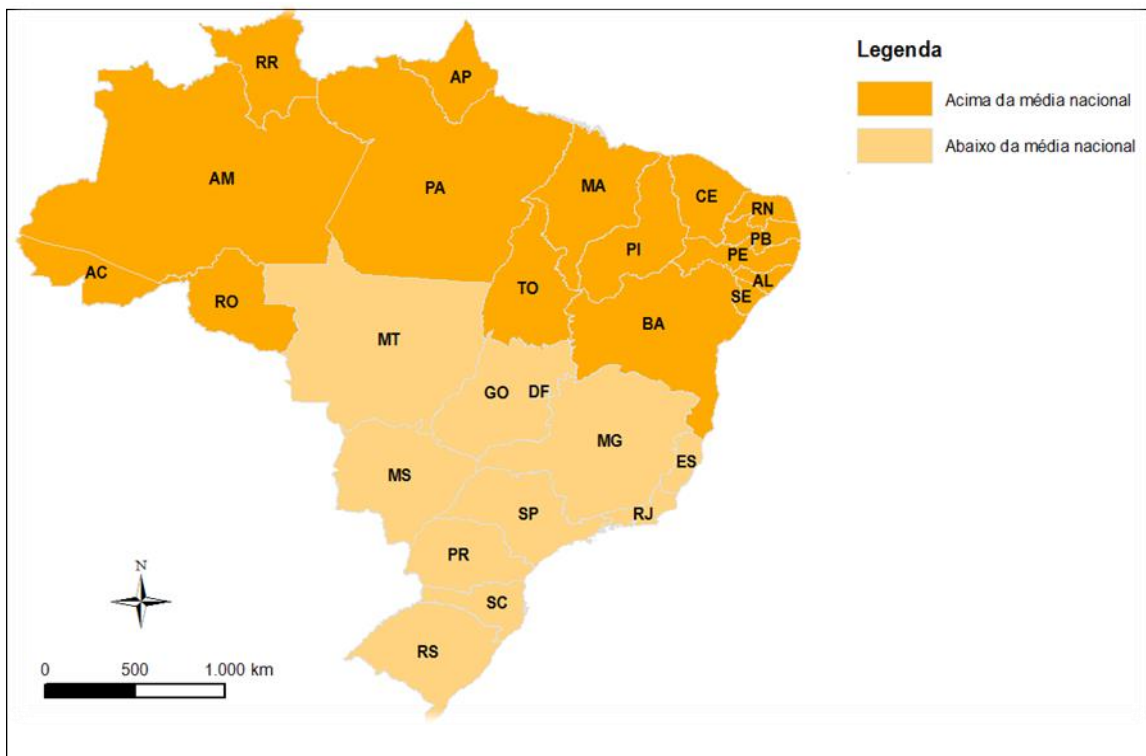
Kageyama e Hoffmann (2006), no estudo “A Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional”, apresentam o tema da pobreza sob diferentes enfoques, destacando a visão apresentada por Amartya Sen. O autor propõe uma análise para além das questões associadas a renda em si mesmo e analisa a pobreza como a privação das capacidades (*capabilities*) básicas dos indivíduos que impossibilita que as pessoas adotem o padrão de vida que valorizam. Essa análise é importante por explicitar que a pobreza não pode ser analisada apenas pela dimensão econômica, mesmo a renda sendo uma variável importante para explicar a pobreza.

Adicionalmente, o estudo realizado por Barros, Henrique e Mendonça (2000) sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil, mostra que a pobreza é determinada pela desigualdade social – desigualdade de renda e de oportunidades. Outra questão levantada no estudo refere-se à

distribuição territorial da pobreza, verificando sua tendência heterogênea no espaço brasileiro (SILVA, 2014).

Uma breve análise da distribuição territorial no Brasil aponta para a maior incidência de pessoas em situação de pobreza na região norte e nordeste. Considerando o percentual de pessoas em domicílios com renda per capita abaixo da linha de pobreza⁶ segundo a necessidade calórica, nota-se que as regiões nordeste e norte apresentam um percentual de incidência muito acima da média nacional (15,90%), com 28,83% e 25,82%, respectivamente. Enquanto as regiões centro-oeste (6,74%), sul (6,93%) e sudeste (7,84%) apresentam um percentual abaixo da média nacional, conforme a Figura 4.

Figura 4 – Mapa da Linha da Pobreza segundo a necessidade calórica no Brasil, 2013



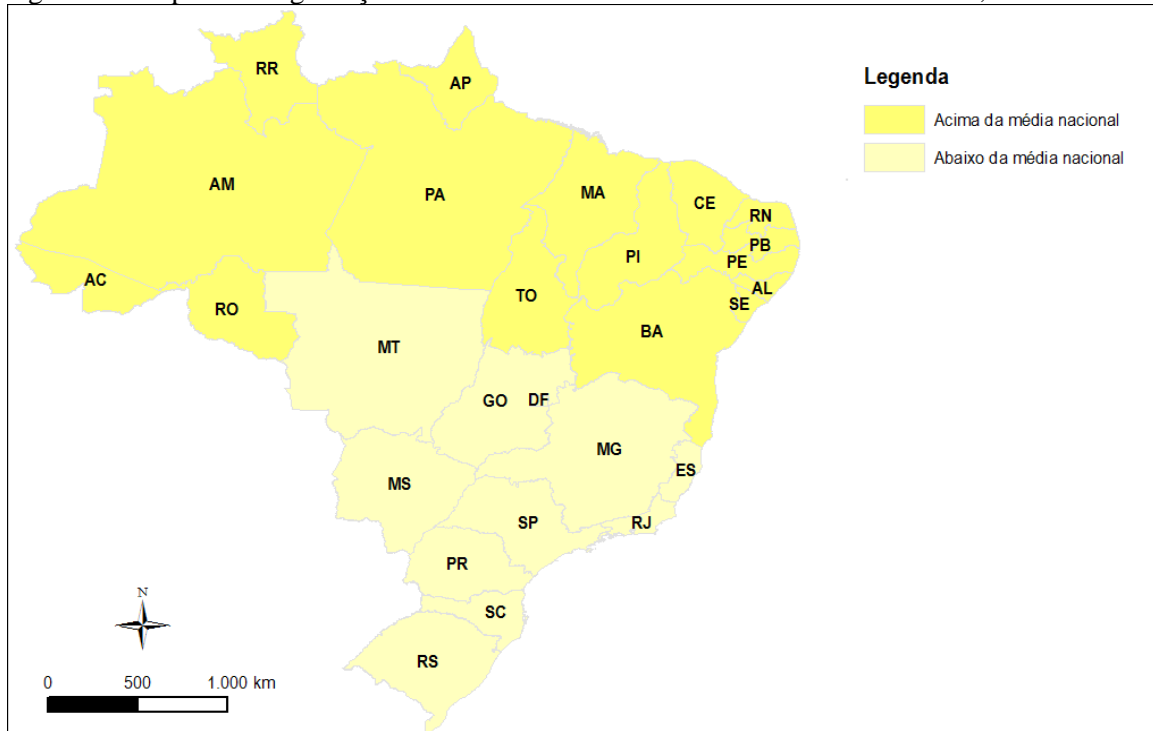
Fonte: Elaboração própria, 2015 baseado em dados do IPEA, 2013

Essa tendência heterogênea da pobreza nas regiões brasileiras também apresenta reflexo na prevalência de Insegurança Alimentar, como pode ser observado na Figura 5. Nota-se um maior

⁶ "Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS". (IPEA, 2013)

percentual de domicílios em situação de Insegurança alimentar nas regiões nordeste (38,10%) e norte (36,10%), estando acima da média nacional (22,60%). Essa análise espacial pode também ser verificada para os casos de insegurança alimentar grave⁷, contudo a região norte apresenta a maior incidência de domicílios (6,70%), seguida pela região nordeste (5,60%). Ambas acima da média nacional (3,20%) (Ver Mapa no ANEXO A).

Figura 5 – Mapa da Insegurança Alimentar e Nutricional nos domicílios brasileiros, 2013



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseado em dados do IPEA, 2013

Na perspectiva da Segurança alimentar, os preços dos alimentos e seus reflexos no consumo das famílias representam também uma característica importante para a análise. Para as famílias de baixa renda, o gasto⁸ com alimentação tem uma maior participação relativa no orçamento familiar. Em 2014, a participação da cesta básica representou 37% do salário mínimo, apresentando uma participação maior nos anos anteriores, 2003-2013, conforme apresentado no Quadro 1.

⁷ Insegurança alimentar grave segundo a Pesquisa Suplementar de Segurança alimentas – PNAD: “Redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre adultos e/ou crianças; e/ou privação de alimentos; fome”.

⁸ Ernest Engel teoriza sobre a participação dos gastos com bens necessários no total de gastos como um indicador de Bem-Estar da sociedade. O autor apresenta a relação inversa entre renda e consumo de bens necessários. Assim, à medida em que a renda aumenta a participação do consumo destes bens tendem a reduzir em termos relativos.

Quadro 1– Participação da Cesta básica no salário mínimo, Brasil, 2003 a 2014

Período	Salário Mínimo	Gasto mensal com Cesta Básica ¹	Participação da cesta básica sobre o salario mínimo
2003	240	130,48	54,37
2004	260	125,84	48,40
2005	300	136,2	45,40
2006	350	134,81	38,52
2007	380	158,71	41,77
2008	415	193,06	46,52
2009	465	201,7	43,38
2010	510	208,82	40,95
2011	545	220,49	40,46
2012	622	227,12	36,51
2013	678	265,13	39,10
2014	724	267,82	36,99

Fonte: Elaboração própria, 2015 baseado em dados do DIEESE 2014

¹O preço da cesta básica refere-se ao município de Salvador

Segundo os dados da PNAD 2013/2014, 41,1% das famílias brasileiras apresentavam rendimento per capita de até um salário mínimo, nota-se uma maior participação na faixa de rendimento superior a “½ salário mínimo a 1 salário mínimo”, representando 27,4%. Nesse sentido, as “elevações nos preços dos alimentos têm implicações mais graves para essas pessoas, contribuindo, inclusive, para o agravamento das desigualdades sociais” (SILVA; CARVALHO, 2002, p.131)

Outra questão refere-se ao acesso aos meios de produção, que também reflete o cenário de desigualdades sociais. Para algumas famílias o acesso a esses recursos representa um condicionante para o acesso a alimentação regular e contínua (MALUF, 2000). Nessa perspectiva, as famílias que têm acesso à terra e aos meios necessários para produzir conseguem atender a sua demanda por alimentos por meio da produção direta (autoconsumo) e da renda gerada na venda do excedente da produção (aquisição de alimentos). Deste modo, nota-se que o acesso à terra tem uma relação direta com o direito à alimentação adequada de parte da população, principalmente na área rural.

Portanto, os problemas da insegurança alimentar no Brasil podem ser vistos como problemas estruturais, resultantes de um processo histórico. Dentre eles, pode-se destacar a concentração de renda e a concentração fundiária. A concentração de renda é caracterizada por oportunidades desiguais entre os membros da sociedade, na qual o indivíduo que tem uma renda maior tem acesso a determinada cesta de serviços (saúde, educação) e oportunidades de trabalho. Enquanto que, o indivíduo com renda menor não tem acesso e enfrenta desafios para mudar a sua realidade. No que se refere à estrutura agrária, a concentração da estrutura fundiária faz com que o acesso aos meios de produção seja desigual, impossibilitando a inclusão produtiva de parte da população (geração de renda) e a produção de alimentos destinada para o consumo familiar (autoconsumo).

2.3 DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO AO DIREITO À SOBERANIA ALIMENTAR

A garantia da alimentação adequada para todos remete a uma discussão relacionada a forma de produção dos alimentos, a sustentabilidade dessa produção do ponto de vista ambiental e da qualidade dos alimentos, as relações no comércio internacional e as políticas econômicas adotadas para garantir a disponibilidade dos alimentos. É exatamente nesse contexto que a Via Campesina⁹ propõe a análise da Soberania Alimentar.

O conceito de Soberania Alimentar surge na década de 1990, durante a reunião da Cúpula Mundial da Alimentação, como um posicionamento dos movimentos sociais do campo organizado pela Via Campesina, contra as políticas neoliberais praticadas e ao próprio conceito de Segurança Alimentar apresentado pela FAO.

A crítica do movimento social está relacionada a não ênfase da FAO quanto às formas de produção e sua sustentabilidade, apresentando ações focadas em garantir a Disponibilidade dos alimentos. Esse posicionamento é verificado principalmente na década de 1970, onde a instituição apoiou amplamente a Revolução Verde como uma solução para as questões da insegurança alimentar (CAMPOS, 2007).

⁹ A Via Campesina é um movimento internacional ligado as questões do campo, constituída por pequenos e médios agricultores, pessoas sem terra, indígenas e trabalhadores rurais, sendo constituída em 1993 (VIA CAMPESINA, 2015).

Em resposta a concepção da FAO, a Via Campesina apresentou o conceito de Soberania Alimentar com o objetivo de ressaltar o direito de a população escolher suas formas de produção sustentável e valorizar a cultura de todos os grupos. Definindo-a como:

O direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. (FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001).

A declaração da Via Campesina no Fórum Mundial de Soberania Alimentar (2001) elenca como necessárias para Soberania Alimentar questões relativas às políticas agrícolas, às políticas sociais e à atuação do Estado, como:

- i. Apoio à produção local dos diferentes grupos e valorização econômica da produção de pequena escala;
- ii. Garantia do acesso equitativo aos meios de produção a partir da Reforma Agrária, o acesso ao crédito e capacitação para melhorar a capacidade de gestão;
- iii. Estado como garantidor da Segurança Alimentar da população. Deste modo, espera-se uma atuação ativa na adoção de políticas que garantam o acesso aos meios de produção e a valorização da produção destinada para o mercado interno;
- iv. Relações comerciais visando a garantia da Segurança Alimentar e baseadas em práticas de comércio justo;
- v. Participação dos povos na definição das políticas agrícolas.

Em relação as práticas de comércio justo, destaca-se que as políticas adotadas pelos países desenvolvidos não devem afetar a Soberania Alimentar de outros países, no que se refere aos acordos internacionais e às políticas de proteção do mercado interno (MALUF, 2007 *apud* MADRUGA, 2009)

Nesse contexto, o conceito de Soberania Alimentar também pode ser analisado no âmbito global e no nacional, mas as relações consideradas em cada esfera contemplam elementos adicionais aos apresentados na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional. No Global, além de

identificar a relação entre as políticas agrícolas e os impactos sobre a Segurança Alimentar, a perspectiva da Soberania não a considera como uma situação estática. Destaca-se assim a necessidade de adoção de uma política agrícola que potencialize e valorize a produção local. No âmbito nacional, a análise é ampliada para um debate além da disponibilidade dos alimentos, considerando a forma de produção e o questionamento da sua sustentabilidade.

As especificidades e os pontos comuns da Segurança Alimentar e da Soberania Alimentar podem ser identificadas na própria construção conceitual e no cenário que cada tema foi inserido ao debate. É nesse sentido que Alem e outros (2015) apresentam uma análise com base na teoria dos conceitos e no contexto histórico no qual ambos surgiram.

Na perspectiva histórica, o conceito de Segurança Alimentar, surgiu sob a lógica da capacidade produtiva dos países e a oferta de alimentos. Ao longo dos anos esse conceito foi ampliado incorporando outras dimensões, como as questões relacionadas à estabilidade, ao acesso e a utilização. Entretanto, essas inserções só foram possíveis devido ao seu núcleo comum¹⁰, como mencionado por Alem e outros (2015, p.18):

[...] os diversos usos dados à Segurança Alimentar são frutos da composição de seu núcleo comum. Ou seja, é a disponibilidade e a produtividade, enquanto atributo, que permitem o uso do mesmo termo para expressar diferentes fenômenos e coisas num plano mais concreto.

De forma contrária, o conceito de Soberania Alimentar surge na perspectiva de contrapor a visão de Segurança Alimentar apresentada pela FAO, na década de 1990¹¹. Promovendo um debate mais amplo deste próprio conceito, ao questionar a qualidade dos alimentos e o modelo de produção adotado pelas nações. Segundo Santos, Tonezer e Rambo (2009), esse conceito passa a incorporar tanto a dimensões da Segurança Alimentar, quanto os aspectos relacionados às políticas e às estratégias de produção sustentável, dando ênfase na valorização da produção de pequena escala dos diversos grupos e o respeito às diversidades culturais.

¹⁰ Concebe-se como Núcleo Comum os atributos gerais que permitem identificar aquilo que é comum em um conceito (ALEM *et al.*, 2015). Os autores utilizam esse instrumento para identificar os atributos que se fazem presente quando analisam a evolução do conceito de Segurança Alimentar.

¹¹ A crítica da Via Camponesa estava relacionada ao conceito de Segurança Alimentar adotada pela FAO antes da Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996. Posteriormente, as críticas permaneciam, estando relacionadas as questões como modelo de produção e as políticas agrícolas neoliberais.

A visão da Soberania Alimentar defende o direito de cada país adotar sua estratégia de produção, distanciando-se do modelo de produção padronizado e preconizado pela Revolução Verde, que na maioria das vezes se apresenta como a “única” alternativa para as nações. Desta forma, o conceito de Soberania aponta para o rompimento do modelo convencional de produção, intensivo em agrotóxicos e na mecanização da produção.

Nesse sentido, Alem e outros (2015) ao comparar os dois conceitos considera a Segurança Alimentar como um conceito conservador, à medida que este apresenta o aspecto de manutenção da ordem. Enquanto a Soberania Alimentar é vista numa perspectiva revolucionária, uma vez que propõe mudanças estruturais, como o acesso ao meio de produção e mudanças no modelo de produção. Característica essa que está associada à sua gênese, ligada ao movimento social do campo e contra as políticas neoliberais.

O presente estudo apresenta uma abordagem mais alinhada com o conceito de Soberania Alimentar, entretanto optou-se em analisar a trajetória de Segurança Alimentar e Nutricional visto que as ações e as políticas públicas adotadas estão mais associadas com este segundo conceito, o que possibilitou realizar a investigação a que este o estudo se propõe.

Diante da exposição dos aspectos teóricos apresentados nessa seção, propõe-se uma análise da trajetória brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas ações que vem sendo adotadas ou deveriam estar sendo adotadas para garantir o direito à alimentação adequada a todos os brasileiros, conforme a LOSAN nº 11.346/2006. Nesse contexto, tem-se como categorias de análise: o marco legal, as políticas públicas, o modelo de produção brasileiro e seus aspectos históricos.

3 O PAPEL DO ESTADO NO SISTEMA CAPITALISTA: COMPREENDENDO A TRAJETÓRIA BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Para analisar a trajetória de Segurança Alimentar e Nutricional se faz necessário compreender como as relações sociais são estabelecidas no modo de produção capitalista e o papel do Estado nesse processo. A interpretação proposta nesse estudo visa apresentar uma análise para além das questões aparentes, explicitando os principais aspectos de uma sociedade com direção hegemônica de classe.

Nessa perspectiva, o objetivo deste capítulo é apresentar uma abordagem teórica sobre o Estado capitalista com intuito de subsidiar a análise da trajetória brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional que será apresentada a seguir. Deste modo, a análise contempla os seguintes aspectos: i) as características aparentes do Estado capitalista; ii) os aspectos da luta política de classe; iii) os interesses das classes dominantes e o Poder Político; e iv) as especificidades do Regime Democrático.

3.1 O ESTADO CAPITALISTA

Na perspectiva da Teoria Econômica, existem distintas concepções quanto ao papel do Estado na economia. Os economistas liberais defendem a existência de um Estado mínimo, sendo favoráveis a não intervenção do Estado na economia. Essa concepção parte do princípio de que os mercados são capazes de se autorregularem. De forma oposta, os economistas Keynesianos defendem a intervenção do Estado no mercado por meio de políticas econômicas para garantir o nível de investimento, visando o crescimento e a estabilidade econômica. Por outro lado, na concepção marxista, o Estado tem o papel de assegurar a reprodução do modo de produção capitalista, apresentando características aparentes que tornam invisíveis as relações de dominação e as lutas de classe. Nesse contexto, o presente estudo está em conformidade com a concepção marxista do papel do Estado.

O modo de produção capitalista é caracterizado por um cenário de contradições e de lutas de classe, consideradas inerentes a um sistema cuja apropriação dos meios de produção ocorre de forma desigual. Essas características tornam-se imperceptíveis quando analisadas no contexto

da socialdemocracia, no qual os indivíduos são livres para escolherem seus representantes e o Estado é um “representante do interesse geral”.

Osório (2014) conceitua o Estado como uma instituição complexa, que representa a principal condensação da relação de poder. Para compreender esse conceito é necessário apresentar alguns elementos dessa análise, como os conceitos de Aparelho de Estado ou Estado Visível e Estado Invisível.

O Estado Visível ou Aparelho de Estado, representa as instituições, os funcionários das instituições, as leis, as normas e as regras. Onde o autor concebe como a coisificação das relações de dominação e exploração. O Aparelho de Estado representa um papel importante na realização das ações da classe que detém o poder político, uma vez que é a partir desses instrumentos que os interesses das classes dominantes se materializam.

O Estado Invisível se refere às relações sociais, representando as questões não tangíveis mas determinantes para compreensão da lógica de dominação do poder político. Osório (2014), o concebe como a condensação das relações sociais que permite que determinada classe alcance seus projetos políticos.

Nessa análise, o Estado é concebido como a única instituição capaz de apresentar o interesse de uma fração do grupo social (classe dominante) como representante do interesse da sociedade e essa aparente função do Estado é que legitima seu papel junto à sociedade, bem como garante a reprodução do capital (OSORIO, 2014). Essa capacidade do Estado pode ser atribuída as características aparentes que este assume no capitalismo e a própria lógica contraditória do Estado.

Dentre as características aparentes, destaca-se o distanciamento entre o poder político e o aspecto econômico. Neste, o Estado representa o domínio Político e distancia-se do Econômico. Essa posição do Estado é importante dentro de um contexto de relações sociais marcado por lutas de classe, pois dá a ideia de neutralidade (VIEIRA, 2015). Ressalta-se que a separação¹² aparente entre o poder político e o econômico representa uma fetichização do modo de produção capitalista, pois o político reflete aspectos do econômico.

¹² Essa separação impulsionou o aparecimento dos economicistas e politicista.

A lógica dessa separação permite que o Estado esteja aparentemente distante das relações de produção capitalista (proprietários dos meios de produção versus trabalhadores detentores da força de trabalho). A relação de compra e venda da força de trabalho ocorre no âmbito econômico, no qual o trabalhador é um indivíduo livre e detentor da sua força de trabalho. Assim, a relação desse trabalhador no mercado de trabalho é vista, aparentemente, dissociada do processo Político. Portanto, o Estado assume um papel externo a essa lógica capitalista (OSORIO, 2014)

Essa “separação relativa” do Estado é analisada como uma especificidade do modo de produção capitalista que determina os limites da intervenção do Estado e sua função de regulação. Como o Estado capitalista apresenta-se dissociado das relações econômicas do modo de produção capitalista, os limites na intervenção estão associados a própria reprodução do capital (MOLLO, 2001 *apud* POULANTZAS, 1977a).

Essas características são apresentadas por Poulantzas (1977, p. 129) como as contradições internas do Estado capitalista. Para o autor a superestrutura jurídico-política do Estado apresenta dupla função ideológica nesse processo:

- i) Efeito isolamento nas relações sociais e econômicas. Os agentes de produção apresentam-se na sociedade como indivíduos, dissociado das relações de classe. Nesse contexto, a superestrutura jurídico-político do Estado oculta aspectos da luta política de classe;
- ii) Representação do povo – nação. O Estado capitalista tem a capacidade de representar o interesse político de uma fração da classe dominante hegemônica como representante do interesse geral. Essa função é resultante da capacidade do Estado de se apresentar como distante da lógica de reprodução capitalista e acima das questões das lutas de classe (classe dominada x classe dominante)

Portanto, o Estado apresenta um papel importante na manutenção das relações de produção capitalista, pois suas características aparentes ocultam as questões da condensação de poder e os aspectos das lutas de classe. Além disso, contribui para o processo de desorganização das classes dominadas, como será analisado na próxima seção.

3.2 O ESTADO CAPITALISTA E AS CLASSES DOMINADAS

Para Poulantzas (1977), o Estado apresenta a função específica de coesão social, que visa assegurar a ordem do Sistema. Essa função se refere tanto a manutenção das relações de produção, como a formação social com direção hegemônica de classe.

No que se refere à formação social, o Estado é analisado como um representante do interesse político das classes dominantes e apresenta um papel importante no âmbito das lutas de classe, especificamente no que se refere em assegurar a hegemonia da classe dominante.

Nesse contexto, o autor utiliza o conceito de autonomia relativa do Estado para analisar que mesmo o Estado representando o interesse político de uma fração da classe dominante, este apresenta uma certa autonomia política. Deste modo, o Estado pode assegurar algumas garantias econômicas às classes dominadas:

[...] o Estado capitalista comporta, inscrito nas suas próprias estruturas, um jogo que permite, dentro dos limites do sistema, uma certa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas. Isto faz parte da sua própria função, na medida em que essa garantia é conforme a dominação hegemônica das classes dominantes, quer dizer, à constituição política das classes dominantes, na relação com esse Estado, como representativas de um interesse geral do povo. (POULANTZAS, 1977, p.185).

Essas garantias estão associadas tanto ao papel do Estado como representante do interesse da nação, como aos interesses políticos das classes dominantes em garantir sua hegemonia. Deste modo, o Estado pode conceder algumas garantias econômicas as classes dominadas que sejam divergentes do interesse econômico das classes dominantes, entretanto essas estão alinhadas com seus interesses políticos.

Para Mollo (2001) essa autonomia relativa¹³ contribui para o distanciamento do Estado como instrumento de uma fração da classe dominante, tendo em vista que essas garantias contribuem para ocultar as questões relativas à lógica da sociedade de classe capitalista.

¹³ Essa concepção de Poulantzas representa uma contribuição teórica importante na análise do Estado e as questões relacionadas às lutas de classe, entretanto existem alguns teóricos como Miliband que criticam a dificuldade de se analisar o nível de autonomia do Estado nesse cenário de lutas de classe, considerando a análise um tanto abstrata (MOLLO, 2001).

A autonomia relativa do Estado tem uma relação direta com as lutas de classe, estando em função da capacidade da classe dominada de se organizar politicamente. Quanto maior a capacidade das classes dominadas se organizarem politicamente, maior a capacidade destas de lutarem pelos interesses da classe. Nesse sentido, Poulantzas (1977) considera que as garantias concedidas para as classes dominadas têm como objetivo a própria desorganização desta classe.

No que se refere ao poder político do Estado, nota-se que este não se realiza apenas pela repressão ou pela força física, mas sim pela ideologia dominante e a forma como esse Estado se apresenta. É baseado nessa ideologia que o Estado consegue reproduzir o domínio político e atender o interesse de uma parte da classe dominante como se fosse de interesse da nação.

A ideologia dominante é reproduzida pelo Aparelho de Estado, que representa mecanismos necessários para o Estado realizar suas ações. Segundo Poulantzas (1977), o Aparelho de Estado representa a principal forma de perpetuar essa ideologia no capitalismo:

[...] a ideologia invade os aparelhos de Estado, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe. Esse é por excelência o papel de certos aparelhos oriundos da esfera do estado, designados **aparelhos ideológicos do Estado**. (POULANTZAS, 1977. Destaques da autora).

Nessa perspectiva, Althusser (1970) teoriza sobre o papel do Aparelho Ideológico de Estado na reprodução do modo de produção capitalista e apresenta a distinção entre o Aparelho de Estado (AE) e o Aparelho Ideológico do Estado (AIE). O Primeiro, também denominado como Aparelho Repressivo de Estado, representa as instituições e os mecanismos repressivos, como a Administração, as leis, as normas, o Exército, a Polícia e etc. A principal característica deste é o uso da violência, seja ela física ou não. Enquanto o AIE tem como principal característica a ideologia, sendo analisada por distintas instituições, como: o AIE Religioso (sistema das diferentes igrejas), Escolar (sistema das diferentes escolas públicas e privadas), Político (partidos políticos distintos), Jurídico, Cultura entre outros.

O autor ressalta que a análise dos AE e AIE não devem ser realizadas de forma dicotômica, pois ambos são influenciados pela ideologia e apresentam características repressivas. Dessa forma, o que realmente distingue essas duas categorias de análise é a característica dominante. No caso do AIE, a característica dominante é a ideologia, mas funcionam também pela

repressão. De forma semelhante, o AE funciona pela repressão e também funciona pela ideologia, que apresenta um papel importante no próprio processo de coesão social.

Considera-se que o AE e o AIE podem ser analisados como instrumentos que uma fração da classe dominante, no Poder, utiliza para garantir os seus interesses políticos. Notavelmente, a análise da intervenção da classe dominante sobre o AE é mais fácil de ser identificada, sendo analisada a partir das instituições, do marco legal (leis, decretos, regulamentos), do corpo de funcionários dessas instituições (classe reinante). Entretanto, nota-se que “nenhuma classe pode duravelmente deter o poder de Estado sem exercer simultaneamente sua hegemonia sobre e no Aparelho Ideológico de Estado”. (ALTHUSSER, 1970, p. 49).

Nesse contexto, a dominação do AE e AIE representa para as classes dominantes o principal objetivo das lutas de classe. Essa dominação garantirá a classe dominante condições necessárias para alcançarem seus projetos políticos com o consentimento da classe dominada. Ou seja, as classes dominantes precisam exercer a hegemonia nos Aparelhos do Estado para garantir que seus projetos se realizem e sejam socialmente aceito.

Com o objetivo de ampliar a análise do Estado e as relações de dominação que se estabelecem no modo de produção capitalista, apresenta-se na próxima seção aspectos importantes referentes a concepção do Estado como representante do Interesse de uma fração da classe dominante no centro do Bloco do poder, apresentada por Poulantzas (1977). Além disso, parte-se das seguintes perguntas norteadoras: De que forma os Aparelhos do Estado possibilitam que os interesses das classes dominantes sejam garantidos? Como as classes dominantes chegam ao Poder? Quais as especificidades dos regimes democráticos?

3.3 O PODER POLÍTICO

Para Poulantzas (1977, p. 100) o poder político representa “a capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses objetivos específicos”. Essa definição tem como referência as práticas das classes sociais no contexto da luta de classes.

O autor desenvolve o conceito de poder político com base na análise apresentada por Marx e Engels. Apesar desses autores não terem desenvolvido uma teoria específica sobre o poder

político, a interpretação da relação de dominação apresentada por eles contempla as práticas das classes sociais.

No que se refere ao conceito de poder político, concebido por Poulantzas (1977), propõe-se uma análise baseado em duas categorias fundamentais¹⁴ para compreensão desse conceito:

- i) **Sociedade de classe e as práticas de classe:** partindo da observação de que na sociedade capitalista existe a distinção de classes sociais¹⁵, a análise proposta contempla as lutas de classe e as práticas de classe. Nesse sentido, as relações que são estabelecidas entre as classes representam uma relação de dominação e subordinação, em que algumas destas classes apresentam a capacidade de realizar seus objetivos específicos em relação as outras;
- ii) **Interesses objetivos e as práticas de classe:** a capacidade de uma determinada classe alcançar seus objetivos específicos tem uma relação direta com as práticas de classe. Nessa perspectiva, o autor destaca as questões relacionadas a organização de classe e o poder político. Nota-se que a organização política de uma classe é uma condição necessária para seu poder, entretanto o poder de uma determinada classe depende também da capacidade de organização das outras classes. Ou seja, o poder político de uma classe está em função da organização política das outras classes, bem como das práticas de classe adotadas por estas.

Essas relações de dominação e de lutas de classe presentes no modo de produção capitalista não são facilmente observadas. Nesse aspecto, Osorio (2014) considera que a invisibilidade das relações de poder entre as classes é resultante da forma como as relações sociais se apresentam na sociedade, sendo analisada como relações entre coisas, o que oculta e distorce as relações sociais de classe.

No que se refere às práticas políticas da classe dominante, Poulantzas (1977) apresenta o conceito de cena política a partir da leitura da obra de Marx, o Dezoito de Brumário, como o

¹⁴ Essas duas categorias são baseadas na análise marxista apresentada por Poulantzas ao introduzir o conceito de Poder Político em seu livro Poder Político e Classes Sociais (1977).

¹⁵ “As relações de poder, tendo como campo as relações sociais, são relações de classe e as relações de classe são relações de poder, na medida em que o conceito de classe social indica os efeitos da estrutura sobre as práticas, o de poder os efeitos da estrutura sobre as relações entre práticas das classes em “luta”. (POULANTZAS, 1977, p. 99),

espaço de representação das práticas políticas das classes, especificamente daquelas que estão organizadas em partidos políticos. O autor destaca a defasagem entre os interesses políticos das classes dominantes e os interesses das classes representadas por estes partidos.

Nessa perspectiva, se faz necessário compreender como os interesses políticos das classes dominantes, na relação com o Estado, se apresenta na sociedade capitalista. Para compreender essa relação tem-se como referência o conceito de hegemonia apresentada por Poulantzas (1977).

O autor analisa esse conceito baseado nas práticas políticas das classes dominantes sob dois sentidos. O primeiro sentido, se refere aos interesses políticos das classes dominantes como representativo do interesse geral, em consequência do efeito de isolamento no econômico. O segundo, se refere a estrutura do Estado e a especificidade das lutas de classe, que possibilita o funcionamento do bloco no poder. Este representa a articulação que essas classes e frações das classes dominante¹⁶ estabelecem de acordo com seu posicionamento no Estado em um determinando momento histórico (OSORIO, 2014).

O primeiro sentido está associado a capacidade da classe politicamente dominante de apresentar seus interesses objetivos específicos como interesse da Nação. Citando Gramsci, Poulantzas (1977) considera que os grupos dominantes tentam coordenar os interesses dos grupos subordinados e esse processo contribui para garantir a hegemonia do grupo dominante.

No que se refere ao bloco no poder¹⁷, nota-se que essa estrutura é resultante da coexistência da dominação política de classes e das frações de classes. Nessa estrutura, existe uma fração da classe dominante que é hegemônica em relação as demais. Assim, considera-se que uma classe é hegemônica quando os interesses desta prevalecem em relação as outras classes.

Nessa perspectiva, Balanco e Pinto (2015) consideram que a hegemonia que uma classe ou fração da classe exerce no bloco do poder está associada a capacidade desta representar os

¹⁶ “Quando tratamos de classes dominantes estamos nos referindo a um conglomerado social profundamente heterogêneo. Nele se agrupam classes sociais (burguesia e proprietário fundiário), frações (por exemplo, no caso da burguesia: industrial, comercial, agrária, mineradora e financeira) e setores (grande, mediano ou pequeno capital)” (OSORIO, 2014, p. 46).

¹⁷ Dentre as características do bloco no poder, destaca-se as contradições e os conflitos que as classes dominantes estabelecem

interesses das demais classe e frações de classe, o qual os autores denominaram como hegemonia restrita. Nessa linha de análise, quando a hegemonia contempla tanto as classes dominantes como as classes dominadas passam a ser conceituada como hegemonia ampla.

Osório (2014) destaca que o setor dominante favorecido pela tendência de reprodução do capital tende a ganhar uma posição no centro do bloco no poder. O que impulsionará algumas alianças entre as classes dominantes.

O autor destaca que a hegemonia dessa classe dominante será estabelecida por meio de consensos e por ações coercitivas, tanto na relação com as outras classes dominantes quanto na relação com a classe dominada. É dessa forma que os projetos particulares de uma determinada classe dominante são apresentados como interesse de todos.

Para realizar seus projetos, a classe dominante terá como principal objetivo exercer o controle sob o Aparelho de Estado. Esta representa uma condição necessária para reprodução da ideologia dominante e a coerção social.

3.3.1 O poder político e o Aparelho de Estado

O Aparelho de Estado representa o principal instrumento para as classes dominantes, no poder, alcançarem seus interesses específicos. É a partir dele que as classes dominantes podem intervir no aspecto jurídico (leis, normas, regras), nas instituições e no corpo de funcionários.

No que se refere as instituições, nota-se que existe uma certa hierarquização quanto ao poder político. As instituições podem apresentar um papel de destaque diferente em determinados momentos, estando de acordo com os interesses da classe e fração da classe dominante (OSORIO, 2014). Esse papel que as instituições assumem pode ser verificado quando se analisa a participação dessa entidade no processo de tomada de decisão, no cenário político, na autonomia que é conferida a essa entidade.

De forma semelhante, observa-se que no corpo de funcionários também existe certa hierarquia quanto ao poder político. Nota-se que os funcionários que ocupam maiores cargos apresentam um papel de destaque no Aparelho de Estado, estando a frente das tomadas de decisões. Por

outro lado, os funcionários que apresentam cargos menores no Aparelho de Estado, resultante do processo de recrutamento, apresentam uma função mais burocrática.

Ressalta-se que para analisar o corpo de funcionários do Estado sem o risco de incorrer em erros de interpretação é importante compreender a diferença entre classe dominante que detém o poder político e a classe que tem a função de administrar, como apresentado por Osório (2014, p. 39):

Quando não se faz esta diferenciação, tende-se a supor que os funcionários que ocupam os altos postos do aparato de Estado são aqueles que detêm o poder, limitando a análise política aos cenários mais visíveis e mantendo oculto tudo aquilo que não aparece imediatamente: os interesses de classe que esses funcionários acabam protegendo ou desenvolvendo.

Para compreender as relações entre o corpo de funcionários e o jogo do poder político, Poulantzas (1977) categorizou a análise em duas classes: classe reinante e classe mantenedora. Essa diferenciação permitiu o autor explicar a lógica da intervenção da classe dominante no Aparelho de Estado para alcançar seus objetivos específicos.

O presente estudo distancia-se da visão de Poulantzas referente a categorização da classe reinante e da classe mantenedora, estando em conformidade com a análise apresentada por Osório (2014).

Para Poulantzas (1977) a classe reinante é representada pela classe dominante, onde o partido apresenta um papel de destaque no cenário político. Distanciando-se dessa concepção, Osório (2014), conceitua a classe reinante como o corpo de funcionários que ocupa os cargos mais altos no Aparelho de Estado, como por exemplo: presidentes, ministros, parlamentares e representantes altos cargos das Secretarias. Dessa forma, o autor considera que o corpo de funcionário não precisa necessariamente ser da classe dominante para se posicionar a favor desta classe.

Nessa perspectiva, o autor destaca que a classe reinante apresenta funções bem definidas que limitam a atuação desta classe. Essas limitações tendem alinhar a atuação da classe reinante aos interesses da classe dominante no poder:

[...]. Estas hierarquizações e funções estão limitadas pelo caráter de classe do poder do Estado. Assim, a classe reinante pode transmitir em sua gestão um estilo pessoal de governar, mas estará limitada pelas fronteiras demarcadas pelos interesses de classe que o Estado representa. (OSORIO, 2014, p. 41).

Nesse contexto, a lógica das relações de classe assegura que os interesses da classe dominante sejam alcançados mesmo quando os cargos mais altos do Aparelho de Estado não sejam ocupados por representantes dessa classe.

Em relação a classe mantenedora, Osório (2014) considera que esta é constituída por agentes que foram recrutados pelo Estado e ocupam cargos menores no Aparelho de Estado. Ressalta-se que essa classe apresenta um papel importante para o funcionamento das instituições e podem apresentar um posicionamento que contrapõe os interesses das classes dominantes, sem por isso colocar em risco os interesses desta classe.

3.4 O APARELHO DE ESTADO E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

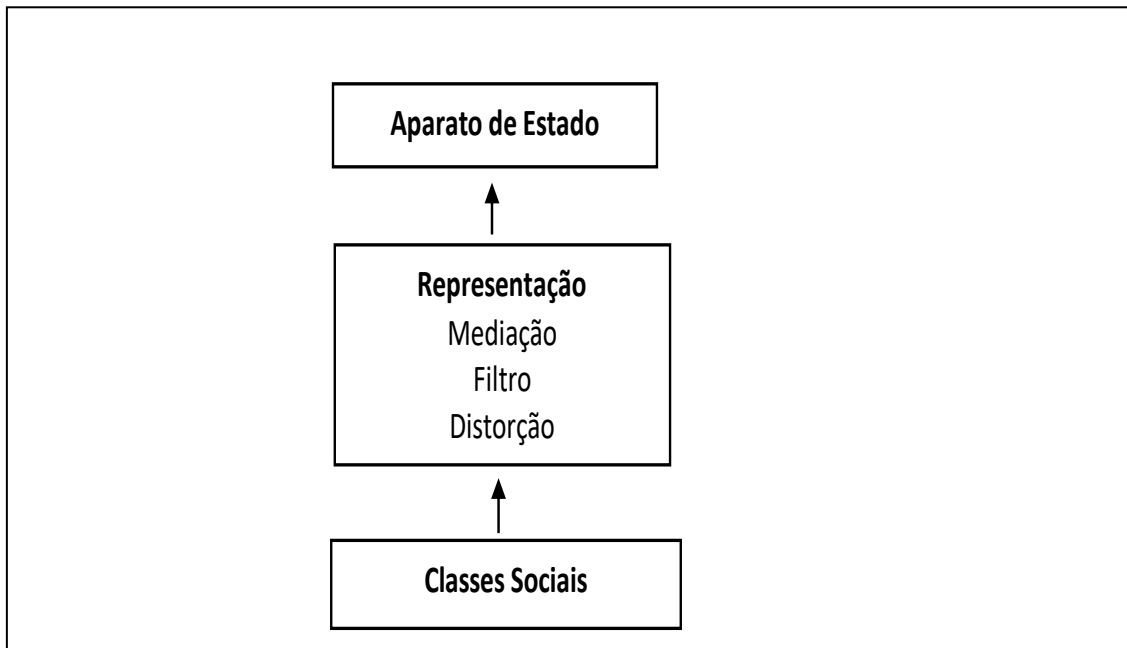
No capitalismo, as relações de dominação política e de lutas de classe precisam ser ocultadas para que o papel do Estado em organizar os interesses da classe dominante seja legítimo e aceito socialmente. Somente desta forma as classes dominantes poderão interferir no Aparelho de Estado e poderão materializar seus interesses objetivos específicos como se fosse interesse de toda Nação.

No contexto político, o Estado capitalista demanda de um instrumento que torne invisível a representação da classe dominante. É exatamente nesse contexto que os mecanismos de representação política das classes emergem como um instrumento legítimo, visível e capaz de alcançar o Aparelho de Estado (OSORIO, 2014).

Adicionalmente, a representação possibilita ocultar determinados aspectos da cena política, como: os conflitos de classe e os interesses das classes dominantes. Segundo Boito (2002, p 129): “A cena política é uma realidade superficial, enganosa, que deve ser desmitificada, despida de seus próprios termos, para que se tenha acesso à realidade profunda dos interesses e conflitos de classe”

Nessa visão, a representação política constitui-se como a principal intermediação para que as classes sociais alcancem o Aparelho de Estado, como pode ser analisada na Figura 6. Osorio (2014) destaca como o desafio da mediação entre as classes sociais e o Aparelho de Estado: o filtro e as possíveis distorções dos verdadeiros interesses das classes sociais

Figura 6 – A representação como mediação e distorção



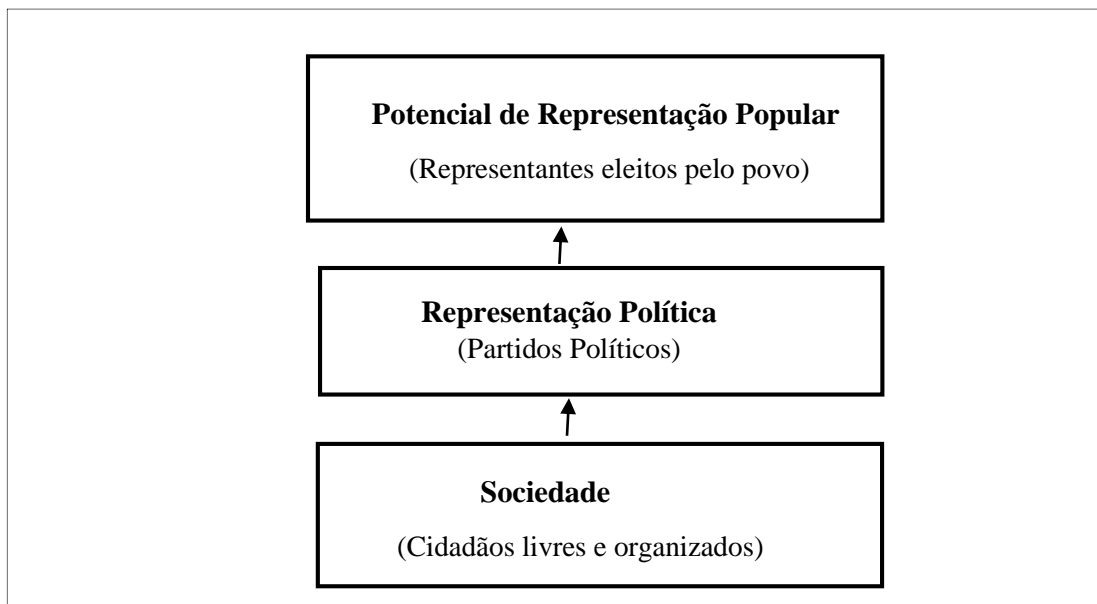
Fonte: OSORIO, 2014

Nas sociedades democráticas, a representação política é realizada pelos partidos políticos. Estes exercem um papel importante tanto por organizar os interesses das classes e frações de classe, como por institucionalizar um processo de representação legítimo e socialmente aceito. Deve-se ressaltar que esse processo de representação e organização dos interesses estar suscetível as distorções quanto aos interesses das classes sociais.

Nos regimes democráticos, os representantes políticos apresentam-se como membro eleito pelo povo, para atender o interesse desta “classe”. A lógica dessa forma de governo é de legitimar a participação dos indivíduos cidadãos no processo de escolha dos seus representantes.

Essa característica é importante por tornar invisível a hegemonia da classe dominante no Estado e por apresentar o Potencial de Representação Popular. Na figura 7, busca-se esquematizar a forma como a democracia representativa é apresentada na sociedade capitalista.

Figura 7 – Forma Aparente da Democracia Representativa



Fonte: Elaboração própria, 2015

Tendo como referência a democracia procedimental, em que os aspectos jurídicos e normativos são estabelecidos (partidos políticos, registro dos eleitores, participação de órgão de regulação, direito ao voto e etc.), nota-se que os indivíduos cidadãos livres escolhem seus representantes políticos para administrar o Aparelho de Estado. Fortalecendo assim o princípio da Representação Popular.

Em síntese, a análise apresentada nessa seção aponta para as contradições que o Estado assume no modo de produção capitalista. Nota-se que apesar deste representar o interesse de uma fração da classe dominante no centro do Bloco no Poder, as características aparentes, a autonomia relativa, os aspectos dos Aparelhos de Estado e a representação política potencializam a capacidade deste de representar o interesse da nação. Além de tornarem invisíveis os aspectos da luta política de classes.

4 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA TRAJETÓRIA BRASILEIRA DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

No Brasil, o debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional sempre esteve alinhado com a concepção historicamente apresentada pelas organizações internacionais. Esse fato contribuiu para a ampliação de estudos acadêmicos e para a inserção desse tema na Agenda de Governo¹⁸, resultando na implementação de políticas públicas que contemplaram os aspectos da Disponibilidade, da Estabilidade e do Acesso.

A análise da trajetória brasileira de ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional tem como objetivo identificar os avanços e os retrocessos em termos das políticas públicas e do marco legal nessa área. Para além dessas questões objetivas, busca-se analisar também as relações das lutas de classe que se estabelecem no modo de produção capitalista a fim de compreender a atuação do Estado.

O presente estudo enfatizou às ações de Regulamentação do Mercado de Agrotóxicos e na área da Reforma Agrária¹⁹. Essa delimitação está associada tanto a importância que as ações nessas áreas apresentam para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, como por explicitarem as características estruturantes que possibilitam analisar os aspectos da atuação do Estado Capitalista.

A estrutura fundiária no Brasil apresenta uma característica histórica relacionada ao processo de ocupação do território brasileiro, iniciado pelo regime das capitanias hereditárias. Esse processo e as pressões das classes dominantes para que a legislação vigente fosse de encontro aos seus interesses contribuíram para a manutenção da desigualdade de acesso aos meios de produção no campo.

Em relação ao Mercado de Agrotóxicos, o Brasil vem se destacando como um dos maiores consumidores destes produtos, inclusive pelo uso de substâncias proscritas em outros países por apresentarem danos à saúde humana. Mesmo com a comprovação de estudos que apontam para

¹⁸ Agenda de Governo é um termo utilizado quando se analisa o ciclo de políticas públicas (formação de agenda, elaboração de ações, implementação, monitoramento e avaliação da intervenção) para denotar a inserção de um tema que será alvo de ações dos governantes.

¹⁹ A identificação dessas duas áreas pode ser analisada na Árvore de Problemas de Insegurança Alimentar e Nutricional, no Apêndice deste documento.

os riscos do uso de determinados agrotóxicos, notam-se pressões das classes dominantes para flexibilizar o Mercado de Agrotóxicos.

Nessa perspectiva, a análise proposta será realizada em um cenário de contradições e disputas de classes, sendo apresentada a trajetória brasileira de ações de Segurança Alimentar e Nutricional a luz da visão de Poulantzas (1977) e de Osório (2014).

4.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DESCONTINUIDADES

No início do século XX, alguns estudos sobre o acesso não regular e contínuo aos alimentos apontavam para os problemas da insegurança alimentar em sua pior manifestação: a fome e a subnutrição. É exatamente nesse contexto que os estudos de Josué Castro ganham visibilidade ao tratar dos aspectos da fome no Brasil e as questões relacionadas às desigualdades regionais.

O autor foi pioneiro em analisar a fome como um fenômeno social, distanciando-se da visão naturalista que associava a fome, essencialmente, às questões naturais do clima. Além dessa contribuição, o autor inseriu em seu estudo, *Geografia da Fome* (1946), a qualidade nutritiva do padrão dietético dos brasileiros nas Áreas Alimentares, no período em que o debate da Segurança Alimentar ainda não contemplava o componente nutricional.

Na década de 30, os estudos apresentados pelo autor já identificavam de forma científica os problemas da fome e da subnutrição no território brasileiro. Dentre seus estudos, destacam-se: *O problema da alimentação no Brasil* (1933) e *O Salário Mínimo* (1935). Esses estudos apontaram a renda como um determinante dos problemas do acesso não regular aos alimentos no Brasil, contribuindo para a mobilização da sociedade para o problema da fome.

Esses estudos subsidiaram a intervenção do Estado e a adoção da Política de Salário Mínimo durante o Governo do presidente Getúlio Vargas. O Salário Mínimo foi estabelecido pelo Decreto de Lei nº 399, de 1938, sendo considerado como uma remuneração mínima necessária para que os trabalhadores atendam suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário e transporte (SILVA, 2014). Vale ressaltar que essa política contribuiu para fortalecer

a visibilidade do governo Vargas como representante do interesse do povo brasileiro, fortalecendo a característica aparente de um governo com base popular.

Esse avanço na lei trabalhista beneficiou apenas os trabalhadores da área urbana. Nesse período não houve nenhuma regulamentação dos direitos trabalhista no meio rural, que pode ser explicado, em parte, por essa garantia ir de encontro aos interesses dos grandes produtores/latifundiários, que apresentavam uma forte influência na cena político nesse período.

Sem dúvida a política do Salário Mínimo e os estudos sobre as causas da fome no Brasil contribuíram para ampliação desse debate entre os diferentes grupos e a inserção desse tema no ciclo de políticas públicas. Assim, o tema surge como uma demanda da sociedade e passa a ser inserido na Agenda de Governo, o que resultou em certas garantias para as classes dominadas.

Nessa perspectiva, a política de alimentação no Brasil passou a ser a executada com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SASP), em 1940, ainda durante o governo de Vargas. Esse momento representa um ponto de inflexão, pois é nesse contexto que o tema deixa o plano teórico e passa a ser materializado em ações, constituindo-se como a primeira “política de alimentação e nutrição” no Brasil (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

As ações executadas pelo SASP visavam promover uma alimentação adequada para os trabalhadores e estudantes, incluindo: o fornecimento de alimentos, a venda de alimentos com o preço mais baixo para trabalhadores e estudantes (criação dos restaurantes populares), práticas de educação alimentar e capacitação na área técnica especializada em alimentação e nutrição. Ressalta-se que com a saída de Getúlio Vargas esta instituição perdeu força, sendo extinta em 1967 (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Paralelo as ações desenvolvidas pelo SASP, foi criada, em 1945, a Comissão Nacional de Alimentos (CNA) para realização de estudos e coordenação da política de alimentação brasileira. Esta instituição foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, criado em 1952.

A década de 1950 representa uma nova fase na concepção da política de alimentação brasileira, com destaque aos programas de distribuição de alimentos que passaram a apresentar uma maior

focalização dos beneficiários, atendendo aos grupos prioritários (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

O I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição apresentou ações na área de assistência alimentar de grupos vulneráveis, a criação do programa da merenda escolar, a criação de programas regionais e a assistência às indústrias de alimentos. Dessas ações, destaca-se o Programa Nacional de Merenda Escolar, criado em 1955, vinculado ao Ministério de Educação, pela continuidade da estratégia de garantir o acesso à alimentação aos estudantes e reduzir o problema de evasão escolar (SILVA, 1995).

A estratégia do I Plano Nacional de Alimentação evidencia a importância da intersectorialidade²⁰ das ações no contexto da política de Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que as estratégias abrangem ações relacionadas com a disponibilidade, abastecimento e acesso aos alimentos. O que representou um grande desafio na sua implementação, tendo em vista que a execução do Plano depende da atuação integrada entre as diferentes instituições (BURLANDY, 2009).

Nas décadas seguintes, verifica-se a continuidade de novas ações do Estado na área de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, Silva (2014) destaca que as intervenções²¹ do Estado na segunda metade do século XX estavam mais direccionadas ao aspecto económico:

[...] as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento económico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor. Ademais, os programas desenvolvidos eram fortemente influenciados por organismos internacionais, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados [...]. (SILVA, 2014, p. 18).

²⁰ A ausência da intersectorialidade não viabiliza um plano de ação sistemático para minimizar os problemas da insegurança alimentar, resultando na maioria das vezes em sobreposição de ações entre as instituições, cobertura desigual dos serviços e ausência de ações complementares.

²¹ Nessa perspectiva, no âmbito económico, nota-se a ativa atuação do Estado: i) no incentivo (subsídios, políticas de preço mínimo) à produção de *commodities* agrícolas, principais produtos da pauta de exportação e; ii) incentivos para adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde, tendo em vista o aumento da produtividade agrícola. Essas duas ações impactam diretamente na Segurança Alimentar e Nutricional, principalmente quando analisada na perspectiva multidimensional. Questões essas que serão analisadas com maior detalhamento na subseção seguinte.

A questão central da trajetória de Segurança Alimentar e Nutricional é que não houve, até este momento, a consolidação de ações de assistência alimentar de forma estruturante. Adicionalmente, essas ações apresentavam também uma baixa capacidade de resolutividade das reais causas do problema da insegurança alimentar no Brasil, como a concentração de renda e a concentração fundiária.

Portanto, até meados do século XX, as políticas de assistência alimentar que se destacaram pela continuidade e capacidade de atenuar o problema da insegurança alimentar foram: a política de Salário Mínimo, no âmbito da previdência social, e o Programa Nacional de Merenda Escolar. Ademais, as outras ações do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição foram importantes como medidas de enfrentamento do problema no curto prazo e por apresentarem o desafio da intersetorialidade como um condicionante para que ações de Segurança Alimentar sejam efetivas.

Durante a década de 1960, nota-se uma intervenção mais focada na Disponibilidade dos alimentos. Tem-se a criação de companhias responsáveis pela elaboração de políticas de estímulo à produção, abastecimento e armazenamento, como: Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) (SILVA, 2014). Essas instituições têm uma função importante no que se refere à disponibilidade da produção agrícola e à distribuição nas diferentes regiões (Abastecimento).

A década de 1970 foi marcada por um processo de mudanças institucionais. Nesse período, a CNA foi extinta e substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972. O INAN foi criado para coordenar, executar e fiscalizar o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).

O Pronan foi instituído pelo Decreto de lei nº 72.034 de 1973, tendo como objetivo “acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda”. O Programa foi criado para ter uma duração plurianual, 1973 e 1974, alinhada com o Plano Nacional de Desenvolvimento.

Com a finalidade de tornar as ações mais intersetoriais, o Programa foi constituído por 12 subprogramas de diferentes Instituições. Porém, apresentou problemas na operacionalização das suas ações e irregularidades apontadas pelo próprio INAN. Deste modo, em 1975, o Instituto assina o contrato com o IPEA para elaboração do II Pronan, sendo lançado em 1976 (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

O II Pronan obteve maior êxito na gestão dos programas devido a sua estrutura intersetorial. Durante seu período de vigência foram elaborados programas voltados à produção de alimentos, distribuição e acesso. Dentre essas políticas, destacam-se: i) Programa de Abastecimento Básico: oferecia subsídio às pessoas de baixa renda para adquirir os alimentos básicos; ii) Projeto de Aquisição de Alimentos em Área Rural de Baixa Renda: garantia a compra da produção dos pequenos agricultores a preços de mercado e direcionava os produtos para as outras ações do Pronan; iii) Programa de Alimentação Popular: oferta de alimentos básicos a preços mais baixos para pessoas de baixa renda ; iv) Rede Somar: estrutura de comercialização de pequenos produtores; vi) Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT): incentivo à ampliação de programas de alimentação aos trabalhadores, o qual as empresas podem deduzir o dobro do gasto com alimentação no imposto de renda (BURLANDY, 2009; SILVA, 2014).

Para Peliano (2010), o Pronan teve um papel importante na política alimentar e nutricional por valorizar a utilização de produtos básicos nos programas alimentares e por reconhecer que a intensificação da produção de *commodities* destinada para a exportação resultava na queda da produção de alimentos para o consumo interno (SILVA, 2014).

Mesmo os subprogramas apresentados pelo II Pronan estando mais estruturados e contemplando os aspectos multidimensionais da Segurança Alimentar, a cena política não foi favorável à execução de algumas ações, conforme analisado por Silva (2014):

[...] a estratégia conservadora do governo militar, aliada a outras questões, terminaram por impedir maior efetividade do II Pronan, e muitas propostas nem saíram do papel. Outros programas de alimentação foram lançados durante os governos militares, mas sem se enquadrarem às diretrizes gerais determinadas oficialmente. Em geral, além de a distribuição de alimentos ser realizada com base em produtos industrializados, o não atendimento a essas diretrizes transformava tais programas em instrumentos clientelistas voltados a favorecer elites políticas regionais. (SILVA, 2014, p. 20).

Na década de 1980, nota-se uma expansão do orçamento e da cobertura dos programas de assistência alimentar. Entretanto a disputa por orçamento entre os ministérios e a falta de uma

atuação articulada com maior focalização interferiu na efetividade das ações (SILVA, 1994, *apud* BURLANDY, 2009)

Esse período é marcado pela redemocratização e a mobilização da sociedade para questões relacionadas à insegurança alimentar, o que contribuiu para inserção de políticas específicas na agenda de governo do presidente José Sarney. Durante seu mandato destacam-se:

- i) O Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes: consistia na distribuição de leite para crianças carentes, que o adquiria no comércio local por meio de ticket. Esse programa também ficou conhecido como “tíquete do Sarney”, por ser coordenado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária, vinculada à presidência;
- ii) O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), aprovado pelo Decreto nº 91.766 de 10 de outubro de 1985, com o objetivo de ampliar o acesso à terra para grupos mais vulneráveis e minimizar os conflitos no campo. A meta estabelecida no Plano visava beneficiar 1, 4 milhões de pessoas de 1985 a 1989.

As propostas implementadas no governo de Sarney, aparentemente, estavam alinhadas às demandas da sociedade por uma política de assistência alimentar e a luta pela democratização da propriedade da terra, entretanto, essas ações não obtiveram grande êxito na sua execução. Considera-se que essas ações atenderam muito mais ao objetivo político de legitimar a atuação do Estado a partir das concessões às classes dominadas, do que apresentaram efetividade em suas ações.

O Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes representou uma ação com baixa taxa de cobertura, em que a centralização das ações a nível federal e a falta de complementariedade com outras ações contribuíram para o seu fracasso (SILVA, 2014). Esse Programa contribuiu para legitimar o governo de Sarney como representante do interesse dos brasileiros, que após anos de Ditadura, reivindicavam pela redemocratização das ações sociais.

Quanto ao PNRA, verifica-se um cenário de disputa de interesse entre a classe de latifundiários e os trabalhadores sem terra. Por um lado, o Plano representou a mobilização da sociedade pela

redemocratização da propriedade de terra, por outro, verificou-se também a mobilização do grupo patronal contra essas ações, organizadas pela União Democrática Ruralista (UDR)²².

Nesse contexto, o PNRA representa uma “conquista” por objetivar a redemocratização das propriedades de terra no Brasil. Contudo, verificou-se uma execução muito abaixo do que havia sido planejado. Até 1989, o número de famílias assentadas foi de 82.689, muito aquém da meta estabelecida.

A década de 1990 foi um período de mudanças na elaboração de políticas públicas, influenciada pelos princípios neoliberais de eficiência e menor participação do Estado. Nesse contexto, durante o mandato do presidente Collor de Melo (1990-1992), verifica-se a descontinuidade de políticas dos mandatos anteriores, inclusive as ações em prol da Reforma Agrária.

Nesse período, tem-se também a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), 1990, como resultado da fusão de três empresas que atuavam nas atividades de fomento à produção e de coordenação de políticas agrícolas, a saber: Companhia de Financiamento da Produção, Companhia Brasileira de Alimentos e Companhia Brasileira de Abastecimento.

Nos governos posteriores, de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, os problemas da insegurança alimentar voltam a fazer parte da Agenda de Governo. Verificam-se algumas ações visando o combate à fome e à subnutrição. Entretanto não se verifica a consolidação de programas estruturantes de combate à fome.

O governo de Itamar Franco foi marcado pela mobilização da sociedade para questões da insegurança alimentar no Brasil, com destaque para o movimento "Ação da Cidadania Contra a Fome, pela Vida". O resultado dessa mobilização foi a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Pobreza, que reuniu um conjunto de ações de diferentes instituições (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Nesse período, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com a participação da sociedade civil e dos Ministérios de Educação, Fazenda,

²² A UDR foi fundada em 1985 como uma organização de grandes produtores rurais que visavam defender o direito à propriedade privada e impedir o processo de Reforma Agrária proposto pelos movimentos sociais.

Saúde, Bem Estar Social, Trabalho, Planejamento, Agricultura e Secretaria Geral da Presidência da República. Representando um avanço no debate acerca dessa temática, com a execução da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994, que teve como objetivo apresentar as principais diretrizes para garantia do acesso à alimentação (BURLANDY, 2009).

Dando seguimento ao histórico dessa trajetória de descontinuidade, com a posse de Fernando Henrique Cardoso tem-se a extinção do CONSEA e a implantação do Programa Comunidade Solidária.

O objetivo do Programa Comunidade Solidária era de se tornar um programa estruturante de combate à fome. Entretanto, suas ações eram desarticuladas e sendo algumas delas transferidas para terceiros (ONGs) - o que é em parte explicado pelo ideário neoliberal de eficiência do Estado presente neste governo. Desta forma, não houve muitos avanços na área de Segurança Alimentar nesse período, que representa, na verdade, um retrocesso (SILVA, 2014).

A principal crítica ao Programa Comunidade Solidária está associada à transferência de responsabilidade do Estado para organizações da sociedade civil. Silva e outros (1999) apresentam de forma sistematizada os principais pontos críticos desse Programa, destacam-se: i) a terceirização das ações de assistência para ONGs; ii) a focalização das ações para pessoas em situação de extrema pobreza, distanciando-se do princípio de universalização; iii) a priorização da política de combate à inflação e iv) a inexistência de políticas estruturais de combate à pobreza para além das ações emergenciais (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Portanto, a contribuição do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso não está associada a nenhuma política específica na área de Segurança Alimentar. Nesse período, destaca-se a estabilização da economia com a implementação do Plano Real, em 1994, o que proporcionou uma pequena melhora no padrão de consumo das famílias, especialmente, para famílias de baixa renda, sendo as mais afetadas com a inflação. Entretanto, deve-se ressaltar que a implantação do Plano Real ocorreu ainda no governo de Itamar Franco, quando Fernando Henrique era Ministro da Fazenda.

Adicionalmente, a estratégia adotada para implantação do Plano Real foi baseada na combinação entre valorização cambial e maior abertura comercial, o que trouxe como consequência o desincentivo à indústria nacional com a substituição de importação de produtos e o aumento da dívida pública, uma vez que o câmbio era controlado com base nas altas taxas de juros. Além disso, essa estratégia foi acompanhada por custos sociais, como: a desnacionalização da economia, a baixa geração de empregos formais, a concentração de renda e a baixa taxa de crescimento (SICSÚ, 2014). Nesse sentido, mesmo destacando a contribuição do Plano para a estabilização de preço e na superação do processo de hiperinflação vivida na década de 1980, deve-se ressaltar que algumas experiências indicam que este resultado poderia ter sido alcançado com menores custos sociais.

No segundo mandato, observam-se algumas ações mais efetivas na área de Segurança Alimentar e Nutricional, como os programas de transferência de renda: Bolsa Alimentação; Vale Gás, Bolsa Escola. Porém estes programas não eram integrados e não apresentavam critérios claros para participação dos beneficiários, o que impossibilitou a elaboração de uma política estruturante de combate à fome (SILVA, 2014).

Para Burlandy (2009) a ausência de uma estratégia intersetorial nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional resultou na pouca eficiência da alocação dos recursos e na superposição de ações. Desta forma, a trajetória brasileira é analisada numa perspectiva de descontinuidade, apresentando retrocessos e alguns avanços.

Essa descontinuidade pode ser explicada, em parte, pelo cenário de disputa entre as classes dominantes e as classes dominadas, que apesar de sua invisibilidade no modo de produção capitalista, apresenta impactos na trajetória brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional. Pode-se notar que nos governos com uma base popular mais forte, as garantias econômicas são mais efetivas do que em governos mais neoliberais. E essas garantias são essenciais para legitimar o papel do Estado como representante do interesse de todos e garantir a hegemonia da classe dominante.

No início dos anos 2000, com a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, tem-se o lançamento do Programa Fome Zero (criado em 2003) e se inicia uma nova etapa na trajetória de Segurança Alimentar, com maior ênfase na intersetorialidade das políticas públicas, na

construção de mecanismos para tornar claro os critérios de participação e ampliação da taxa de cobertura.

Para Silva (2014) esse Programa representa um ponto de inflexão na trajetória de Segurança Alimentar brasileira, pois apresenta uma estratégia intersetorial bem definida e recursos próprios. Ademais, o Programa apresenta ações integradas nas seguintes áreas: i) Inclusão Produtiva – Fortalecimento da Agricultura Familiar e II Plano Nacional de Reforma Agrária; ii) Transferência de renda – unificação dos programas de transferência de renda da gestão de Fernando Henrique com a implantação do Programa Bolsa Família; e iii) Compras Públicas – implantação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Coerentemente, tem-se a retomada do CONSEA em 2003, com o objetivo de se tornar um órgão de assessoramento da Presidência da República nessa área (BRASIL, 2015). A recriação do Conselho contribuiu para ampliação da participação social nessa discussão.

Com a sucessão da presidenta Dilma Rousseff, a temática da insegurança alimentar permanece na Agenda de Governo. O seu primeiro mandato é marcado pelo Plano Brasil Sem Miséria, que tinha como objetivo superar a extrema pobreza no Brasil até 2014. O Plano tinha ênfase na geração de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva.

Sem dúvida, a permanência do governo sob um único partido, Partido dos Trabalhadores (PT), ao longo desses três mandatos contribuiu para a continuidade das ações e para a consolidação de políticas voltadas ao combate à fome e à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2014, o Brasil se destaca pelo alcance da Meta 1 do Objetivo do Milênio e a Meta do Programa Mundial de Alimentos. A primeira visava reduzir pela metade o número de pessoas em situação de extrema pobreza até o ano de 2015. Enquanto a segunda tinha como objetivo reduzir pela metade o número de pessoas em situação de subalimentação. Essa conquista contribuiu para saída do Brasil do Mapa da Fome²³ (BRASIL, 2014).

Segundo o relatório sobre a Insegurança Alimentar no Mundo em 2014, divulgado pela FAO, o Brasil se destaca, entre os países em desenvolvimento, pela implementação de ações de

²³ No Anexo A, apresenta-se a nova configuração do Mapa da Pobreza no Mundo divulgado pela ONU.

combate à fome e a redução do número de pessoas em situação de subalimentação. Em 1990-1992, o percentual de brasileiros em situação de subalimentação²⁴ era 14%, com um decréscimo de 84,9%, esse indicador chegou a 1,7% em 2015.

Esse resultado ampliou a visibilidade das políticas sociais que têm sido adotadas no Brasil, como o Programa Fome Zero e o Plano Brasil sem Miséria, implantados respectivamente em 2003 e 2011. Os dados apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS) permitem observar que dentre os países mais populosos, entre 1990 e 2014, o Brasil apresentou a maior variação decrescente de pessoas subalimentadas (-84,9%), estando acima da variação média da América Latina (-48,1%) e do Mundo (-21,4%). Como apresentado na Tabela 2, nota-se que, no período de 1990 a 2002, o Brasil apresentou uma variação menos expressiva (-15,6%) do que no período de 2002 a 2014, com variação negativa de 82,1%.

Tabela 2 – Variação de Subalimentados nos países mais populosos, 1990 a 2014

	1990 a 2014	1990 a 2002	2002 a 2014
Mundo	-21,4%	-8,0%	-14,50%
América Latina	-48,1%	-8,8%	-43,10%
China	-53,7%	-26,9%	-36,60%
Índia	-7,4%	-11,7%	4,90%
Brasil	-84,9%	-15,6%	-82,10%
Nigéria	-38,0%	-46,2%	15,20%
Paquistão	44,3%	-19,9%	20,30%
Indonésia	-46,0%	6,7%	-49,30%

Fonte: BRASIL, 2015

Nesse sentido, o desempenho desse indicador tem uma relação direta com as políticas sociais que foram implementadas no período de 2002 a 2014, com destaque ao Programa Fome Zero, que apresentou ações de transferência de renda, fortalecimento da agricultura familiar e das redes socioassistenciais. Esse resultado também pode ser atribuído ao desempenho da economia brasileira, que apresentou uma maior geração de emprego e renda, no período analisado.

²⁴ O indicador de Subalimentação representa uma estimativa das pessoas que não dispõem da quantidade de calorias necessárias para sobreviver. Esse indicador apresenta a seguinte classificação: **Muito Baixa subalimentação** < 5 %; **Moderadamente Baixa** ≥ 5 a 14,9%; **Moderadamente alta** ≥ 15% até 24,9%; **Alta** ≥ 25% até 34,9%; **Muito Alta** ≥ 35% (BRASIL,2015)

De forma complementar, as Pesquisas Suplementares de Segurança Alimentar da PNAD apontam a tendência de redução do número de domicílios em situação de insegurança alimentar, comparando às pesquisas realizadas nos anos de 2004, 2009 e 2013. Como apresentado na Tabela 3, nota-se que o percentual de domicílios em situação de Segurança Alimentar passou de 65,10%, em 2004, para 77,4%, em 2013. Quanto aos dados de insegurança alimentar, verifica-se uma tendência decrescente para os três níveis (insegurança alimentar leve, moderada e grave). Destaca-se a insegurança alimentar grave (situação de fome e falta de alimentos), que era 7,0%, em 2004, passou para 3,2 %, em 2013. A melhora desse indicador tem uma relação direta com as ações de segurança alimentar e com outras políticas que vêm sendo adotadas.

Tabela 3 – Percentual de Domicílios em situação de Segurança Alimentar, nos anos 2004, 2009 e 2013, Brasil

Situação de Segurança Alimentar	Domicílios (em percentual)		
	2004	2009	2013
Segurança Alimentar	65,10	69,80	77,4
Insegurança Alimentar	34,90	30,20	22,6
Leve	18,00	18,70	14,8
Moderada	9,90	6,50	4,6
Grave	7,00	5,00	3,2
Total	100	100	100

Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados da PNAD, 2004, 2009 e 2013

No entanto, ressalta-se que essa pesquisa está associada ao acesso aos alimentos propriamente dito, não considerando a qualidade do alimento que está sendo consumido e a realização de outros direitos que representam condições necessárias para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar dos avanços apresentados, tem-se como contradição a baixa atuação do Estado na regulação no Mercado de Agrotóxicos, com a aprovação de leis que flexibilizam o registro destes produtos e o uso de agrotóxicos não autorizados, assim como a lentidão no processo de reavaliação dos mesmos. De forma semelhante, não se verifica avanços significativos no processo de Reforma Agrária.

Esses dois setores são estratégicos na perspectiva de Segurança Alimentar e Nutricional. A regulação do Mercado de Agrotóxicos possibilita que os brasileiros tenham acesso aos alimentos com qualidade, tenham informações sobre a utilização dos agrotóxicos e as ações destes produtos sobre a saúde e o meio ambiente. Enquanto ações de Reforma Agrária têm um papel de ampliar a forma de acesso aos meios de produção e o conseqüente acesso regular e contínuo aos alimentos.

Deste modo, realiza-se a análise desses avanços e retrocessos em dois Eixos. No Eixo I, apresenta-se uma análise relacionada ao marco legal e às políticas públicas. Enquanto no Eixo II, apresentam-se os aspectos do modelo de produção agrícola brasileiro, as práticas das classes dominantes para impossibilitar o processo de Reforma Agrária e para flexibilizar o Mercado de Agrotóxicos e suas implicações na Segurança Alimentar e Nutricional.

4.1.1 Eixo I – Marco Legal e Políticas Públicas: Avanços e Retrocessos

Nessa perspectiva, notam-se alguns avanços no marco legal que legitimam a Segurança Alimentar e Nutricional como um direito de todos. Esses avanços podem ser atribuídos, em parte, à organização dos movimentos sociais, à ampliação dessa temática com o fortalecimento do CONSEA e ao próprio projeto político da gestão do PT, fortalecido como um governo de base popular.

A criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), pela LOSAN nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, representa um avanço importante no processo de elaboração de políticas públicas e implementação da Política Nacional, Planos e Programas nessa área, apresentando como diretrizes a intersectorialidade das políticas e a descentralização das ações nas esferas do governo.

Ademais, a definição de Segurança Alimentar e Nutricional apresentada por essa Lei considera as múltiplas dimensões, contribuindo assim para ampliação desse debate na perspectiva cultural, ambiental e socialmente sustentável. Segundo a LOSAN, esse conceito abrange:

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

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

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

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

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

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

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

Outro importante avanço no marco legal foi a Emenda Constitucional n° 64/2010, que inseriu o Direito a Alimentação Adequada como um direito social, conforme texto constitucional do artigo 6°.

São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2010 – grifo da autora).

O reconhecimento do Direito à Alimentação Adequada representa um marco importante na trajetória de Segurança Alimentar e Nutricional, dando destaque ao papel do Estado nesse processo. Antes dessa Emenda, o texto da Constituição Federal já trazia no seu artigo 1° os fundamentos da República do Brasil, mas não apresentava explicitamente a alimentação como um direito social. Neste sentido, essa alteração ampliou a visibilidade das ações do Estado nessa área.

Para ampliar essa análise, apresentam-se nesta seção algumas ações que vêm sendo adotadas com a finalidade de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional e suas possíveis contradições, tendo como referência as ações de geração de renda, o acesso aos meios de produção, a promoção de práticas sustentáveis de produção, a *Food Safet (Segurança dos Alimentos)*, a ampliação do acesso à informação sobre os alimentos consumidos e as melhores práticas.

I) Fortalecimento da Agricultura Familiar

Dentre as ações nessa área, destaca-se a criação do PAA, em 2003, como uma estratégia de fortalecer a agricultura familiar e garantir o acesso aos alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar.

Desta forma, a operacionalização do Programa se dá pela compra dos produtos da agricultura familiar, com dispensa de licitação, e o direcionamento para os equipamentos públicos e para as redes socioassistenciais (BRASIL, 2015).

Além de garantir a compra dos produtos da agricultura familiar, as modalidades desse Programa apoiam as estratégias de comercialização dos empreendimentos da agricultura familiar, com o apoio à formação de estoque das organizações da agricultura familiar e uma reserva de mercado potencial para esse grupo. A seguir apresentam-se as seis modalidades do PAA.

Quadro 2 – Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Modalidades do PAA	Descrição da Modalidade do PAA
Compra Direta	Aquisição dos produtos da agricultura familiar para formação de estoques públicos, em que os preços e os produtos são definidos pelo grupo gestor do Programa. Essa modalidade é operacionalizada pela CONAB e tem um limite de aquisição anual de R\$ 8.000,00 por unidade familiar.
Compra com Aquisição Simultânea	Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a rede socioassistencial e os equipamentos públicos de Segurança Alimentar. Nessa modalidade, as organizações entregam os alimentos diretamente nas entidades beneficiárias. Essa modalidade é implementada pelo termo de adesão com Estado, Municípios e Consórcios públicos ou pelo termo de cooperação com a CONAB, os limites para aquisição são respectivamente de R\$ 6.500 para agricultores individuais e R\$ 8.000 por unidade familiar.
Apoio à Formação de Estoque	Apoio financeiro para a formação de estoque de alimentos das organizações da agricultura familiar com o objetivo de agregação de valor. Os produtos estocados serão comercializados e o recurso disponibilizado será devolvido. Essa modalidade é operacionalizada pela CONAB e tem como limite anual o valor de R\$ 8.500 por unidade familiar.

Modalidades do PAA	Descrição da Modalidade do PAA
Incentivos à Produção de Leite (PAA Leite)	<p>Aquisição de leite de vaca e cabra dos produtores da agricultura familiar e direcionamento para as famílias em situação de insegurança alimentar. Essa modalidade tem como área de abrangência a região Nordeste e Norte de Minas Gerais.</p> <p>A execução do PPA Leite é realizada com a parceria do Estado, Municípios e o MDS. O limite dessa modalidade é de R\$4.000 semestralmente por unidade familiar.</p>
Compras Institucionais	<p>Permite que os órgãos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios comprem, os produtos da agricultura familiar, com dispensa a licitação, para atender a demandas por alimentos, desde que seja com seu próprio recurso e por meio de Chamadas Públicas.</p> <p>Nessa modalidade, cada família pode vender anualmente R\$ 20.000 por entidade compradora.</p>
Aquisição de Sementes	<p>Compra de sementes da agricultura familiar que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf e distribuição para outras famílias de agricultores familiares. Essa modalidade é operacionalizada pela CONAB.</p> <p>Para a compra dessas sementes a unidade fornecedora deve apresentar certificação ou cadastro da Cultivar, sendo de caráter obrigatório a inscrição no Cadastro Nacional de Cultivares Crioulas.</p>

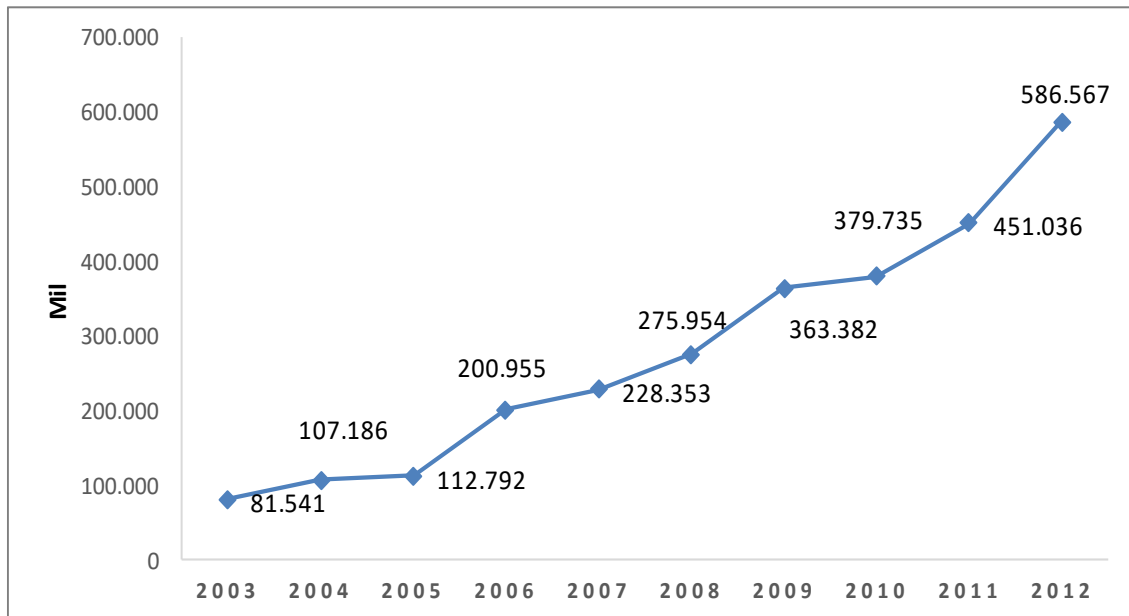
Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em informações do BRASIL, 2015

Essas modalidades combinam ações nas dimensões de acesso aos alimentos e ampliação da disponibilidade da produção agrícola, em que a agricultura familiar tem uma participação importante na produção de alimentos. Com base no Censo Agropecuário de 2006, nota-se uma alta participação da agricultura familiar na produção destinada ao consumo interno como: mandioca (87%), feijão fradinho (83%), feijão preto (77%) e arroz (34%). É nesse contexto que as ações de fortalecimento da agricultura familiar se inserem como uma estratégia diretamente relacionada à Segurança Alimentar e Nutricional dos brasileiros (CAISAN, 2011, p.16).

Os dados do PAA apontam para a consolidação dessa política pública nos últimos 10 anos. Como pode ser observado no Gráfico 2, nota-se uma tendência crescente da disponibilidade de

recursos públicos, sendo estes acompanhados por uma maior taxa de cobertura em todas as regiões²⁵.

Gráfico 2– Evolução dos recursos do PAA, Brasil, em mil reais, 2003 a 2012



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados da CONAB, 2013

Nota-se também um crescimento no número de famílias beneficiárias, de 2003 a 2012, passando de 41,3 mil famílias para 128,8 mil famílias. Os dados referentes ao valor médio das famílias beneficiárias pelo Programa apontam para uma tendência crescente, com exceção do ano de 2007 que apresentou uma queda de 30% do valor médio. Essa redução pode ser explicada pelo aumento mais do que proporcional do número de famílias beneficiadas se comparado com o valor dos recursos disponíveis para esse período.

No marco legal, notam-se ações com a finalidade de fortalecer essa estratégia, como: i) a Lei nº 11.947, de 16 de julho de 2009, que estabelece que 30% dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNE) destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser utilizados para adquirir alimentos provenientes da Agricultura Familiar; ii) o Decreto nº 8.473²⁶, de 22 de junho de 2015, que estabelece que no âmbito da administração pública federal (direta e indireta) um percentual mínimo de 30% dos

²⁵ Ver Anexos C e D.

²⁶ Esse Decreto passa a ser realizado pela modalidade PAA Compra Institucional e entrou em vigor em 01 de janeiro de 2016.

recursos destinados à alimentação sejam utilizados para aquisição de alimento da Agricultura Familiar e outros empreendimentos que se enquadrem na lei 11.326 de 24 de julho de 2006²⁷. Essas ações representam avanços no marco legal para o fortalecimento da agricultura familiar, atuando para ampliar o mercado desse grupo (acesso ao mercado institucional e formal). Para tanto, é necessária uma alta adesão das instituições quanto à legislação vigente.

II) Transferência de Renda

Nessa perspectiva, destaca-se a consolidação do Programa Bolsa Família, criado em 2003, com o objetivo de conferir renda para famílias em situação de pobreza²⁸ e extrema pobreza e possibilitar o acesso aos serviços públicos (saúde, educação e assistência social).

O Programa se insere em uma estratégia de garantir renda direta para as famílias com renda per capita de R\$ 77 a R\$ 154. O acesso ao benefício está condicionado²⁹ à frequência escolar das crianças e adolescentes e ao acompanhamento médico regular, quando se aplicar.

No âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional, os programas de transferência de renda condicionada potencializam o acesso regular aos alimentos para as famílias de baixa renda, bem como ampliam o acesso aos serviços públicos.

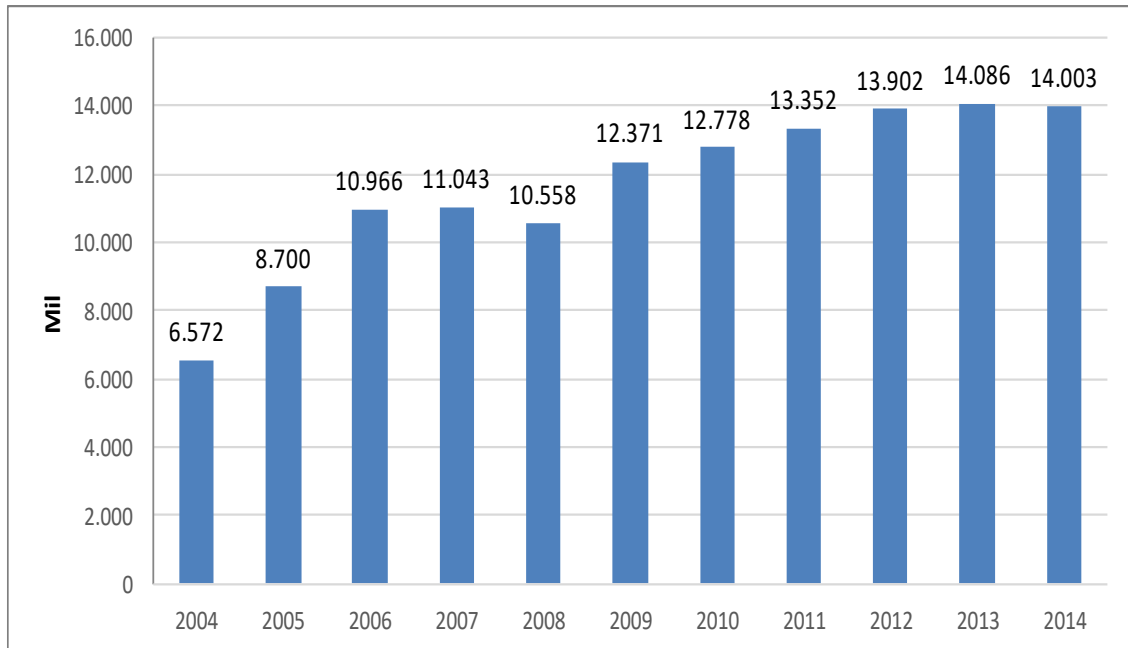
Os dados do Programa apontam para uma tendência crescente do número de famílias beneficiadas, como pode ser observado no Gráfico 3. De 2004 a 2014, verifica-se um aumento de 113,08% do número de famílias beneficiárias. O que mostra a consolidação do Programa nos últimos 10 anos, com ampliação da taxa de cobertura e a disponibilização de mais recursos.

²⁷ A lei nº 11.326 “ Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”.

²⁸ Famílias com renda per capita inferior ou igual a R\$ 77 são classificadas em situação de extrema pobreza e famílias com renda per capita de R\$ 77,1 e R\$154 são classificadas em situação de pobreza de pobreza

²⁹ O Programa apresenta condicionantes nas seguintes áreas: i) Educação: crianças e adolescentes devem estar matriculadas e apresentar frequência mínima de 85%, na faixa etária de 6 a 15 anos de idade; e 75 % de frequência na faixa etária de 15 a 16 anos; ii) Saúde: as famílias beneficiadas devem apresentar o acompanhamento médico regular. No caso das crianças, o cartão de vacinação deve estar regularizado e deve passar por acompanhamento médico periódico. Exige-se também o acompanhamento médico das gestantes e lactantes.

Gráfico 3 – Número de Famílias Beneficiadas pelo Bolsa Família, Brasil, 2004 a 2014



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada nos dados do BRASIL, 2014

Para acessar esse Programa e outras políticas públicas é necessária a inscrição no Cadastro Único para Programa Sociais de Governo (CadÚnico), que é um sistema que identifica as pessoas de baixa renda e permite analisar o perfil dessas. Atualmente, o CadÚnico é uma referência para elaboração de políticas públicas para as famílias de baixa renda e um instrumento de acompanhamento das mesmas.

A consolidação do CadÚnico representa um avanço na medida em que tornam claros os critérios de participação dos programas de governo; promovem ações intersetoriais; e apresentam uma gestão descentralizada, sendo de responsabilidade do município a identificação das pessoas de baixa renda e o registro no CadÚnico.

III) *Food Safet e o acesso às informações: Criação do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos*

Na perspectiva de ampliar o acesso às informações sobre os agrotóxicos encontrados nos alimentos foi criado o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos (PARA), em 2001, sendo coordenado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Esta iniciativa representa um avanço na análise e no acompanhamento dos níveis de agrotóxicos encontrados

nos alimentos e na verificação se os agrotóxicos utilizados estão devidamente registrados, conforme previsto em lei.

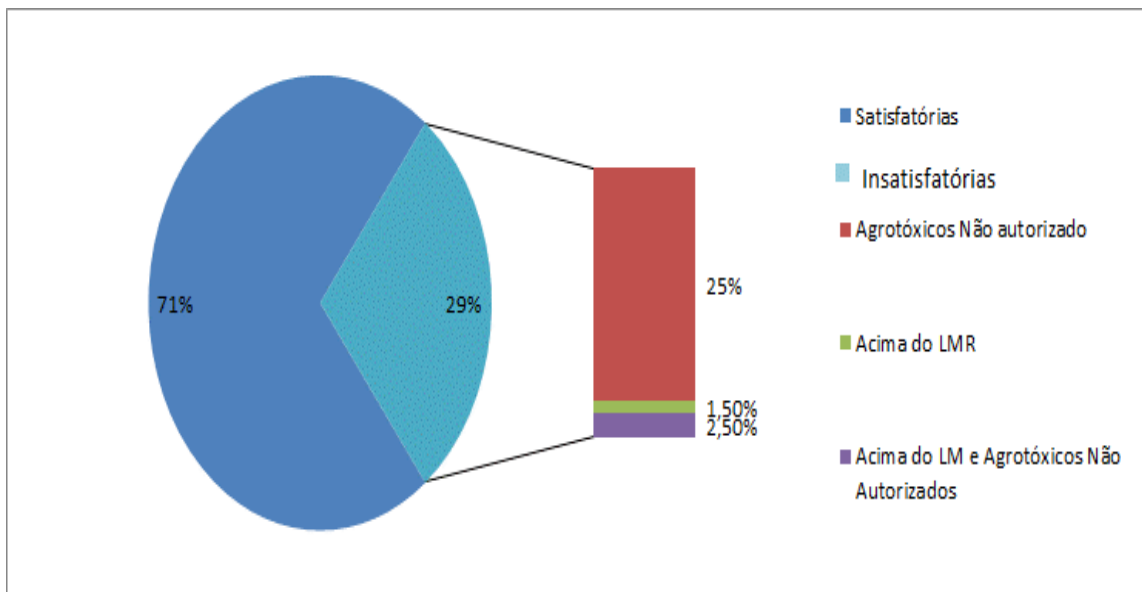
Os principais objetivos do PARA são identificar se os alimentos analisados apresentam o nível de agrotóxicos dentro do Limite Máximo de Resíduos (LMR) aceitável para determinada cultura, verificar a existência da utilização de agrotóxicos não registrados, dar publicidade para essas informações, auxiliar no processo de tomada de decisão e fomentar boas práticas (ANVISA, 2013).

O Programa foi criado como uma ação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, abrangendo inicialmente quatro estados (Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo) e foi progressivamente ampliando sua cobertura para os demais estados. Apenas em 2012, o Programa passou a ser realizado em todo território brasileiro (ANVISA, 2013)

Desde o início do Programa, em 2001, os relatórios da pesquisa apontam para a presença de resíduos de agrotóxicos acima do nível permitido, assim como a presença de agrotóxicos não autorizados nas amostras analisadas.

Os dados da pesquisa para o ano de 2012 representa bem o cenário vulnerável no qual os brasileiros se encontram. O estudo avaliou como insatisfatória 29% das amostras de alimentos analisadas. Esse dado é preocupante, pois a Anvisa considera como insatisfatórias as amostras que apresentam resíduos de ingredientes ativos não autorizados e/ou apresentam resíduos de agrotóxicos autorizados com concentração acima do LMR aceitável. Das amostras classificadas como insatisfatórias, 25% apresentaram resíduos de agrotóxicos não autorizados, 2,50% apresentaram resíduos de agrotóxicos acima do LMR e agrotóxicos não autorizados e 1,50% apresentaram resíduos acima do LMR (GRÁFICO 4).

Gráfico 4 - Distribuição das amostras com a presença ou ausência de resíduo de Agrotóxicos, Brasil, 2012



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada nos dados da ANVISA, 2013

Segundo o estudo, 71% das amostras de alimentos foram avaliadas como satisfatórias. Desse percentual, 35% foi satisfatório sem a presença de agrotóxicos e 36% foi classificado como satisfatório com agrotóxicos. Esses dados mostram que mais de 50% dos alimentos analisados estavam contaminados por agrotóxicos.

Em relação as culturas analisadas no ano de 2012, apresentaram o maior percentual de amostras insatisfatórias o morango (59%), o pepino (42%), o abacaxi (41%) e a cenoura (33%). Essas culturas se destacam também pela maior utilização de agrotóxicos não autorizados (ANVISA, 2013)

A identificação de agrotóxicos não autorizados revela a fragilidade do sistema de regulação de venda desses produtos, flexibilização do Mercado de Agrotóxicos. Segundo a lei 7.802, de 1989, a produção, a importação, a exportação e a utilização de agrotóxico estão condicionadas ao registro no órgão federal responsável. Adicionalmente, a autorização dos agrotóxicos novos depende da avaliação toxicológica sobre o ser humano e o meio ambiente, conforme artigo 3º e § 5º. Apesar de existir lei específica para a regulamentação desse mercado, os dados do PARA apontam para o seu descumprimento.

Quanto ao PARA, notam-se algumas iniciativas do Programa para realizar o rastreamento dos produtores que utilizam os agrotóxicos não autorizados e acima do limite aceitável, bem como o rastreamento dos distribuidores e fabricantes. Uma vez identificado os produtores, tem-se a atuação e aplicação de multa. Essa atuação apresenta um papel importante por ser um desincentivo a utilização desses agrotóxicos. Entretanto, o Programa tem uma atuação amostral e um tanto limitada.

Além dessa fragilidade, nota-se uma redução das culturas analisadas pelo Programa nos anos 2011 e 2012. Em 2010, a pesquisa contemplou 18 culturas diferentes, enquanto nos anos 2011 e 2012, foram avaliadas, respectivamente, 9 e 7 culturas.

Nessa perspectiva, nota-se também uma lentidão no processo de análise dos agrotóxicos e divulgação dos resultados. Os dados da avaliação de 2012, por exemplo, foram divulgados dois anos após o início da pesquisa e são os dados disponíveis mais atualizados, o que reduz a capacidade de resolutividade dos problemas e sua própria função de tornar público esses resultados.

No contexto do acesso às informações dos alimentos, destaca-se o Projeto de Lei 4148/2008, de autoria de Luis Heinze, aprovado pela câmara dos deputados, que propõe mudanças no rótulo dos transgênicos e na exigência de rotulação segundo a composição do produto. Atualmente, é obrigatório o rótulo de identificação nos produtos que contém qualquer quantidade de produtos transgênicos; e a identificação do produto com a figura de um triângulo com subscrito T (Transgênicos), permitindo o fácil acesso a informação para os consumidores.

A proposta de lei prevê uma alteração no rótulo, que apresentaria apenas a descrição “contém transgênicos”. Além disso, essa proposta considera obrigatório o rótulo apenas para produtos que tenham um percentual acima de 1% de transgênicos.

A presente proposta está ainda em tramitação no Senado, mas evidencia a pressão de grupos políticos para omitir as informações quanto à origem dos produtos, que pode ser um parâmetro para a escolha entre consumir ou não consumir. A omissão de informações referentes aos produtos consumidos representa uma violação de direito, conforme descrito na LOSAN.

4.1.2 Eixo II - Modelo de Produção Agrícola: Pressões das classes dominantes e as Implicações na Segurança Alimentar e Nutricional

O desenvolvimento da agricultura brasileira pautada nas exportações de *commodities* agrícolas resultou na consolidação do modelo agroexportador, intensivo na utilização de agrotóxicos e outras tecnologias da “Revolução Verde”. Nesse sentido, destaca-se a expansão do agronegócio e sua participação na atividade econômica que, em 2015, apresentou uma participação de 44,1% das exportações brasileira na Balança Comercial.

Na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional, nota-se que a intensificação da produção de *commodities* torna o país mais vulnerável às flutuações do mercado externo e pode afetar em médio e longo prazo a disponibilidade de alimentos. Ademais, a utilização intensiva de agrotóxicos para garantir os ganhos de produtividade e a produção em áreas extensas podem colocar a sociedade em uma situação de vulnerabilidade.

Os dados do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG) revelam que as culturas destinadas para as exportações apresentam um consumo maior de agrotóxicos do que as culturas destinadas para o consumo interno. De 2000 a 2013, a soja e o milho tiveram maior participação nas vendas de agrotóxicos do que as demais culturas. Em 2013, por exemplo, a participação da venda de agrotóxicos destinados à soja foi de 52,73%, enquanto a participação do arroz e do feijão foi respectivamente de 1,44% e 1,84%.

No que se refere a produção de alimentos, nota-se uma maior participação da agricultura familiar. De acordo com o relatório da FAO (2014) a agricultura familiar é responsável por 70% da produção de alimentos no Brasil, representando 84% dos estabelecimentos agropecuários. Entretanto, os estabelecimentos da agricultura familiar ocupam apenas 24% da área total de estabelecimentos de acordo com o Censo Agropecuário 2006.

Os dados relativos ao número de estabelecimentos agropecuários e à área total remetem para a problemática da concentração fundiária no Brasil, sendo analisado como uma característica estruturante do Modelo Agroexportador Brasileiro. O índice que mensura o grau de

concentração de terras, Índice de Gini³⁰, no Brasil se apresentou acima de 0,8, apontando para a desigualdade no acesso à terra. Ou seja, a concentração de terras na mão de uma minoria, os latifundiários.

A partir das características deste modelo de produção, busca-se analisar as contradições da atuação do Estado, dentro de um contexto de disputa entre as classes. Por um lado, notam-se os interesses dos grandes proprietários de terra em garantir a ordem e assegurar o direito à propriedade, bem como o interesse dos mesmos e das empresas agroquímicas em flexibilizar o Mercado de Agrotóxico. Por outro lado, existe o reconhecimento de grupos da sociedade da necessidade da redemocratização do acesso à terra e da regulamentação do Mercado de Agrotóxicos.

Para realizar essa análise, apresentam-se uma breve contextualização histórica do processo de ocupação de terras no Brasil e as pressões das classes dominantes para a manutenção do atual modelo de produção, dando ênfase à invisibilidade das relações de dominação e de lutas de classe a partir da representação política. Ademais, analisam-se as práticas/pressões das classes dominantes para alcançarem seus interesses objetivos, dentre estes, inviabilizar uma Reforma Agrária ampla no país e desregular o Mercado de Agrotóxicos.

4.1.2.1 A desigualdade de acesso à terra no Brasil e a pressão das classes dominantes na “manutenção da ordem”

Para compreender a atual estrutura fundiária e a representação que as classes dominantes possuem no Aparelho de Estado, faz-se necessário recorrer a história territorial do Brasil e analisar como esta classe se posiciona para garantir seus interesses objetivos. Nessa perspectiva, busca-se nessa subseção analisar a intervenção da classe dominante ao longo do processo histórico.

O primeiro regime de terras foi baseado nas instituições de Sesmarias, adotada em Portugal no século XIV. Nesse sentido, adotou-se no Brasil, em 1530, o regime das Sesmarias com o objetivo de garantir a ocupação territorial e o cultivo das terras (LIMA, 2002).

³⁰ O Índice de Gini é instrumento utilizado para calcular o grau de concentração de terras no Brasil. Este índice varia entre 0 e 1, onde 0 representa completa igualdade e 1 representa elevado grau de concentração.

O projeto do governo português foi realizado pelo sistema de Capitânicas Hereditárias, tendo como referência a lei das Sesmarias. Esse sistema dividiu o país em 12 capitânicas hereditárias, com setores lineares de 30 a 100 léguas (GERMANI, 2006). Iniciando assim a formação das grandes propriedades de terras no Brasil, sendo excluída desse processo a população que já habitava nesse território.

De acordo com a lei de Sesmarias, as terras concedidas pela Coroa deveriam ser cultivadas pelo titular ou por terceiros e o valor equivalente a sexta parte da produção deveria ser destinada para a Coroa (GERMANI, 2006). Aquelas terras que não fossem cultivadas por determinado período seriam confiscadas pelo Estado.

Vale ressaltar que a Lei de Sesmarias adotada no Brasil diverge em alguns aspectos com a de Portugal. Enquanto a lei original estabelecia um período determinado para a concessão da terra, no Brasil a concessão das sesmarias foi estabelecida a título perpétuo (GERMANI, 2006 e LIMA, 2002). Esta forma de concessão legitimou mais o direito à propriedade da terra do que a capacidade dos donatários de torná-las produtivas, apresentando grandes extensões territoriais.

Em 1822, a Lei das Sesmarias foi revogada e tem-se uma nova etapa na distribuição de terras no Brasil. Desse período até 1850 não havia nenhuma lei oficial que regulamentasse a distribuição de terras. Entretanto, nota-se que a posse se tornou uma forma legítima de acesso a propriedade de terra. Lima (2002) destaca que o sistema de posse possibilitou aos mais pobres o acesso à terra, que até então não era possível pelo regime das Sesmarias.

As ocupações de terras que eram inicialmente realizadas pelos colonos pobres em pequenas propriedades, com o fim do regime de sesmarias passaram a abranger grandes latifúndios. Este cenário de ocupação das terras sem uma lei específica que a regulamentasse teve como resultado a intensificação dos conflitos entre sesmeiros e posseiros e a comercialização irregular da terra (compra e venda da posse) (GERMANI, 2006).

Em 1850, a publicação da Lei nº 601 de 18 de setembro, denominada como Lei de Terras, representou o fim da propriedade das terras pelo regime de posse. Esta mudança no marco legal

condicionou o acesso as terras devolutas do Estado a compra e tornou a ocupação das terras como uma ilegalidade:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e de mais sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do dano causado. (BRASIL, 1850).

Adicionalmente, a Lei de Terras revalida as sesmarias que não cumpriram as condições na época da concessão, mas que estivessem sendo cultivadas e com morada habitual do sesmeiro ou concessionário, conforme o Artigo 4º. Nessa perspectiva, a lei mantém a lógica de ocupação de grandes áreas de terra, favorecendo o interesse dos latifundiários, uma vez que assegura o direito à propriedade e cria um instrumento legal que dificulta o acesso à terra aos pequenos produtores, posseiros e colonos pobres.

Para Barcelo e Berriel (2009) a Lei de Terras não só legitima os latifúndios como torna a terra uma mercadoria, tendo em vista que sua aquisição se dá no mercado. Essa mudança implica na expropriação dos meios de produção dos pequenos produtores, na migração deste grupo para os centros urbanos e na geração de mão de obra para o trabalho no campo. Além da intensificação dos conflitos entre os latifundiários e entre os posseiros que resistiram em permanecer na terra mesmo sem a posse legal.

Nesse contexto, Barcelo e Berriel (2009) destacam que a Lei de Terras evidencia a influência dos grandes latifundiários sobre o Estado:

O exemplo da Lei de Terras é enfático para demonstrar o poder de pressão e influência (o lobby) dos fazendeiros (que é histórico) perante o Estado brasileiro, para que este siga atendendo aos interesses da grande propriedade. (BARCELOS; BERRIEL, 2009 p. 5).

Essa visão torna-se mais clara quando se analisa que a Lei de Terra foi publicada no período de grandes mudanças nas relações de trabalho no campo. O século XIX foi marcado pelo fim do tráfico negreiro e os incentivos a imigração estrangeira, sendo do interesse dos grandes latifundiários garantir o direito à propriedade de terra e ter um instrumento legal que impossibilitasse que estes grupos tivessem acesso livre a terra, o que era possível com o regime de posse.

Nesse período, notam-se as pressões desses grupos para “assegurar a ordem” na ocupação de terras e garantir o direito à propriedade privada. Posteriormente, com a proclamação da república, em 1889, tem-se a representação direta desse grupo no poder, na denominada República Velha.

A República Velha representa um momento histórico em que esse grupo passou a assumir altos cargos no Aparelho de Estado e a elaborar políticas alinhadas aos interesses de classe. No período de 1889 a 1930, consolidou-se no país a Política Café com Leite e a presidência do país passou a ser controlada por membros da classe dominante das duas maiores economias na época, Minas Gerais, maior produtor de leite, e São Paulo, maior produtor de café.

Os acordos entre os grupos de Minas Gerais e de São Paulo e as práticas dos coronéis (voto cabresto, clientelismo) viabilizaram a eleição de presidentes dos dois estados por mais de 30 anos. A lógica desse governo conferia poder político a este grupo para legislar em causa própria, como pode ser exemplificada com as políticas de proteção a produção de café, como o Convênio de Taubaté entre outras políticas de valorização do café.

A Revolução de 1930 “rompe” com a lógica da Política Café com Leite, impossibilitando que o candidato eleito, Carlos Prestes, assumisse a presidência e o governo provisório passa a ser assumido pelo gaúcho Getúlio Vargas.

Mesmo com a aparente saída dos latifundiários do poder, os interesses desse grupo continuavam sendo “garantidos”. Não se observa nesse período ações com a finalidade de promover mudanças na estrutura fundiária ou mesmo nas relações no campo. Um exemplo disso é que a Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943, não contemplou os trabalhadores rurais (BARCELO; BERRIEL, 2009).

Ressalta-se que apesar da inércia das ações nessa área, a luta dos trabalhadores rurais e camponeses pela democratização do acesso à terra por meio da Reforma Agrária sempre esteve presente. Na década de 50 e 60, as Ligas Camponesas³¹ apresentaram um papel importante

³¹ Deve-se ressaltar que a organização em Ligas Camponesas foi iniciada em 1940, liderada pelo Partido Comunista do Brasil (PCB) com o objetivo de fortalecer a organização dos trabalhadores rurais.

nesse processo, ganhando projeção nacional. Destaca-se a experiência no Engenho de Galileia, em Pernambuco, no qual os camponeses que permaneciam na terra pelo sistema de arrendamento foram expulsos pelo proprietário. Este conflito e a luta contínua dos camponeses pela Reforma Agrária possibilitaram a mobilização e organização desse grupo.

Esse histórico dos movimentos sociais na luta pela terra aponta para a trajetória percorrida pelos trabalhadores rurais e camponeses pela democratização do acesso. O Engenho de Galileia se destaca pela mobilização e por ter sido concedida a desapropriação da terra, em 1959, baseado no artigo da Constituição que prevê a desapropriação por interesse social, mediante a indenização. A formalização dessa desapropriação ampliou as expectativas dos movimentos quanto a realização da Reforma Agrária. De acordo com Motta e Esteve (2008), em 1963, as Ligas Camponesas estavam presentes em 18 das 22 unidades federativas, expressa por aproximadamente 218 Ligas Camponesas.

A experiência do Engenho da Galileia representou uma conquista para os movimentos camponeses, entretanto a exigência da indenização das terras desapropriadas representava um entrave para ampliação dessas ações, bem como os critérios a serem adotados para o assentamento das famílias apresentaram-se distante da lógica do movimento. Esses critérios adotados para os assentamentos contribuíram para a desmobilização dos movimentos sociais (MOTTA; ESTEVES, 2008).

No início da década de 1960, a esperança desse grupo foi renovada com a eleição de João Goulart, que apresentava o projeto de Reforma Agrária e de ampliação de direitos dos trabalhadores rurais, dentre estes projetos, destaca-se a criação da Superintendência da Política Agrária (Supra). Porém, em 1964, tem-se o Golpe Militar e os projetos iniciados por Goulart foram interrompidos. Uma das primeiras mudanças realizadas pelos militares foi a extinção da Supra e a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), bem como a aprovação do Estatuto da Terra (OLIVEIRA, 2001).

A aprovação da Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, representa uma mudança na legislação da redistribuição de terras. Essa lei dispõe sobre imóveis rurais para Reforma Agrária, definindo-a como “o conjunto de medidas que visam promover

melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL, 1964).

Para Germani (2009) a aprovação do Estatuto da Terra durante a ditadura militar está associada às limitações previstas em lei para realização de uma Reforma Agrária efetiva. Segundo o Estatuto, a Reforma Agrária seria executada, principalmente, por meio da tributação, colonização e expropriação. De forma que a expropriação ocorreria em áreas de tensão social (GERMANI, 2009).

Portanto, a proposta de Reforma Agrária presente no Estatuto da Terra não representava uma proposta nacional de redemocratização de terras e mudanças na estrutura agrária brasileira, mas sim uma proposta que visava minimizar os conflitos no campo e garantir o direito a propriedade, prevendo indenização baseada no valor de mercado para os casos de expropriação para fins de Reforma Agrária.

No período pós-ditadura militar, verificam-se as pressões dos movimentos sociais pela democratização das terras no Brasil. Como mencionado na seção 3.1.1, destacam-se o movimento dos trabalhadores rurais, o MST. Este Movimento representa a consolidação da luta dos trabalhadores rurais e camponeses pela democratização do acesso à terra, tendo como precursora as Ligas Camponesas.

Em resposta a organização dos trabalhadores rurais e com o objetivo de garantir os interesses dos grandes produtores surge a UDR. Esta Entidade foi fundada, em 1985, tendo como “princípio fundamental a preservação do direito de propriedade e a manutenção da Ordem e respeito às leis do país” (UDR, 2014). O discurso conservador dos representantes dessa Entidade explica as ações e as pressões dos seus representantes para inviabilizar o processo de Reforma Agrária.

Nesse primeiro momento, a UDR surge como representante dos interesses dos grandes produtores rurais, assegurando na constituinte de 1988 o direito à propriedade privada das propriedades produtivas.

No entanto, tem-se como um avanço no marco legal a aprovação dos artigos 184 e 186 da Constituição de 1988, que estabelece a desapropriação de terras nos casos em que não for cumprida a função social da terra. Conforme previsto na Constituição:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

A função social da terra especifica os critérios que devem ser cumpridos pelas propriedades rurais, prevendo em lei que as propriedades de terras que não cumprirem um desses requisitos devem ser desapropriadas e direcionadas para fins de Reforma Agrária.

Destaca-se que apesar desse avanço no marco legal, as pressões dos grandes produtores e de representantes dos interesses dessa classe permanecem presente no cenário político. Surge no início dos anos 1990 algumas entidades que visam defender os interesses desta classe, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Nesse período, a articulação da UDR ocorre informalmente.

Em meados da década de 1990, os representantes dessa classe passam a se organizar formalmente na política brasileira por meio da criação da Frente Parlamentar Ruralista, também denominada como Bancada Ruralista. Esta Bancada apresenta representantes da câmara dos deputados e do senado com objetivo de apresentar e viabilizar projetos de lei que visem o desenvolvimento do setor. Em 2002, passou a ser denominada como Frente Parlamentar da Agropecuária³².

A criação da Bancada Ruralista por meio da representação política permite que os representantes dessa classe interfiram no Aparelho de Estado, articulando mudanças no marco

³² O Ato Mesa nº 69, de 10 de novembro de 2005:

Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade

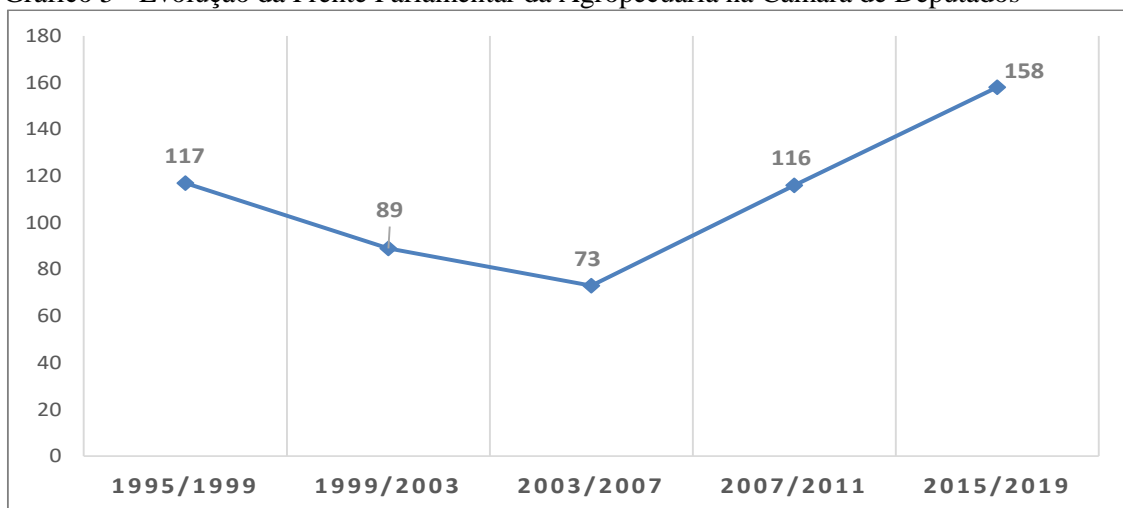
normativo e ocupando altos cargos de Instituições governamentais. Além disso, a representação política torna invisível as relações de dominação existentes no modo de produção capitalista.

4.1.2.2 As ações da Frente Parlamentar da Agropecuária para manutenção da Ordem: uma análise da história recente

A atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) pode ser observada nas iniciativas e na articulação deste grupo em alterar o marco normativo por meio dos Projetos de Lei, das Portarias, das Normas e das pressões sobre as Entidades que apresentam um papel importante para o desenvolvimento do setor agropecuário ou que apresentam um escopo que vai de encontro ao interesse da classe representada.

Os dados recentes sobre a evolução da FPA na Câmara dos Deputados apontam para uma maior articulação desse grupo no núcleo político, o que amplia a capacidade de interferir no Aparelho de Estado. Conforme apresentado no Gráfico 5, nota-se uma expansão do número de representantes, com destaque para as duas últimas gestões.

Gráfico 5 - Evolução da Frente Parlamentar da Agropecuária na Câmara de Deputados³³



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada nos dados de VIGNA, 2000 *apud* BARCELOS; BERRIEL, 2009, BRASIL, 2015

³³ Os Dados relativos ao número de membros da Frente Parlamentar da Agropecuária/ Bancada Ruralista referem-se apenas aos representantes da Câmara dos deputados em exercício no período.

Barcelos e Berriel (2009) ressaltam que apesar da menor representatividade da FPA nas gestões anteriores, verificam-se que os interesses dessas classes dominantes estavam sendo garantidos por meio da intervenção dessa classe no Aparelho de Estado.

Nesse contexto, nota-se a atuação ativa dos membros desta Frente Parlamentar para realizar seus projetos políticos, como: burocratizar os processos de regularização fundiária de terras indígenas e de comunidades tradicionais, vetar a PEC do trabalho escravo, alterar o conceito de trabalho escravo previsto na lei, burocratizar o processo de desapropriação de imóveis rurais que não cumprem sua função social e o processo de Reforma Agrária.

A PEC 57A/1999, também conhecida como PEC do Trabalho Escravo, estabelece que as propriedades atuadas com trabalho escravo deverão ser desapropriadas para fins Reforma Agrária ou para uso social urbano. Este projeto estabelece que as propriedades atuadas com trabalho escravo não atendem o requisito IV da função social da terra, logo é assegurado pela legislação vigente a desapropriação destes estabelecimentos.

Mesmo com a importância dessa proposta para garantir o direito dos trabalhadores rurais e combater a incidência de casos de trabalho análogo a escravo³⁴, nota-se morosidade no processo de debate e votação na Câmara dos Deputados e no Senado. A proposta que foi apresentada em 1999, apenas foi promulgada em 5 de junho de 2014. Essa Emenda Constitucional contraria os interesses dos latifundiários, uma vez que estabelece a desapropriação da propriedade rural ou urbana sem nenhuma indenização nos casos de comprovação do trabalho análogo a escravo. O que, em parte, explica a lentidão no processo de aprovação.

Durante a tramitação dessa PEC, os representantes da FPA se articulavam para alterar a definição de trabalho escravo, excluindo deste conceito as características de jornada exaustivas e condições degradantes de trabalho. Esta proposta foi formalizada pelo PL nº 3842/12, apresentado pelo presidente dessa Frente Parlamentar, Moreira Mendes. Em 2015, o Projeto foi reapresentado para a Câmara dos Deputados, sendo apensados no PL nº 2464/2015. O objetivo principal desse Projeto de Lei é descaracterizar o conceito de trabalho escravo para que as

³⁴ Segundo a Lei 10.803/2003, define-se como trabalho análogo à escravidão: “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto”

propriedades atuadas não corram o risco de serem notificadas por não cumprimento da função social da terra, um dos critérios de priorização para a desapropriação e direcionamento para fins de Reforma Agrária.

Nessa mesma perspectiva, a PEC 215/2000 representa a pressão desses representantes para reduzir o número de títulos de terras. Essa Proposta atribui ao “Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei” (BRASIL, 2000).

Destaca-se ainda a aprovação da Medida Provisória (MP) nº 422/2008, que flexibiliza a aquisição de terras públicas na Amazônia Legal. Essa MP estabelece a dispensa de licitação para compra de terras públicas na Amazônia Legal e a ampliação da aquisição de 500 para 1.500 hectares (BARCELOS; BERRIEL, 2009). Desta forma, essa mudança no marco normativo favorece aos médios e grandes produtores que têm recursos financeiros para comprar a terra.

A atuação dos representantes da FPA explicita a influência desse grupo no contexto político, articulando-se para garantir a aprovação de propostas favoráveis e travar os projetos de lei que contrarie os interesses dessas classes. Como apresentado na seção anterior, essas pressões das classes dominantes para assegurar os direitos a propriedade privada e garantir a Ordem podem ser observadas desde o período colonial.

No que se refere a Reforma Agrária, notam-se algumas mudanças recentes no marco normativo que torna mais burocrático o processo de operacionalização da desapropriação dos imóveis rurais. Oliveira (2016) destaca como os principais retrocessos no marco normativo: as Portarias nº 05, 06 e 07 de janeiro de 2013; a Portaria 83, de 28 de novembro de 2014; a Portaria 243 de 08 de julho de 2015, a Instrução Normativa do INCRA nº 83, de 30 de julho de 2015. Esses instrumentos normativos estabelecem novos critérios para desapropriação dos imóveis além do cumprimento da função social da terra e estabelecem critérios de priorização das famílias a serem assentadas.

A Portaria 243 de 08 de julho de 2015, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dispõe sobre o processo administrativo para obtenção dos imóveis rurais para fins de Reforma Agrária. Esta Portaria estabelece o processo de identificação dos imóveis rurais e os critérios que devem ser atendidos para obtenção do imóvel.

De acordo com a Portaria 243/2015, os imóveis vistoriados pelo Incra serão identificados segundo uma pesquisa realizada baseada nos seguintes critérios:

- I - indicativos de descumprimento da sua função social;
- II - os imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo;
- III - as terras públicas, desde que apresentem viabilidade para a implantação de projetos de assentamento;
- IV - os imóveis rurais de maior dimensão e aqueles ofertados para a compra e venda de que trata o Decreto nº 433, de 1992; e
- V - Localização em área de influência de outros assentamentos ou centros consumidores. (BRASIL, 2015).

A vistoria do Imóvel resultará em dois documentos técnicos: o Laudo Agrônomico de Fiscalização (LAF) e o Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA). Será exigido também o Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR) para os imóveis que apresentarem o custo por família superior ao valor de referência.

Os valores de referência dos imóveis estão presentes na Portaria nº 7 de 31 de janeiro de 2013, do MDA. Esta Portaria estabelece o valor máximo do imóvel por família por região e bioma, considerando o valor de referência das desapropriações de imóveis realizadas pelo Incra:

- I - R\$ 40 mil (quarenta mil reais) nos biomas do Cerrado e Caatinga, na Região Nordeste;
- II - R\$ 80 mil (oitenta mil reais) nos biomas da Amazônia e Mata Atlântica, na Região Nordeste e bioma cerrado, no estado de Tocantins;
- III - R\$ 90 mil (noventa mil reais) nos biomas da Amazônia, na Regiões Centro Oeste, Norte e Pampas;
- IV - R\$ 140 mil (cento e quarenta mil reais) na demais regiões. (BRASIL, 2013).

A partir dos documentos técnicos necessários para a avaliação do imóvel, o INCRA realizará o enquadramento. Se o imóvel atender todos os critérios, caberá ao INCRA consultar o Órgão Estadual de Terra e do Meio Ambiente sobre a possível existência de sobreposição de interesse

em relação a área. Além desta consulta, o perímetro do Imóvel deverá ser enviado para o MDA consultar a existência de sobreposição de interesses dos seguintes Órgãos³⁵:

- I - Ministério de Minas e Energia;
- II - Ministério da Justiça;
- III - Ministério do Meio Ambiente;
- IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V - Ministério da Cultura; e
- VI - Ministério dos Transportes. (BRASIL, 2015).

Finalizado essa consulta, a Superintendências Regional do Incra encaminhará o processo para a Diretoria Nacional, que verificará o enquadramento de acordo com a Portaria do MDA. Se todos os critérios e a documentação estiverem em conformidade, será autorizada a disposição do imóvel para fins de Reforma Agrária.

A análise do processo de disposição do imóvel para fins de Reforma Agrária aponta para a burocratização do enquadramento dos imóveis rurais, o que interfere na autonomia do Incra na identificação dos imóveis e submete o enquadramento à avaliação de diferentes instâncias. Desta forma, na existência de sobreposição de interesses pelos Órgãos consultados pelo MDA, o processo administrativo será arquivado, conforme Portaria nº 243/2015

Nessa perspectiva, nota-se também que o MDA apresenta um papel central na tomada de decisão relacionada à disposição dos imóveis, tanto por estabelecer nas Portarias os requisitos e os critérios de priorização que devem ser atendidos pelos imóveis rurais, como por fazer parte do processo de análise. Além disso, esta estrutura torna o processo suscetível a possíveis interferência políticas.

O atual cenário político torna as ações nessa área mais incertas com uma tendência de paralisação destas ações, pelo menos no curto prazo. A instabilidade política representada pelo processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff e o governo interino de Michel Temer trouxe implicações no processo de enquadramento dos imóveis rurais, processo no qual o MDA apresentava um papel central. Uma das primeiras ações do Governo Temer foi a extinção do MDA, em 12 de maio de 2016, e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. As atribuições do MDA serão transferidas para o novo Ministério, enquanto isso, os processos estão paralisados e pouco se pode formular sobre as ações desse atual Governo.

³⁵ De acordo com o artigo 8 § 3º - “Outros órgãos e entidades poderão ser consultados, a depender da localização do imóvel e da existência de fator que justifique consultas adicionais” (BRASIL, 2015).

4.1.2.3 Reforma Agrária em Números: uma análise recente da história brasileira

Para analisar as ações na área da Reforma Agrária e compreender a atual situação da estrutura fundiária no Brasil, apresenta-se uma breve contextualização das ações adotadas após a constituição de 1988, com destaque aos governos de FHC, Lula e a atual presidente Dilma. Destaca-se ainda as pressões das classes dominantes e a atuação dos movimentos sociais nesse processo.

A análise das áreas dos estabelecimentos rurais, segundo seu estrato, indica a manutenção da desigualdade do acesso à terra no Brasil. Como pode ser observado no ‘ 3, nota-se que no Censo Agropecuário de 1996, apenas 1,02% dos estabelecimentos rurais estavam na faixa de “1000 ha e mais”, entretanto, representavam 45,10% da área total. Nota-se ainda, que 65% dos imóveis estavam na faixa “Menos de 10 ha” e representavam 2,23% da área total.

Quadro 3– Evolução dos estabelecimentos agropecuários, segundo os estratos de áreas 1995 e 2006

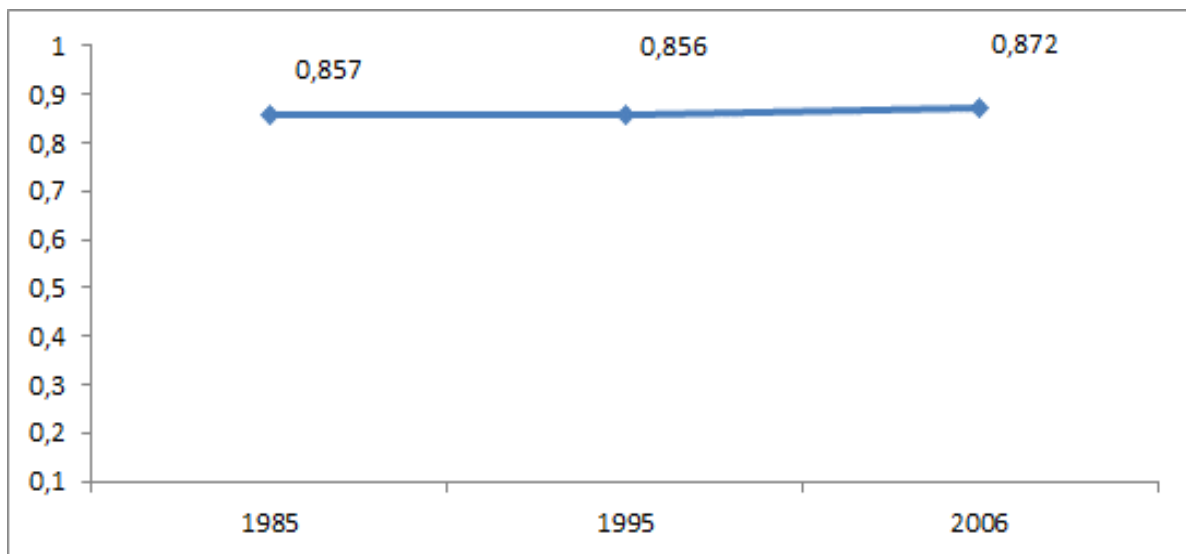
	1996		2006	
	Nº Estabelecimentos	Área (hectares)	Nº Estabelecimentos	Área (hectares)
Menos de 10 ha	2.402.374	7.882.194	2.477.071	7.798.607
10 a menos de 100 ha	1.916.487	62.693.585	1.971.577	62.893.091
100 a menos de 1000 ha	469.964	123.541.517	424.906	112.696.478
1000 ha e mais	49.358	159.493.949	46.911	146.553.218
Total	4.838.183	353.611.245	4.920.465	329.941.394

Fonte: Elaboração própria, 2016 baseada em dados do IBGE, 2006

Com base nos dados mais recentes do Censo Agropecuário, de 2006, nota-se que os estabelecimentos na faixa de “1000 ha e mais” continuam apresentando uma participação representativa da área total (44,42%), enquanto que 50,4% dos estabelecimentos ocupam 2,36% da área total.

Esse resultado é corroborado quando se analisa a evolução do Índice de Gini. Conforme apresentado no Gráfico 4, nota-se um acréscimo no Índice de Gini em 2006, se comparado com os dados dos Censos Agropecuários de 1996 e 1985. Portanto, nenhuma alteração efetiva na distribuição de terras ocorreu no Brasil após o processo de redemocratização e a inserção desse tema na Agenda de Governo.

Gráfico 6– Evolução do Índice de Gini, no período intercensitário 1985/2006



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados do IBGE, 2006

No que refere às ações de Reforma Agrária, nota-se que não ocorreu no Brasil um processo amplo e efetivo da desapropriação de terras que não cumprem sua função social, como previsto nos artigos nº 184 e 186 da Constituição. Desta forma, avaliam-se que as ações nessa área passam assumir nas diferentes gestões governamentais mais um papel de política compensatória, do que uma política reformista de redistribuição das terras brasileiras.

Os dados nessa área apontam para pequenos avanços na implementação dos Projetos de Assentamentos. Segundo dados do Incra, até 2014 foram implementados 9.127 Projetos, com área total de 88.297.609 hectares, que beneficiou 1, 3 milhões de famílias assentadas. Um resultado bem modesto se comparado com a meta do PNRA I que visava beneficiar 1, 4 milhão de famílias, no período de 1985 a 1989, e o PNRA II que apresentava como Meta 1 - Assentar 400 mil novas famílias de 2003 a 2006.

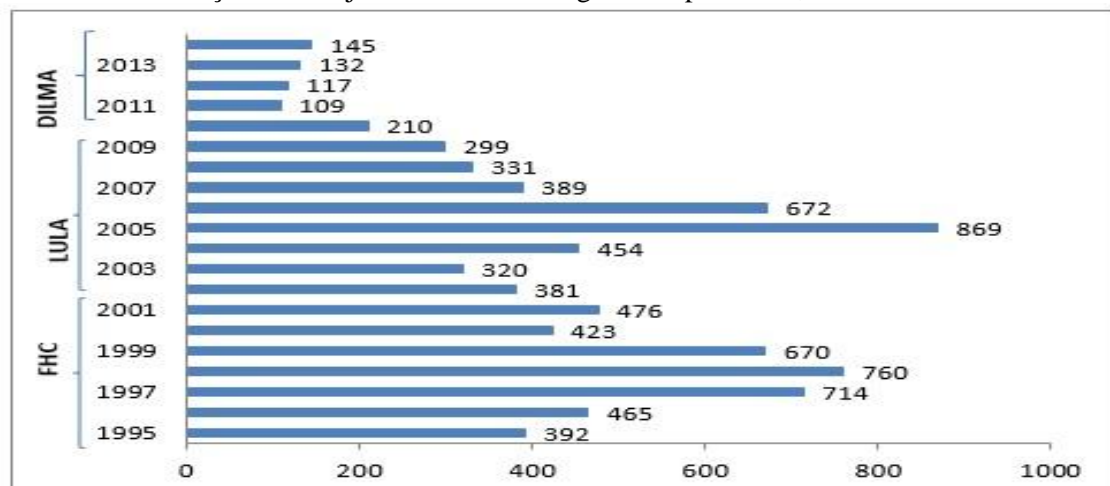
Ao analisar os Projetos implantados de 1995 a 2014, verifica-se, contraditoriamente, uma menor implantação de Projetos durante a gestão do PT. Esse dado chama atenção pelo histórico do partido junto aos movimentos sociais, com ênfase na luta pela terra. De 1995 a 2002, foram implantados 4.281 Projetos, durante o mandato de FHC. Enquanto, no mandato do presidente Lula foi realizado 3.544, com queda acentuada a partir de 2007. Deve-se ressaltar que durante a gestão de Lula tem-se uma nova proposta de requalificação dos Assentamento, mais integrado e com acesso às políticas públicas.

No primeiro governo Lula, foi publicado o II PNRA, apresentando a estratégia dessa nova gestão para os Projetos de Assentamento:

Nos novos projetos de assentamento busca-se combinar viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade. Pretende-se, assim, criar as condições para que o modelo agrícola possa ser alterado, introduzindo-se maior preocupação com a distribuição de renda, a ocupação e o emprego rural, a segurança alimentar e nutricional, o acesso a direitos fundamentais e o meio ambiente. (BRASIL, 2004, p.10).

Essa tendência permanece nos anos seguintes, na gestão da presidenta Dilma Rousseff, que apresentou 503 Projetos implantados, durante o seu primeiro mandato, de 2010 a 2014. Verifica-se a continuidade da estratégia de requalificação dos assentamentos e ampliação das políticas públicas. Entretanto, o número de Projetos na gestão da presidenta corresponde a 22% dos Projetos implantados no primeiro mandato de Lula. Esses dados podem estar associados as mudanças no Marco Normativo que tornaram o processo mais burocrático e a maior articulação da FPA com a maior adesão na Câmara dos deputados.

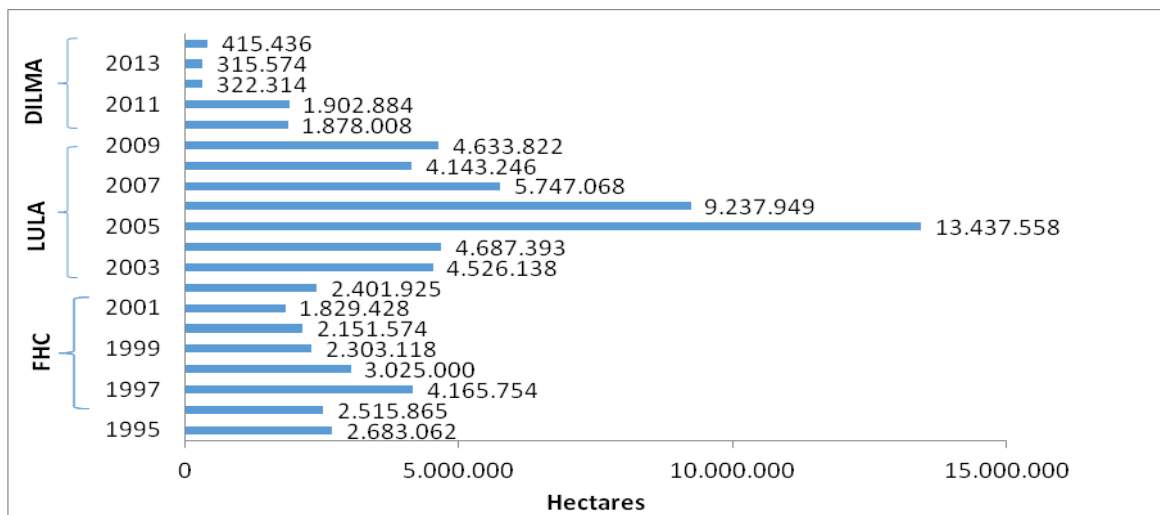
Gráfico 7 – Evolução dos Projetos de Reforma Agrária Implantados, 1995 a 2014



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados do INCRA, 2015

Quando se analisa a evolução das áreas destinadas para os Projetos de Assentamento, no mesmo período, nota-se que durante o governo Lula houve um montante de áreas destinadas para esses projetos superior a apresentada na gestão de FHC (GRÁFICO 8). Esse mesmo resultado será encontrado quando se analisa os dados de famílias assentadas. Esses dados poderiam mudar a análise realizada inicialmente sobre a gestão deste governo, entretanto deve-se ressaltar a existência de divergências na forma de apuração pelo INCRA relativo aos novos assentamentos no governo Lula. Alguns pesquisadores e o próprio MST tem criticado o INCRA por computar como novos assentamentos a requalificação de assentamentos antigos, regularização de posse e o reassentamento de agricultores atingidos por barragens.

Gráfico 8 – Evolução das Áreas (hectares) destinadas para Projetos de Reforma Agrária, 1995 a 2014



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados do INCRA, 2015

Essa divergência nos dados sobre os novos assentamentos dificulta a análise comparativa dos diferentes governos. Dessa forma, optou-se em utilizar os dados oficiais apresentados pelo INCRA, fazendo essas ressalvas. De forma complementar, propõe-se uma análise da estratégia de Reforma Agrária adotada nesses governos com o objetivo de subsidiar esse estudo.

No primeiro mandato de FHC, de 1995 a 1998, nota-se uma ampliação das políticas de assentamento das famílias que estavam acampadas. O governo defendia a ideia de que não havia mais latifúndios no Brasil e que o problema poderia ser resolvido com o assentamento das famílias acampadas. Entretanto, esse período foi marcado pela intensificação das ocupações de terras e a maior mobilização dos movimentos sociais na luta pela terra (FERNANDES, 2015).

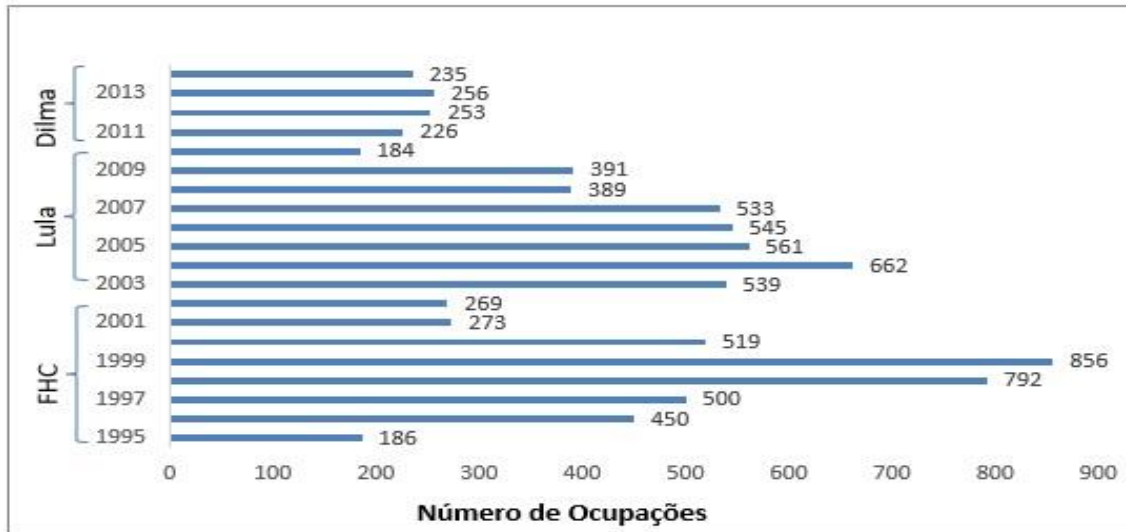
Conforme apresentado no Gráfico 9, nota-se um crescimento nas ocupações de terras durante o primeiro mandato, representando, em 1998, 792 ocupações com um quantitativo de 103.909 famílias acampadas. Esses dados não só evidenciaram a existência dos problemas de concentração fundiária, como a necessidade de intervenção.

No segundo mandato, a estratégia adotada pelo governo de FHC para reduzir os conflitos de terras e as ocupações foi baseada na política de criminalização dos movimentos sociais. Desta forma, foi instituída a Medida Provisória nº 2.027-38 de 24 de maio de 2000, que estabelecia a não vistoria do imóvel rural objeto de invasão por dois anos, contado a partir da data da desocupação da propriedade. Esta Medida Provisória estabelecia também que as Entidades, Organizações e Movimentos que auxiliasse ou organizasse as invasões não teria acesso aos recursos públicos, conforme Art. 4º incisos 8º e 9º.

Em 2001, foi estabelecido a Medida Provisória nº 2.183-56 de 24 de agosto, como uma atualização da anterior. Esta Medida Provisória estabelece a exclusão das pessoas beneficiadas do Programa de Reforma Agrária e o não assentamento das famílias que estão inscritas caso estas participassem direta ou indiretamente das ocupações de imóveis públicos ou privado, conforme Art. 4º inciso 7º (BRASIL, 2001).

Essas ações tinham como objetivo central a desorganização dos movimentos sociais na luta pela terra e a consequente redução das ocupações. Os dados referentes a evolução das ocupações no Brasil apontam para uma redução representativa, chegando no último ano de seu governo com 269 ocupações.

Gráfico 9 - Número de Ocupações no Brasil, 1995 -2014



Fonte: Elaboração própria, 2015 baseada em dados Data Luta, 2014

Ademais, o governo passa adotar uma nova estratégia para a Reforma Agrária, pautada na lógica de mercado. Tem-se adoção de políticas de concessão de crédito para a compra de terras por meio dos programas Banco da Terra e Cédula da Terra. Segundo Fernandes (2015), essa política de concessão de crédito cresce mais que as ações de desapropriação durante o segundo mandato.

No primeiro mandato do governo Lula, 2003 a 2006, tem-se uma grande expectativa dos movimentos sociais pela intensificação das ações de Reforma Agrária e da revogação da Medida Provisória nº 2.183-56/2001. A estratégia adotada por esse governo foi de diálogo com os movimentos sociais e o compromisso com ações mais efetivas nessa área, como a publicação do II PNRA.

Nesse período, observa-se a retomada do processo de ocupações de terras pelos movimentos sociais, que representaram no segundo ano de governo o número mais expressivo das duas gestões, 662 ocupações (GRÁFICO 9). Nessa perspectiva, as ocupações de terras representavam a mobilização dos movimentos sociais após um período de repressão a luta pela terra e adoção de uma política de mercado.

Verifica-se na gestão de Lula uma atuação dos movimentos sociais no sentido de apresentar suas demandas e também a articulação do setor do agronegócio e outras frações das classes dominantes para garantirem os interesses de classe.

A atuação dos movimentos sociais pode ser observada pelo diálogo com o governo durante a execução do II PNRA, que resultou na nomeação de um técnico para assumir a presidência do Incra, o geógrafo Marcelo Resende. O INCRA foi presidido por Resende durante os primeiros oito meses de governo, entretanto, as pressões dos grandes produtores implicaram na substituição deste profissional (FERNANDES, 2015).

Nessa perspectiva, notam-se as pressões das classes dominantes também para nomeação de um representante para o MAPA, órgão responsável pela execução de políticas no setor agrícola e regulamentação das atividades agrícolas. O primeiro ministro do governo Lula foi Roberto Rodrigues, ex-presidente da Organização Internacional das Cooperativas Agrícolas, obtendo uma boa aceitação dos representantes do agronegócio.

Quanto as pressões dos representantes do agronegócio, nota-se a articulação dessa classe para inviabilizar a revisão do índice de produtividade das terras, que é um parâmetro que define se a propriedade será destinada para fins de Reforma Agrária. De acordo com a lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o índice de produtividade deve ser ajustado periodicamente pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e o MAPA. Entretanto, o índice de produtividade atualmente utilizado foi calculado em 1980 e tem como referência o Censo Agropecuário de 1975.

A revisão do índice de produtividade é uma das principais reivindicações dos movimentos sociais, em especial do MST. Nesse período, existia uma grande expectativa dos movimentos sociais pela elaboração e divulgação do novo índice na gestão de Lula. Durante o segundo mandato, foi anunciado que seria divulgado os novos índices de produtividade, entretanto as pressões da FPA para que o ministro³⁶ do MAPA não assinasse a Portaria com os novos índices e as pressões direta do agronegócio resultaram na não publicação.

Essa pressão pode ser observada na publicação dos principais jornais que destacaram o posicionamento contrário desse grupo à atualização do índice de produtividade:

[...] Esperamos que o ministro resista", disse o deputado Ronaldo Caiado (GO), líder do DEM na Câmara e fundador da UDR (União Democrática Ruralista). Somos 100%

³⁶ Durante o segundo mandato de Lula, o governo nomeou para o MAPA o economista Reinhold Stephanie, que ficou no cargo de março de 2007 a março de 2010.

contra a assinatura dessa portaria", afirmou Cesário Ramalho, da SRB (Sociedade Rural Brasileira)

O Conselho Nacional de Secretários de Estado de Agricultura (Conseagri) vai entregar ao ministro Reinhold Stephanie carta de apoio à não-implantação dos novos códigos de produtividade como critério de desapropriação de terras para reforma agrária.

Segundo Kátia Abreu, a livre iniciativa consagrada pelas leis brasileiras é regida pelo mercado. "Nenhuma atividade pode ficar impedida de recuar na produção, se as pessoas não tiverem necessidade daquilo que está sendo produzido", justifica. (UFRRJ, 2008, p.26).

Além disso, verifica-se a articulação a partir da representação política em que a FPA apresentou um papel central nesse processo. Nota-se essa atuação nas propostas de leis alinhadas com o interesse de classe, como a atuação nas instituições por meio de normas, portarias e instrumentos normativos.

Nessa perspectiva, nota-se no mandato de Dilma a continuidade da estratégia adotada no governo Lula de diálogo dos movimentos sociais e ampliação das políticas sociais voltadas para os assentamentos. Entretanto, nota-se uma maior burocratização do processo de assentamento com a inserção de novos critérios de priorização para disposição de imóveis para fins de Reforma Agrária, impactando nos números de Projetos de Assentamento implementados.

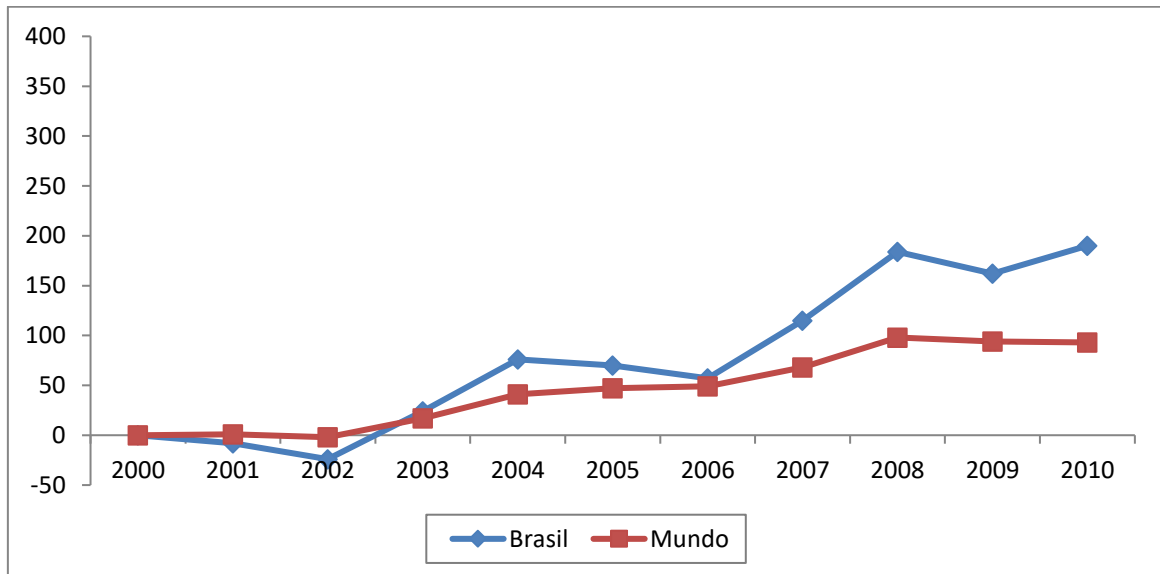
Esse cenário evidencia que mesmo na gestão de um governo de “esquerda” e mais alinhado as questões sociais, as pressões das classes dominantes em garantir os seus interesses objetivos e inviabilizar a Reforma Agrária fazem-se presentes. Essa análise está em conformidade com a concepção de Osório (2014) quando o autor analisa que a ocupação dos altos cargos do Estado (Classe Reinante) pela classe dominante não é um condicionante para que esta classe alcance seus objetivos, pois mesmo quando os altos cargos não são ocupados pelas classes dominantes, as relações que são estabelecidas convergem para que os projetos políticos dessa classe sejam contemplados.

4.1.3 As ações de desregulamentação no Mercado de Agrotóxicos

O Brasil tem se destacado como país que apresenta o maior consumo de agrotóxicos no Mundo. De 2008 a 2010, o país liderou o ranking do consumo de agrotóxicos, sendo o segundo lugar ocupado pelos EUA.

Segundo os dados apresentados por CONSEA (2012), o país tem apresentado uma taxa de crescimento de vendas de agrotóxicos acima da média mundial. De 2000 a 2010, a taxa de crescimento no país foi de 190%, enquanto a taxa de crescimento mundial foi de 93%. Essa tendência ascendente pode ser analisada no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Taxa de Crescimento das vendas de Agrotóxicos no Brasil e no Mundo, 2000 a 2010



Fonte: CONSEA, 2012

Destaca-se ainda a utilização de agrotóxicos proibidos de serem comercializados e, mesmo assim, usados nas plantações no Brasil, bem como o uso de agrotóxicos proscritos em outras nações devido aos seus efeitos nocivos. Essas questões são levantadas por Londres (2011), que em seu livro “Agrotóxicos no Brasil: um guia para defesa da vida” apresenta uma análise científica dos impactos dos agrotóxicos e a tendência crescente do consumo destes, analisando criticamente a adoção do pacote tecnológico da “Revolução Verde”.

Este cenário remete a uma breve análise histórica das políticas de incentivo a adoção desse pacote tecnológico e as políticas de fomento à produção de agrotóxicos, bem como a análise relacionada a morosidade nos processos de Reavaliação Toxicológica e o próprio sistema de controle do Mercado de Agrotóxicos.

No que se refere ao consumo massivo dos agrotóxicos, destacam-se como políticas de incentivos à adoção do Pacote Tecnológico da Revolução Verde: o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA) e o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Ambos tinham

como objetivo ampliar a produtividade da agricultura brasileira a partir do uso dessas novas tecnologias.

O SNCR, criado em 1965, condicionava o acesso ao crédito rural ao consumo dos agrotóxicos (LONDRES, 2011). Deste modo, o Sistema incentivou a adoção de tecnologias intensivas em agrotóxicos e contribuiu, indiretamente, para o fortalecimento das empresas que investem na produção e comercialização dos agrotóxicos.

O PNDA foi criado em 1975, vinculado ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O objetivo principal do PNDA era o fortalecimento da indústria de agrotóxicos, de forma que o país se tornasse autossuficiente na produção do mesmo. Para garantir essa autossuficiência houve a concessão de isenção fiscal, crédito subsidiado e a política de fomento à instalação (MORAGAS; SCHNEIDER, 2003).

Essas ações favoreceram, principalmente, aos interesses das classes dominantes, que associavam o consumo dos agrotóxicos aos ganhos de produtividades anunciados pela “Revolução Verde”. Nessa perspectiva, destacam-se os benefícios concedidos aos proprietários das indústrias de agrotóxico.

Além das políticas, nota-se que a ausência de um marco legal que regulamentasse o Mercado de Agrotóxicos até 1989 facilitou a entrada e a comercialização de vários produtos que são proscritos em outras nações. Anteriormente a esse período, não havia um marco normativo que regulamentasse a comercialização de agrotóxicos no país.

Nesse sentido, a lei nº 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002, representa um ponto de inflexão no marco legal, dispondo sobre a utilização de agrotóxicos no Brasil e estabelecendo que a utilização desses produtos seja condicionada à avaliação e ao registro nos Órgãos Reguladores.

Este Decreto regulamenta as atribuições dos Órgãos responsáveis pelo processo de registro, a saber: a ANVISA, vinculada ao Ministério da Saúde, tem como responsabilidade a avaliação e classificação toxicológica dos agrotóxicos; o IBAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, realiza a avaliação ambiental dos agrotóxicos (Periculosidade ambiental e Avaliação

de Risco ambiental); e o MAPA, responsável pela avaliação da eficiência agrônômica, fiscalização e registro dos agrotóxicos. Na figura 8, apresenta-se o processo de registros de agrotóxicos e a competência dos órgãos responsáveis. Deve-se destacar que o registro de agrotóxico realizado pelo MAPA está condicionado às avaliações realizadas pela Anvisa e o IBAMA, bem como a própria avaliação da eficiência agrônômica.

Figura 8– Fluxograma do processo de Avaliação e Registro de Agrotóxicos



Fonte: Elaboração própria, 2016 baseada em dados da ANVISA, 2013

Ainda em relação ao marco regulatório, nota-se que o Brasil apresenta um sistema mais flexível do que os EUA e a UE. Como pode ser observado no Quadro 4, apenas no Brasil os registros dos agrotóxicos não possuem uma validade, sendo a reavaliação deste produto realizada apenas quando há indícios de alteração dos riscos à saúde humana. Enquanto nos EUA e na UE, a legislação prevê a reavaliação dos agrotóxicos em determinados períodos como um pré-requisito para a autorização de comercialização destes produtos.

Quadro 4 - Principais características dos marcos regulatórios dos EUA, Brasil e União Europeia

País	Marco Legal	Validade do Registro de Agrotóxicos	Equipe das Instituições responsáveis pela Avaliação	Status da Avaliação dos Agrotóxicos
BRASIL	1989– Lei de Agrotóxicos	Indeterminado	46 pessoas nos três órgãos (Avisa, Ibama e MAPA)	- Atrasos no processo de Avaliação - 1.100 Pleitos de registro na lista de espera
EUA	1972 – Lei Ambiental e de Controle de Agrotóxicos	15 anos	850 pessoas	- Atrasos no processo de Avaliação - 1.150 IA's foram avaliados 11 anos após a data limite estipulada
UE	2009 – Regulamento 1107	10 anos	Dado indisponível	- Atrasos no processo de Reavaliação - Apenas 28% das reavaliações previstas em 2012 serão concluídas neste ano

Fonte: Adaptado de PELAEZ, 2012

No que se refere a reavaliação de agrotóxicos, nota-se que todos os países apresentaram atrasos nesse processo. No Brasil, este cenário pode ser explicado, em parte, pela articulação das classes dominantes (grandes latifundiários, setor de agrotóxicos, empresas multinacionais) no sentido de impedir a realização desse processo, em modificar o atual sistema de avaliação e em desestruturar os órgãos responsáveis pela avaliação e registro.

O processo de reavaliação toxicológica dos agrotóxicos no Brasil permite identificar as pressões das classes dominantes para inviabilizar este processo. No ano de 2008, 14 agrotóxicos foram inseridos na lista de Reavaliação por se apresentarem nocivos à saúde humana. Como pode ser observado no Quadro 5, mais de 86% desses agrotóxicos já foram proibidos em alguns países por apresentarem problemas relacionados a alta toxicidade, distúrbios hormonais e suspeita de carcinogenicidade. Das substâncias listadas, apenas seis tiveram sua avaliação concluída e apenas quatro foram excluídas.

Quadro 5 - Lista de substâncias a serem reavaliadas em 2008 e os principais problemas identificados

Lista de substâncias	Países onde está proibido o uso	Problemas relacionados	Status no Brasil em 2015 ¹
Abamectina		- toxicidade aguda e suspeita de toxicidade reprodutiva do IA e de seus metabólitos	- Monografia Autorizada; - Substância presente na lista de reavaliação toxicológica anunciada pela Anvisa em 20/08/2015.
Acefato	Comunidade Européia	- neurotoxicidade, suspeita de carcinogenicidade e de toxicidade reprodutiva e a necessidade de revisar a Ingestão Diária Aceitável.	- Monografia Autorizada
Carbofurano	Comunidade Européia, Estados Unidos	- alta toxicidade aguda, suspeita de desregulação endócrina.	- Monografia Autorizada; - Substância presente na lista de reavaliação toxicológica anunciada pela Anvisa em 20/08/2015.
Cihexatina	Comunidade Européia, Japão, Estados Unidos, Canadá	- alta toxicidade aguda, suspeita de carcinogenicidade para seres humanos, toxicidade reprodutiva e neurotoxicidade.	- Monografia Excluída
Endossulfam	Comunidade Européia, Índia (só está autorizada a produção do agrotóxico)	- alta toxicidade aguda, suspeita de desregulação endócrina e toxicidade reprodutiva.	- Monografia Excluída
Forato	Comunidade Européia, Estados Unidos.	- alta toxicidade aguda e neurotoxicidade	- Monografia Excluída
Fosmete	Comunidade Européia	- neurotoxicidade	- Monografia Autorizada

Lista de substâncias	Países onde está proibido o uso	Problemas relacionados	Status no Brasil em 2015 ¹
Glifosato		- Larga utilização, casos de intoxicação, solicitação de revisão da Ingesta Diária Aceitável (IDA) por parte de empresa registrante, necessidade de controle de impurezas presentes no produto técnico e possíveis efeitos toxicológicos adversos.	- Monografia Autorizada; - O glifosato está na presente na lista de reavaliação toxológica anunciada pela Anvisa em 20/08/2015. - A inclusão está associada aos Estudos apresentados pela Agência Internacional de Pesquisa sobre o Câncer (IARC), órgão da Organização Mundial da Saúde (OMS), que classificou essa substância como carcinógena.
Lactofem	Comunidade Européia	- carcinogênico para humanos	- Monografia Autorizada; - Substância presente na lista de reavaliação toxológica anunciada pela Anvisa em 20/08/2015.
Metamidofós	Comunidade Européia, China, Índia	- alta toxicidade aguda e neurotoxicidade	-Monografia Autorizada
Paraquate	Comunidade Européia	- alta toxicidade aguda e toxicidade	-Monografia Autorizada
Parationa Metílica	Comunidade Européia, China	- neurotoxicidade, suspeita de desregulação endócrina, mutagenicidade e carcinogenicidade	-Monografia Autorizada
Tiram	Estados Unidos	- estudos demonstram mutagenicidade, toxicidade reprodutiva e suspeita de desregulação endócrina.	-Monografia Autorizada
Triclorfom	Comunidade Européia	- neurotoxicidade, potencial carcinogênico e toxicidade reprodutiva	- Monografia Excluída

Fonte: Elaboração própria, 2016 baseada em dados da ANVISA, 2009 e 2016

¹ Monografia Autorizada: Ingredientes Ativos de agrotóxicos que possuem autorização de uso no Brasil
Monografia Excluída: Ingredientes Ativos de agrotóxicos que não possuem autorização de uso no Brasil

Durante a Reavaliação de 2008, o Sindicato das Empresas de Agrotóxicos entrou com um processo para suspender a reavaliação de nove ingredientes ativos e as empresas agroquímicas *Arysta Life Science* e *Sipcam Isagro* também entraram com o processo para anular a reavaliação do Acefato e Cihexatina, respectivamente. Como pode ser observado no Quadro 6, a *Arysta*

Life Science conseguiu anular a reavaliação do Acefato, mesmo com o indicativo de que esse ingrediente ativo resulta em problemas relacionados a neurotoxicidade e a suspeita de carcinogenicidade.

Quadro 6 - Processos judiciais e resultados dos processos de Reavaliação 2008

Autor da Ação	Ingrediente Ativo Envolvidos	Pedido do processo	Resultado atual das decisões judiciais e datas
<i>Arysta Life Science</i>	Acefato	- Suspensão da reavaliação do Acefato	Anulação da reavaliação
SINDAG	Parationa Metflica, Metamidofos, Carbofurano, Endossulfan, Forato, Fosmete, Paraquate, Tirame Triclarfam	- Suspensão da reavaliação de 9 ingredientes ativos	ANVISA/AGU obteve suspensão da liminar pelo Juiz da 13ª vara em 6 de novembro de 2008
<i>Sipcam Isagro</i>	Cihexatina	- Anvisa/AGU obteve provimento de recurso no TRF 1ª Região em 04/02/2009	Anvisa/AGU obteve suspensão da liminar pela Juíza da 6ª vara em 17/02/2009

Fonte: ANVISA, 2009

Em 2015, a ANVISA divulgou a lista de substâncias que serão reavaliadas. Essa lista apresenta quatro das substâncias listadas em 2008, sendo duas dessas substâncias proibidas nos países da Comunidade Europeia por apresentarem evidências de problemas associados à carcinogenicidade, como pode ser observado no Quadro 5. O fato de a nova lista apresentar quatro substâncias que estavam para ser avaliadas a sete anos atrás ratifica a lentidão nesse processo.

Nessa perspectiva, notam-se as pressões dos grupos políticos para a desestruturação da Anvisa e do Ibama e, conseqüentemente, do processo de avaliação e reavaliação dos agrotóxicos no Brasil. As pressões de grupos políticos para maior flexibilização do Mercado de Agrotóxicos podem ser analisadas nas propostas de lei apresentadas na câmara dos deputados, nas leis, decretos e ementas aprovadas, bem como nas iniciativas para desestruturar a Gerencia Geral de

Toxicologia (GGTOX) da Anvisa e para reduzir a autonomia do Ibama na avaliação de risco ambiental.

Esses problemas relacionados à desregulamentação do Mercado de Agrotóxico no Brasil estão presentes no Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde, publicado em 2015. Este documento, apresenta uma seção específica sobre as pressões da FPA e de grupos do agronegócio para reduzir o papel dos Órgãos de Regulação e flexibilizar o Mercado de Agrotóxicos, representando uma importante referência para este estudo.

No que se refere ao marco legal, nota-se a elaboração de Projetos de Lei que visam flexibilizar a comercialização de agrotóxicos no Brasil, como o PL nº 6299/2002, que visa alterar os artigos 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, denominada como Lei dos agrotóxicos. Essa alteração dispõe sobre o registro prévio dos agrotóxicos a partir dos princípios ativos e sobre a competência da União para legislar sobre o descarte das embalagens de agrotóxicos.

O PL nº 6.299/2002 foi apensada³⁷ em outros projetos de lei que visam alterar o sistema de registros de agrotóxicos e as atribuições dos órgãos responsáveis por esse processo. Dentre esses Projetos, destaca-se o PL nº 6189/2005, apresentada pela Katia Abreu³⁸, uma das principais representantes da FPA e dos interesses do agronegócio.

O PL nº 6185/2005 dispõe sobre a adoção de procedimentos para simplificação do processo de registro de agrotóxicos equivalentes ou genérico, e a suspensão do Registro Especial Temporário (RET). De acordo com este Projeto, seria atribuição exclusiva do MAPA o registro e a identificação dos agrotóxicos genéricos, sendo dispensada a avaliação na área de saúde e do meio ambiente; nos casos de importação dos produtos, seria possível a comercialização apenas com a comprovação de registro no país de origem, não sendo necessário o RET.

As justificativas da deputada Katia Abreu para a apresentação deste PL baseiam-se na tentativa de reduzir os custos de produção para os produtores a partir do procedimento simplificado, no qual a atribuição do registro pelo MAPA tornaria mais “eficiente” o processo de registros de

³⁷ Ver em Anexo a lista dos projetos de lei.

³⁸ Katia Abreu é uma das principais representantes dos interesses do agronegócio no Brasil. Membro da Frente Parlamentar da Agropecuária, atuou como deputada e presidente desta Frente de 2002 a 2006; como senadora em 2006 e representante da Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil, de 2008 a 2015. Em 2015, foi nomeada para o MAPA.

agrotóxicos similares (PELAEZ; TERRA; SILVA, 2010). Nota-se, portanto, uma tentativa de simplificar o processo de comercialização dos agrotóxicos, estando alinhado aos interesses dos grandes produtores e empresas nacionais e internacionais que comercializam esses produtos.

Nessa perspectiva, uma conquista da FPA foi a aprovação da Lei nº12.873/2013, regulamentado pelo Decreto nº 8.133/2013, que dispõe sobre a declaração de estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária. Este Decreto prevê a utilização de agrotóxicos sem registro prévio e não autorizados nos casos de emergências fitossanitárias, conforme Art. 6º:

Declarado o estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, fica o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, autorizado a importar ou anuir com a importação e a conceder autorização emergencial temporária de produção, distribuição, comercialização e uso de produtos não autorizados, nos termos do art. 53 da Lei 12.873, de 2013, desde que a indicação de diretrizes e medidas nos termos do inciso I do caput do art. 2º e a solicitação de priorização de que trata o art. 5º não sejam suficientes para o combate à situação epidemiológica . (BRASIL, 2013).

Esta mudança no marco legal flexibiliza a utilização de agrotóxicos não autorizados no Brasil, mesmo que sejam nocivos à saúde humana e ao meio ambiente, e atribui ao MAPA a responsabilidade pela importação e pela concessão da autorização para produção e comercialização destes produtos.

Uma semana após a aprovação da lei, o MAPA declara estado de emergência fitossanitária no Oeste da Bahia por causa do inseto *Helicoverpa armiger e* emite portaria autorizando a importação *benzoato de emamectina* por um ano, agrotóxico não autorizado ABRASCO (2015).

A experiência na Bahia abriu espaço para que outros estados também contassem com essa prerrogativa e obtivessem a autorização para a importação de agrotóxicos não autorizados, como os estados do Maranhão, Mato Grosso e Goiás. Como pode ser observado em nota divulgada no site do MAPA, foi concedida a Bahia a prorrogação de vigência da situação de emergência fitossanitária por mais um ano:

De acordo com Luís Rangel, diretor do Departamento de Sanidade Vegetal (DSV), a renovação da situação de emergência do oeste da BA irá dar maior segurança ao agricultor: “Durante a safra 14/15, ele terá as ferramentas de

manejo ainda disponíveis para conviver com a praga. É muito importante que os instrumentos de controle sejam estabilizados para que, no final da emergência, possamos conviver com a Helicoverpa de uma maneira sustentável”, destaca.

Espera-se que os outros estados que declararam emergência no ano passado, como o Maranhão, o Mato Grosso e o Goiás, dentre outros, tenham também o prazo prorrogado, segundo Rangel. “As cidades que não declararam podem demandar ao Ministério um pedido a ser analisado. Trabalhamos no sentido de ter ferramentas mais ágeis para lidar com essa praga”, continua o diretor do DSV. (BRASIL, 2014).

A prorrogação da vigência da situação de emergência de fitossanitária na Bahia e a solicitação dos outros estados evidenciam que a manobra da FPA para desregulamentação do Mercado de Agrotóxico vem obtendo êxitos. Nesse sentido, considera-se o Decreto nº 8.133/2013 como um retrocesso no marco regulatório de agrotóxicos no Brasil, uma vez que permite a utilização de agrotóxicos sem avaliação pela ANVISA e o Ibama.

Nota-se também as pressões dessa Frente Parlamentar para substituir a Lei dos Agrotóxicos e instituir um sistema mais flexível de registro de agrotóxico. O PL nº 3200/2015, proposto pelo deputado Covatti Filho, revoga a Lei de agrotóxico e dispõe sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários, prevendo a criação da Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito).

A CTNFito seria formada por 23 membros designado pelo MAPA, para a avaliação de novos produtos fitossanitários (agrotóxicos). Essa proposta teria como implicação a desestruturação do atual sistema de regulação e a redução das atribuições da Anvisa e do Ibama.

As pressões dos grupos políticos também podem ser observadas em outras dimensões do Aparelho de Estado, como nas instituições e no corpo de funcionários. Essa análise está alinhada com a visão de Poulantzas (1977) e Osório (2014) relacionada à interferência da classe dominante sobre o Aparelho de Estado para o alcance dos interesses específicos.

Nesse contexto, notam-se pressões sobre a Anvisa no sentido de desestruturação do GGTOX e do processo de avaliação. Essas pressões podem ser observadas na exoneração do gerente geral do GGTOX, Luiz Cláudio Meirelles, após ele ter denunciado irregularidades no processo de aprovação de agrotóxicos na Anvisa. Funcionário de carreira, Meirelles, estava no cargo a 12 anos. Depois da sua exoneração, Meirelles, em uma carta aberta tornou público as

irregularidades encontradas no processo de avaliação, como irregularidades no parecer da Avaliação Toxicológica e a utilização inapropriada da sua assinatura (ABRASCO, 2015).

As pressões de grupos políticos para tornar o processo de avaliação da Anvisa mais ágil podem ser observadas na Reunião da Comissão de Assuntos Sociais do Congresso Nacional, realizada em setembro de 2007, em que a senadora Katia Abreu pressiona o diretor da Anvisa por maior agilidade no processo:

[...] durante a reunião da Comissão de Assuntos Sociais no Senado que sabatinou o diretor da ANVISA (Dirceu Raposo de Melo) para seu segundo mandato, a Senadora Kátia Abreu declarou publicamente seu voto favorável à recondução ao cargo do Sr. Raposo de Melo em troca da promessa de agilização do processo de liberação de agrotóxicos equivalentes. (PELAEZ, TERRA; SILVA, 2010, p. 37).

Essa pressão dos grupos políticos sobre a atuação da Anvisa evidencia que mesmo que os representantes de altos cargos das instituições não sejam da classe dominante, as relações estabelecidas tendem a se alinhar aos interesses das classes dominantes, como analisado por Osório (2014). O autor destaca ainda que a ocupação dos altos cargos por um técnico ou um funcionário de carreira contribui para manter a imagem de um Estado neutro, ocultando assim as relações de dominação.

Nesse contexto, notam-se também pressões sobre o IBAMA e a avaliação de periculosidade ambiental dos agrotóxicos. Em 2012, o Órgão recomendou a suspensão da pulverização aérea dos ingredientes ativos imidacloprido, tiametoxam, clotianidina ou fipronil após a realização de estudos que comprovavam os problemas associados a este tipo de pulverização, implicando na morte das abelhas e interferindo no processo de polinização. Entretanto, essa recomendação foi flexibilizada pelo Mapa que divulgou nota autorizando a utilização desses produtos:

Em 3 de outubro deste ano, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) autorizaram e regulamentaram a aplicação do uso desses quatro produtos de forma excepcional e temporária para as culturas de arroz, cana-de-açúcar, soja e trigo, até 30 de junho de 2013. (BRASIL, 2013).

A avaliação realizada pelo o IBAMA seguida de uma nota de flexibilização do uso desses produtos, evidencia as pressões dos representantes do agronegócio e do próprio MAPA no

sentido de reduzir a autonomia e as atribuições dos órgãos de regulação. Essa atuação do MAPA pode ser explicada, em parte, pelas pressões dos grupos políticos para que as ações dessa instituição estejam alinhadas aos interesses dos representantes do agronegócio. Alinhado a essa teoria, considera-se que a presença de uma porta voz da FPA como a Kátia Abreu no MAPA, desde 2015, tende a intensificar o processo de flexibilização do Mercado de Agrotóxicos.

No que tange a pulverização aérea de agrotóxicos, ressalta-se que os estudos apontam para ineficiência desse método. Dos agrotóxicos pulverizados pela via aérea, apenas 30% atingem seu alvo (CHAIM, 2003 *apud* LONDRES, 2011). Os outros 70% atingem o solo, mananciais de água e o ar, potencializando a contaminação dos recursos naturais e a exposição da sociedade.

Essa temática teve destaque no documentário³⁹ “O Veneno está na Mesa II”, dirigido por Silvio Tandler. O documentário faz um alerta à utilização demasiada de agrotóxicos no Brasil e suas consequências na Segurança Alimentar e Nutricional e na Soberania Alimentar.

Nesse contexto, destaca-se o caso ocorrido no município de Rio Verde, em 2013. Durante a pulverização aérea um avião agrícola derramou uma quantidade de agrotóxicos numa escola rural. O resultado foi a intoxicação de alunos e de professores que estavam na área externa da escola (LONDRES, 2011). O caso do Rio Verde apenas exemplifica a situação de vulnerabilidade em que a sociedade se encontra nesse sistema intensivo em agrotóxicos

Mesmo com a comprovação dos efeitos danosos e os estudos apontando os riscos da pulverização aérea de agrotóxicos, nota-se um aumento representativo do número de aeronaves agrícolas. Segundo a Agência Nacional de Aviação Aérea (ANAC), de 2000 a 2010, o número de aeronaves passou de 724 para 1.350, o que representa um crescimento de 86,4%.

Esse cenário representa as fragilidades do atual Sistema de Regulação de Agrotóxicos no país e as pressões da FPA para uma maior flexibilização desse Sistema, com a apresentação e aprovação de projetos de Leis que criam exceções para o consumo de agrotóxicos com uma

³⁹ Documentário disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8RVAgD44AGg>

avaliação toxicológica desfavorável; pressões para formação do CTNFito e reduzir a credibilidade dos Órgãos de Regulação (ANVISA e IBAMA).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória brasileira de ações de Segurança Alimentar e Nutricional permite analisar como as relações sociais são estabelecidas no modo de produção capitalista, destacando as contradições inerente a este modo de produção. Essa análise traz evidências de como as lutas de classe e as relações de dominação das classes dominantes são ocultadas na sociedade capitalista.

Nos regimes democráticos essa invisibilidade é potencializada pelo princípio da Soberania Popular, uma vez que a representação política se apresenta como um instrumento legítimo e aceito socialmente. Enquanto, na verdade, essa representação política possibilita que os representantes das classes dominantes interfiram no Aparelho de Estado e alcance seus interesses objetivos.

Nessa perspectiva, o presente estudo buscou analisar esses aspectos do modo de produção capitalista a partir da apresentação histórica da trajetória de ações de Segurança Alimentar e Nutricional, dando ênfase a duas áreas ligadas a essa temática: a Reforma Agrária e a Regulamentação do Mercado de Agrotóxicos.

A trajetória histórica das ações de Segurança Alimentar e Nutricional aponta para alguns avanços nessa área e algumas discontinuidades nas diferentes gestões governamentais. Notam-se que nos governos com uma base popular mais forte, tem-se uma maior implementação de ações sociais e garantias econômicas às classes dominadas. Segundo Poulantzas (1977), essas garantias apresentam um papel importante para a percepção do Estado como representante do interesse de todos e para garantir a hegemonia das classes dominantes – Autonomia Relativa do Estado.

Na história mais recente, especialmente na gestão do PT, notam-se alguns avanços no marco legal, como o reconhecimento do direito à alimentação como um dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988, desde 2010; a publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar, em 2006, que apresenta um avanço na conceituação da Segurança Alimentar e Nutricional e institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, orientando as Políticas e os Planos nessa área.

Na perspectiva das políticas públicas, notam-se uma maior focalização das ações com a implementação de programas de transferência de renda para a população pobre, de fortalecimento da agricultura familiar e de avaliação de resíduos de agrotóxicos nos alimentos. Nesse sentido, destacam-se o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos (PARA).

Essas ações e o desempenho da economia brasileira contribuíram para o bom desempenho do Brasil nas estatísticas referentes a pobreza e a subalimentação, o que possibilitou a saída do país do Mapa da Fome, da FAO, em 2014. De acordo com o relatório de Insegurança Alimentar no Mundo em 2014, o Brasil é o país que mais se destaca pelas ações nessa área e pela redução de pessoas em situação de subalimentação. O estudo revela que o país apresentou uma variação negativa do índice de subalimentação de 84,9%, de 1990 a 2014.

Os avanços na área social são incontestáveis, porém, observa-se uma baixa atuação no processo de regulamentação do Mercado de Agrotóxicos e nas ações de aquisição de terras para fins de Reforma Agrária, duas áreas de destaque neste estudo. Este cenário pode ser explicado, em parte, pelo fato das ações nestas áreas estarem de encontro aos interesses das classes dominantes e aos setores dominantes.

Em conformidade com a visão de Poulantzas (1977) e Osório (2014), nota-se que mesmo nos governos de esquerda as pressões das classes dominantes fazem-se presentes a fim de alcançarem seus projetos políticos. E nesse contexto, o autor destaca que mesmo quando os altos cargos do Estado (Classe Reinante) não são ocupados pelas classes dominantes, as relações que são estabelecidas convergem para que os projetos políticos dessa classe sejam contemplados.

A análise histórica da propriedade de terras no Brasil e das políticas de incentivo para o fortalecimento do Mercado de Agrotóxico evidenciam as pressões das classes dominantes (grandes proprietários de terra, empresários do mercado de agrotóxicos) para que seus interesses sejam alcançados. Em um primeiro momento, como na República Velha, é visível a influência desta classe legislando a favor dos seus próprios interesses. Com o fim da República Velha, tem-se uma aparente saída da classe dominante do Estado, entretanto os interesses dessas

classes continuam sendo assegurados por seus representantes e pela própria pressão que essas classes realizam para interferir no Aparelho de Estado.

A representação da classe dominante por algumas instituições, como a UDR e a CNA, apresentou um papel estratégico nesse processo. A partir de 1995, tem-se a consolidação dessa representação no cenário político com a criação da Bancada Ruralista para defender os interesses do setor agropecuário, atual Frente Parlamentar da Agropecuária.

A representação política tem possibilitado que os representantes das classes dominantes interfiram no Aparelho de Estado. Notam-se as pressões para intervir no marco normativo por meio da aprovação de projetos de lei, portarias, decretos, e outros instrumentos normativos; para reduzir a autonomia e a competência de instituições estratégicas, como a Anvisa e o Ibama; para interferir na ocupação de cargos estratégicos.

Na perspectiva da Reforma Agrária, verificam-se pressões para burocratizar e inviabilizar o processo de redemocratização das terras a partir da desapropriação daquelas que não cumprem sua função social. Essa análise pode ser verificada pela articulação das classes dominantes para impedir a revisão do índice de produtividade de terras, calculada com base no censo de 1975, a articulação para não aprovação da PEC do trabalho escravo, a PEC que visa mudar o conceito de trabalho escravo, dentre outras ações.

Na perspectiva do Mercado de Agrotóxico, nota-se a articulação das classes dominantes para flexibilizar o processo avaliação dos agrotóxicos, realizado pela Anvisa e pelo Ibama. Essa atuação pode ser verificada por meio dos projetos de lei que visam alterar as competências da Anvisa e do Ibama nesse processo, as pressões sobre estas instituições com a finalidade de intervir na gestão dos processos de Avaliação, pela articulação da Frente Parlamentar da Agropecuária em ampliar a autonomia do MAPA nesse processo.

As contradições apresentadas na análise da Trajetória de Ações de Segurança Alimentar e Nutricional podem ser explicadas pelas próprias características do modo de produção capitalista, no qual o Estado representa o interesse de fração classe dominante do centro do Bloco no Poder e as concessões econômicas as classes dominadas têm o propósito de garantir

a hegemonia da classe dominante e legitimar o papel do Estado como representante do interesse geral.

O presente estudo tem como objetivo contribuir para os debates sobre o Estado Capitalista e apresentar uma análise crítica da Trajetória de Segurança Alimentar e Nutricional. Em trabalhos futuros, recomenda-se uma investigação do atual cenário político e a articulação da Frente Parlamentar da Agropecuária na aprovação de Projetos de Leis e nas mudanças no marco legal que impactam diretamente nessa área.

O atual cenário de instabilidade político torna incerta a análise das futuras ações nessa área de estudo. Nota-se que a instabilidade resultante do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff e o governo interino de Michel Temer já apresenta reflexos na área social, com a extinção do MDA, a paralisação das ações de Reforma Agrária e descontinuidade dos programas executados por este Ministério. As ações desenvolvidas pelo MDA foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Essa medida reduz a visibilidade sobre as questões relacionadas a política de desenvolvimento rural com ênfase no desenvolvimento da agricultura familiar e a democratização do acesso à terra.

A análise histórica apresentada nesse estudo apontou que nos governos mais neoliberais tem-se uma descontinuidade de ações e alguns retrocessos na área social. As primeiras medidas do presidente interino Michel Temer já apontam para alguns retrocessos, como a reforma ministerial. Adicionalmente, este atual cenário de instabilidade pode trazer retrocessos também no marco normativo, tendo em vista a articulação da Frente Parlamentar da Agropecuária para aprovação de projetos lei que favoreçam os interesses das classes dominantes e a maior pressão destas classes sobre os órgãos de regulação.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. **Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Parte 4 – a crise do paradigma do agronegócio e as lutas pela agroecologia.** Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

ALEM, Daniel *et al.* Segurança alimentar e soberania alimentar: construção e desenvolvimento de atributos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 20., 2015. Foz do Iguaçu. **Anais...**Paraná: Sociedade de Economia Política, 2015., p.1 -25.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do estado.** Tradução Joaquim Ramos. Lisboa: Presença, 1970.

ANVISA. **Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos:** relatório de atividades 2011 e 2012. Brasília, 2013. 46 p.

_____. **Reavaliação de agrotóxicos:** ingredientes ativos a serem reavaliados em 2008.

Brasília, 2009. Disponível em:

<<http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/117749/Apresentacao%2Bda%2BGGTOX%2B sobre%2Ba%2BREavaliacao.pdf/962e33d3-5005-4840-bfd4-cf71b3912b20>>.

Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Relatório da gerência geral de toxicologia.** Brasília, 2016. 21 p.

ARRUDA, Bertoldo; ARRUDA, Ilma. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno e Infantil**, Recife, v. 7, n.3, p 319-326, 2007.

BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo. Estado. Bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 39-60, jan./mar.2014.

BARCELOS, Eduardo; BERRIEL, Maycon. Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da bancada ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19., 2009. São Paulo. **Anais...**São Paulo: USP, 2009. Disponível em:

<http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Barcelos_EAS.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

BARROS, Maria Sylvia; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutricional no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectiva. **Revista de Alimentação e Nutrição**. Araquara, v. 14, n. 1, p. 109 -121, 2003.

BOITO JR, Armando. Cena política e interesse de classe na sociedade capitalista. Comentário em comemoração sesquicentenário da publicação de O 18 de Brumário de Luís Bonaparte.

Revista Crítica Marxista, São Paulo, 2002. Disponível em:

<http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/comentario14127_merged.pdf> . Acesso em: 10 jan. 2016

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1989**. Dispõe sobre terras devolutas do império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun 2015.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 57 A, de 1999**. PEC do trabalho escravo - Altera a redação do art. 243 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/10579>>. Acesso em: 15 jan 2016.

_____. **Lei orgânica de segurança alimentar e nutricional nº 11.346/2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. **Emenda constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm>. Acesso em: 05 dez. 2015.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2004. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf> . Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. **Programa de aquisições de alimentos**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/aquisicao-de-alimentos/distribuicao-de-alimentos-a-grupos-especificos/distribuicao-de-alimentos-a-grupos-especifico>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Resenha do relatório estado da insegurança alimentar no mundo 2015 (SOFI)**. Disponível em: <<<http://docplayer.com.br/15766016-Estudo-tecnico-n-o-05-2015.html>>> . Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Quantidade de famílias beneficiárias e valores de repasse do programa Bolsa Família de 2004 a 2014**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=293> . Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Estatísticas e dados básicos de economia agrícola 2015**. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/Pasta%20de%20Janeiro%20-%202015\(1\).pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/Pasta%20de%20Janeiro%20-%202015(1).pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Oeste da Bahia tem estado de emergência fitossanitária prorrogado**. Disponível: <<http://www.agricultura.gov.br/vegetal/noticias/2014/11/oeste-de-ba-tem-estado-de-emergencia-fitossanitaria-prorrogado>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.** Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em:

<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%207.802-1989?OpenDocument>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. **Decreto nº 8.133, de 28 de outubro de 2013.** Dispõe sobre a declaração de estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária de que trata a Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm >. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013.** Autoriza o Poder Executivo a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm >. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 agosto de 2001.** Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm > . Acesso em: 7 set. 2015.

_____. **Medida Provisória nº 2.027-38, de 24 de maio de 2000.** Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2027-38.htm>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. **Medida Provisória nº 422, de 25 de março de 2008.** Dá nova redação ao inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/422.htm >. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Decreto nº 4074, de 4 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. **Proposta de Ementa à Constituição nº 215, de 19 de abril de 2000.** Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>> .
Acesso em: 7 set. 2015.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 83, de 28 de novembro de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, n.232, p. 65, 1 dez. 2014.

_____. Portaria nº 243, de 8 de julho de 2015. Dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, n.130, p. 99, 10 jun. 2015.

_____. Portaria nº 6, de 31 de janeiro de 2013. Estabelece os parâmetros a serem observados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma Agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 23, p. 87, 1 fev. 2013.

_____. Portaria nº 5, de 31 de janeiro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 23, p. 85, 1 fev. 2013

_____. Portaria nº 7, de 31 de janeiro de 2013. Para efeito de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária, o valor máximo do imóvel, por família beneficiária, não poderá exceder os seguintes valores de referência, por região geográfica e bioma incidente. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 23, p. 87, 1 fev. 2013.

_____. Instrução Normativa do INCRA nº83, de 20 de julho de 2015. Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 149, p. 62, 1 ago. 2015.

BURLANDY, Lucineide. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, maio/ jun. 2009.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. **Plano nacional de segurança alimentar e nutricional: 2012/2015**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social. Secretaria-Executiva da CAISAN, 2011.

_____. **Balanco das ações do plano nacional de segurança alimentar e nutricional 2012-2015**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social. Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013.

CAMPOS, Rosana. **Soberania alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24568.htm>>. Acesso em: 20 maio 2015.

CONAB. **Programa de Aquisições de Alimentos**: resultado das ações da CONAB. Brasília, 2013. 25 p.

_____. **Mapas do programa de aquisições de alimentos 2003/2012**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_07_14_10_40_06_projeto_paa_9anos_2012.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2015.

CONSEA. **Relatório final sobre os impactos dos agrotóxicos na soberania e segurança alimentar e nutricional e no direito humano a alimentação**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/mesas-de-controversias/sobre-agrotoxicos-2012/arquivo-4.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

DATALUTA. **Banco de dados da Luta pela Terra. Relatório 2014**. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_1_2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

DIEESE. **Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos**. Salário mínimo nominal e necessário 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica201608.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Reforma agrária no governo Lula: a esperança**. 2015. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA_RA.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

FOOD AND INTERNACIONAL FOOD (FAO). **Sumário executivo**. 1996. Disponível: <<http://www.fao.org/docrep/003/w2612e/w2612e12.htm#a.>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. **O Estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um relatório multidimensional**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **Perspectiva agrícola no Brasil: desafios da agricultura brasileira 2015-2024**. 2015. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/PA20142015CB.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 1, 2001, Havana, Cuba. **Declaração final: o direito dos povos de produzir, se alimentar e exercer sua soberania alimentar**. Disponível em: <<http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cuba.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

GERMANI, Guiormar. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário brasileiro. **Revista Geo Texto**, Salvador, v. 2, n. 2, p. 115 -147, 2006.

HOFFMANN, Rodolfo. A insegurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debates**, São Paulo, v. 2, p. 1-11, 1994.

KAGEYMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n.1, p. 79-112, jan./jun. 2006.

KORNIJEZUK, Nádia. **Segurança alimentar: uma questão de direito**. 2008. 113 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, UNB, Brasília, 2008.

IBGE. **Censo agropecuário**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/default.shtm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. **Produção agrícola municipal 2000-2014**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pam/default.asp?o=18&i=P>> Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio. Pesquisa suplementar de segurança alimentar**. 2013. Rio de Janeiro, 2014.

INCRA. **Implantação de projetos: área incorporada ao Programa de Reforma Agrária. Dados Oficiais**. 2014. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

IPEA. **Indicador da linha da pobreza baseada em necessidades calóricas**. 2013. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> . Acesso em: 13 dez. 2015.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmaria e terras devolutas**. Goiânia: UFG, 2002.

LONDRES, Flavias. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para defesa da Vida**. Rio de Janeiro: Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

MADRUGA, Jéssica Arpino. **Segurança alimentar e políticas públicas**. 2009. 77 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Faculdade de Ciências Econômicas, UFRS. Porto Alegre, 2009.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco. **Segurança Alimentar. Caderno Segurança Alimentar**. 2000. Disponível: <http://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf> . Acesso em: 17 abr. 2014.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A concepção Marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. **Economia**, Campinas, v.2, n.2, p. 1-24, jan./jun. 2001.

MORAGAS, Washington; SCHNEIDER, Marilena. Biocidas: suas propriedades e seu histórico no Brasil. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v.3, n.10, p. 26-40, set. 2003.

MOTTA, Marcia; Esteves, Carlos Leandro da Silva. Ligas Camponesas: história de uma luta (des) conhecida. In: MOTTA, Marcia; Zarth, Paulo (Org.). **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da História**. São Paulo: Unesp, 2008. p 243- 260.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umberlino. A longa macha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 2185-206, set./dez. 2001.

OLIVEIRA, Mirna. Entraves normativos a política de reforma agrária. In: JORNADA UNIVERSITÁRIA EM DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA NA UFBA, 3., 2016, Salvador. **Anais...** Salvador: Instituto de Geociência da UFBA, 2016.

OSORIO, Jaimes. **O estado no centro da mundialização**: a sociedade e o tema do poder. Tradução Fernando Correa Prado. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio; SILVA, Leticia. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. **Revista de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 27-48, 2010.

POULANTZAS, Nico. **Poder político e classes sociais**. Tradução Francisco Silva; Revisão Carlos Roberto Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SANTOS, Francis; TONEZER, Cristiane; RAMBO, Anelise. **Agroecologia e agricultura familiar**: um caminho para soberania alimentar? Porto Alegre: SOBER, 2015.

SICSU, João. **20 Anos depois quem são os donos do Plano Real?**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/20-anos-depois-quem-sao-os-donos-do-plano-real-407.html>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

SILVA, Alberto Carvalho. De Vargas até Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87 a 107, jan./abr. 1995.

SILVA, César Roberto Leite; CARVALHO, Maria Auxiliadora. Efeito distributivo da aut Capacidade alimentar no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 213. n. 22, p. 126-141, 2002.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica de segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidade e consolidação. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para discussão, n. 1953).

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. **Relatório com as principais notícias divulgadas pela mídia relacionadas com a agricultura**: período de análise - 1 a 30 de abril de 2008. Rio de Janeiro, 2008. 92 p. Disponível em: <http://oppa.net.br/clipping/dts/clipping-OPPA-DTS-mar_2008.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

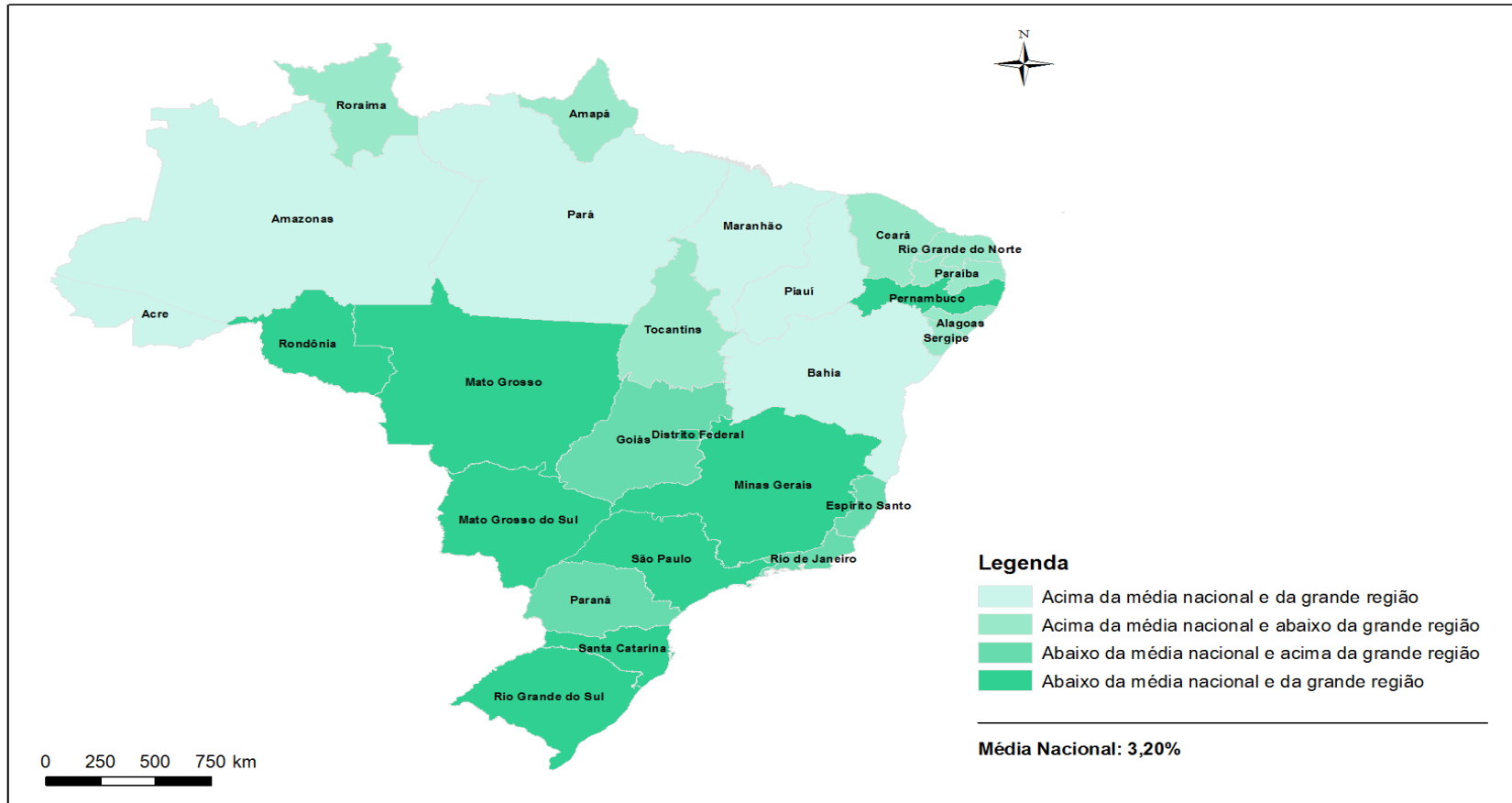
VIA CAMPESINA. **What is la Via Campesina?** Disponível em:

<<https://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

VIEIRA, Patrícia. **A ação do estado e a viabilidade de empreendimentos populares solidários no meio rural**. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, Salvador, 2015.

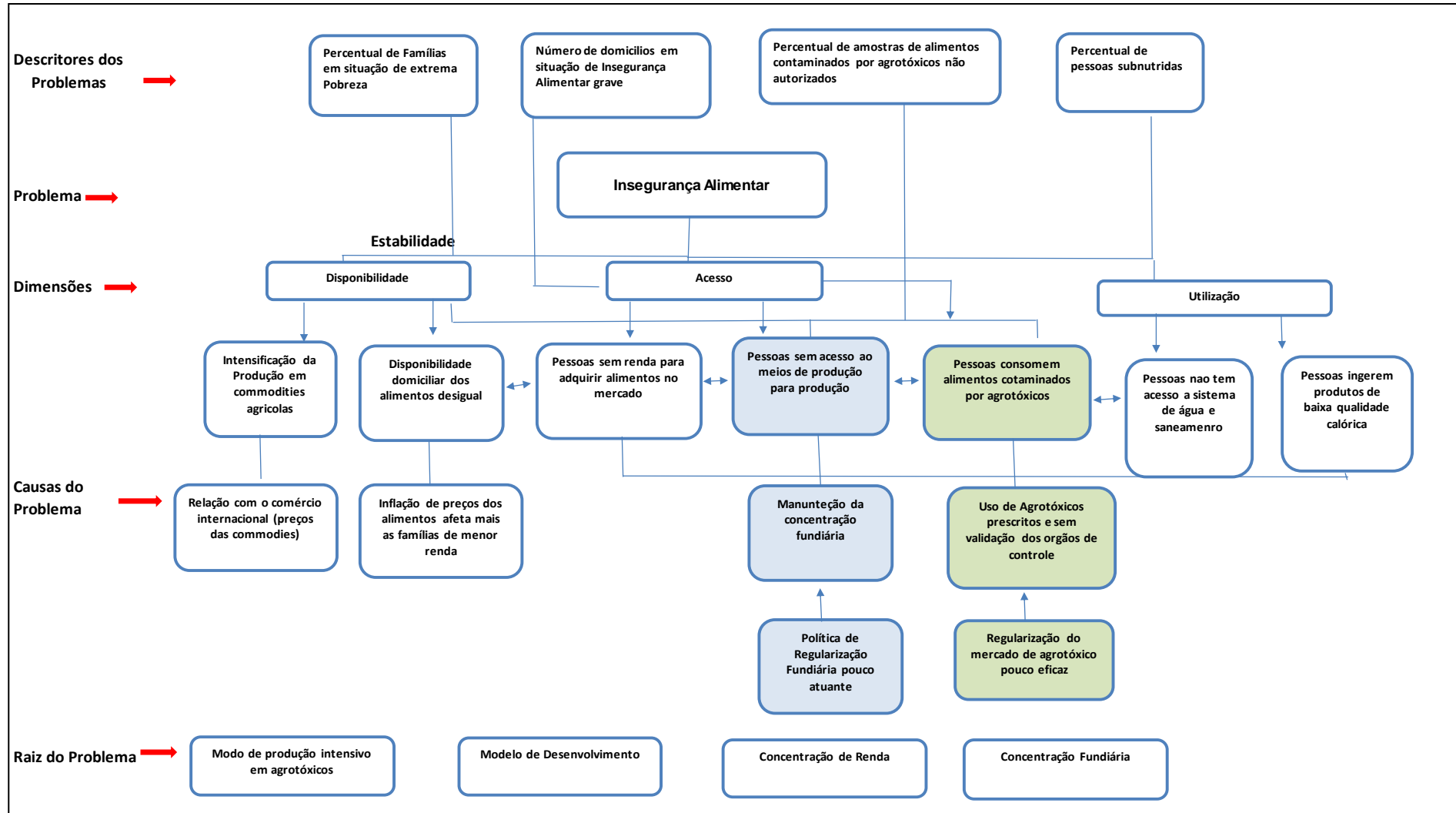
APÊNDICES

APÊNDICE A - Mapa da Insegurança Alimentar Grave no Brasil, 2013



Fonte: Elaboração própria, 2016 com base em dados do IBGE, 2013

APÊNDICE B - Árvores de Problemas da Insegurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Elaboração própria, 2016

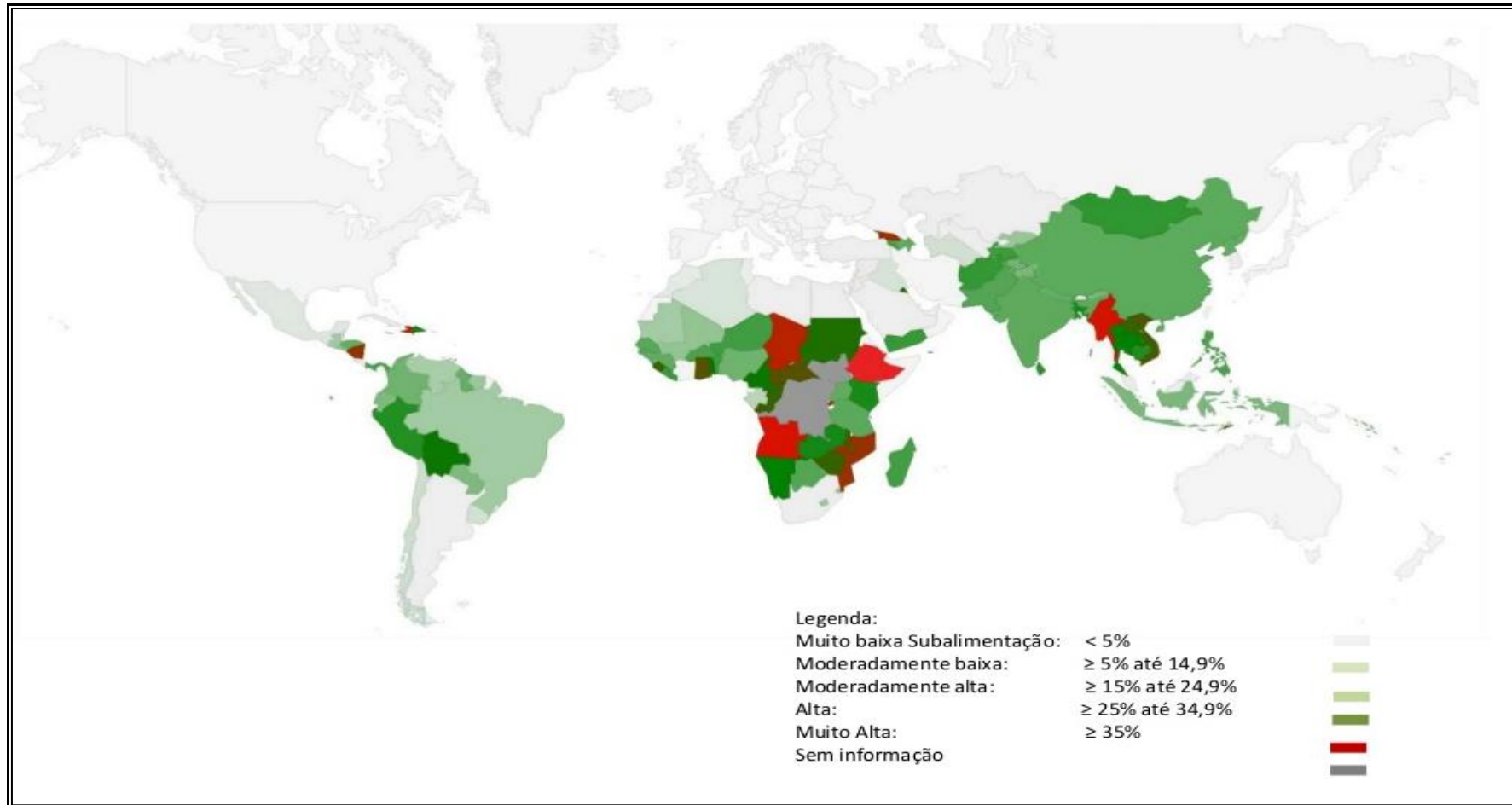
APÊNDICE C - Projetos de Leis no Mercado de Agrotóxicos: as ações da Frente Parlamentar da Agropecuária para flexibilizar o Mercado de Agrotóxicos

Projeto de Lei	Ementa	Explicação da ementa
PL 3125/2000	Altera dispositivos da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção de agrotóxicos e afins, e dá outras providências.	Define produto similar, princípio ativo, produto novo e exclui a expressão "componentes" do texto da lei; estabelece que o processo de registro será feito no Ministério responsável pelo setor do respectivo produto agrotóxico.
PL 2495/2000	Altera dispositivos da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre o registro de produtos fitossanitários genéricos, e dá outras providências.	Define o produto fitossanitário genérico como sendo o agrotóxico que comprove não conter substância contaminante prejudicial à saúde ou ao meio ambiente.
PL 5884/2005	Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.	Definindo o produto equivalente na composição de agrotóxicos, estabelecendo o registro especial temporário com prazo de vigência de cento e oitenta dias.
PL 6189/2005	Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.	Estabelecendo procedimentos para simplificação do processo de registro de agrotóxico equivalente ou genérico; suspendendo a exigência do Registro Especial Temporário.

Projeto de Lei	Ementa	Explicação da ementa
PL 1779/2011	Acrescenta art. 3º- A à Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências”, para dispor sobre o prazo para início da produção e comercialização de agrotóxico após a emissão do registro.	Define que uma vez emitido o registro para um agrotóxico, o detentor tem um prazo de 2 anos para iniciar a produção e comercialização desse produto, com pena de perda do registro
PL 3063/2011	Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, para criar novos requisitos para o registro de agrotóxicos.	Estabelece prazo de validade do registro dos agrotóxicos de 5 anos, sendo revalidado pelo mesmo período; e edita o artigo 4, definindo que as pessoas físicas e jurídicas que prestam serviço de aplicação de agrotóxicos e/ou produzem, importem, exportem ou comercializem devem obrigatoriamente ter registro nos Órgãos responsáveis desde que atestem capacidade técnica e financeira para o exercício da atividade e para arcar com os prejuízos e responsabilidades advindos de sua atividade e estejam inscritas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.
PL 4166/2012	Altera a Lei nº. 7.802, de 11 de julho de 1989, para dispor sobre os defensivos agrícolas genéricos e dá outras providências.	Define defensivos genéricos segundo a equivalência de outros produtos técnicos registrado; estabelece que os critérios de classificação desses produtos como defensivos agrícolas genéricos estará condicionada aos critérios do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)

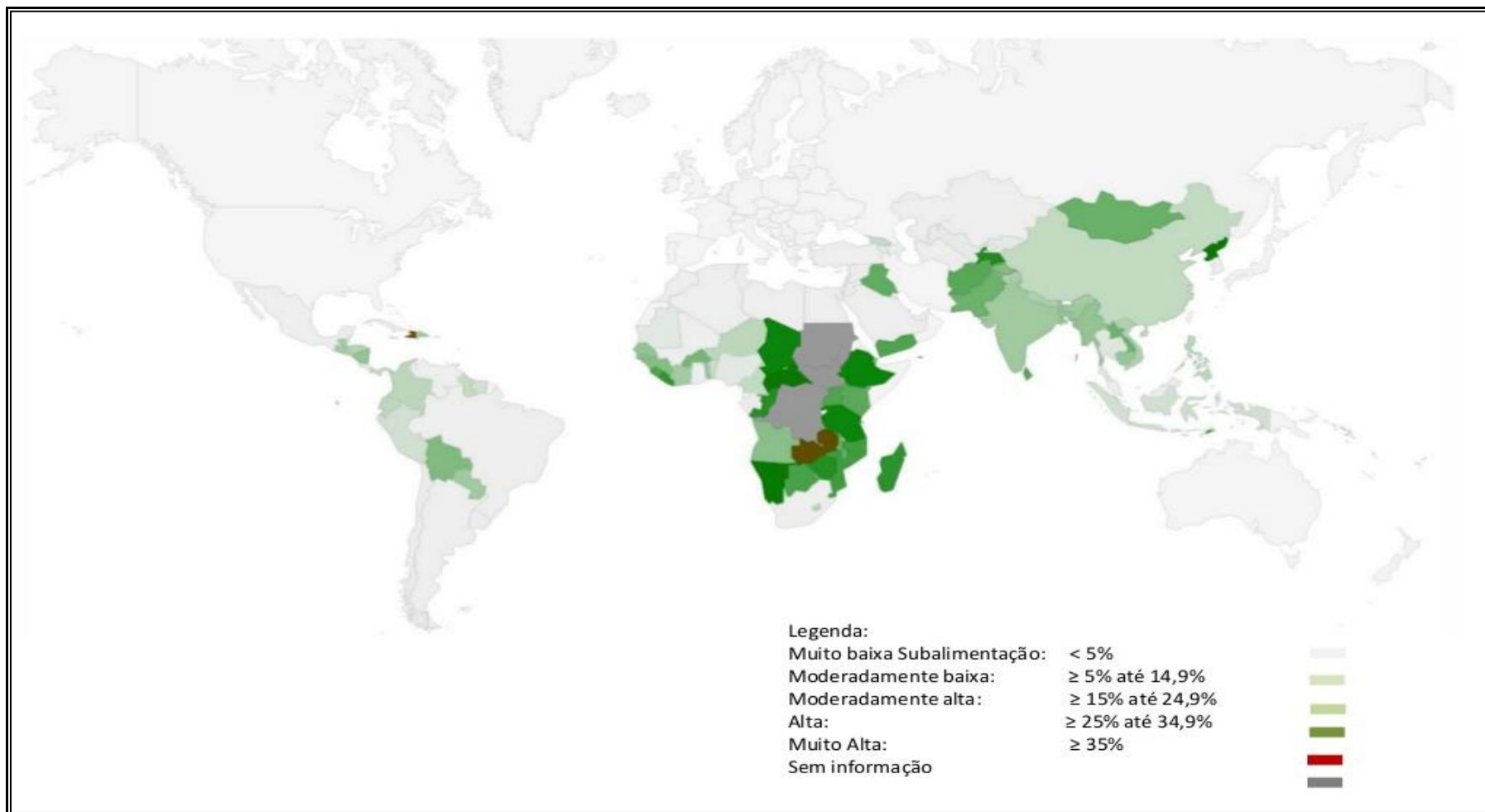
ANEXOS

ANEXO A - Mapa Mundi de Subalimentação em 1990



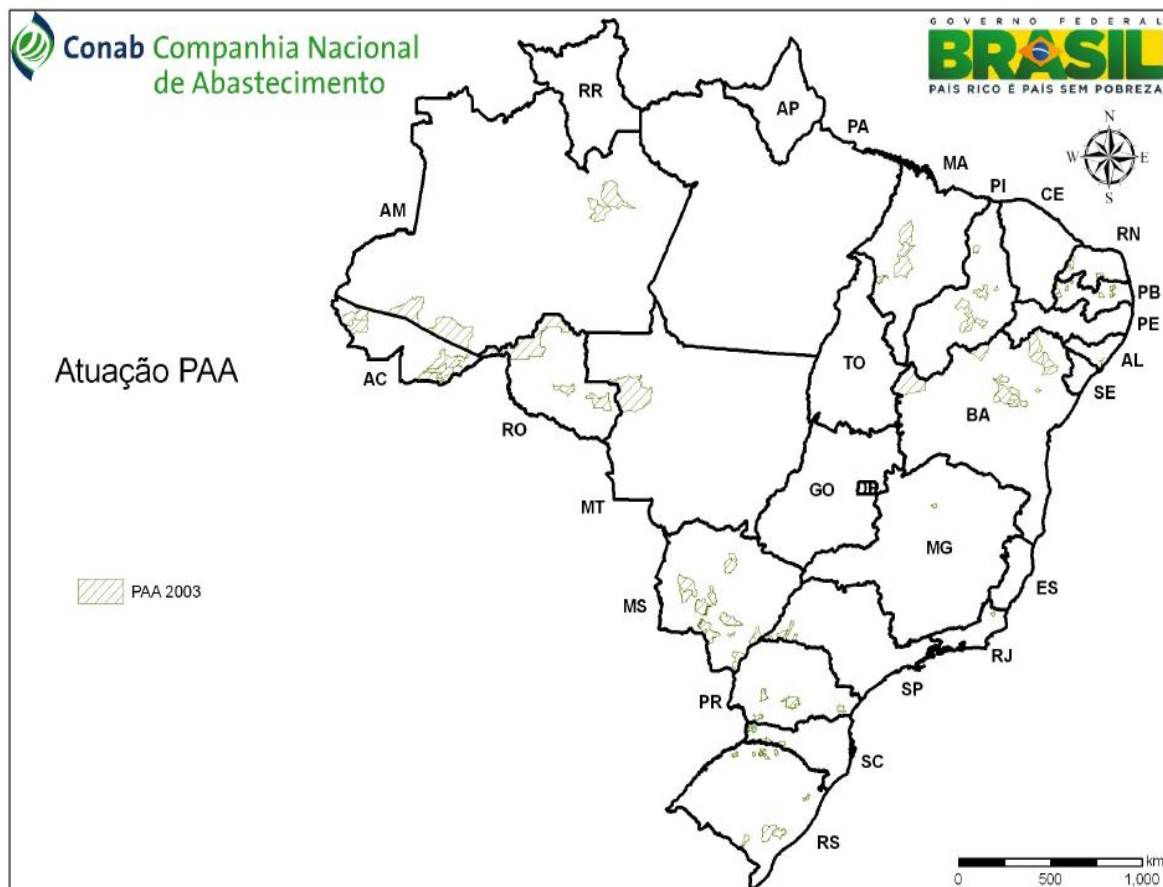
Fonte: BRASIL, 2014

ANEXO B – Mapa Mundi de Subalimentação em 2014



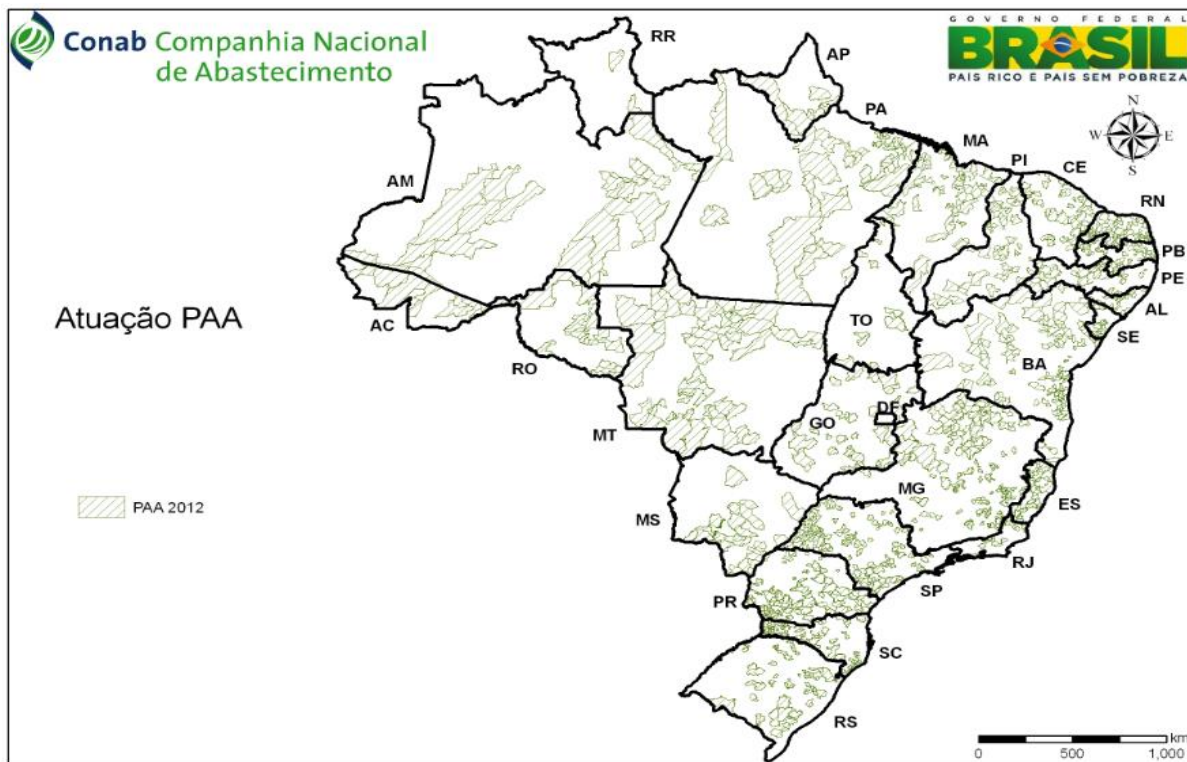
Fonte: BRASIL, 2014

ANEXO C - Mapa da espacialização dos projetos - Atuação do PAA, em 2003



Fonte: CONAB, 2015

ANEXO D - Mapa da espacialização dos projetos - Atuação do PAA, em 2012



Fonte: CONAB, 2015