

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA – UNIARA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E**  
**MEIO AMBIENTE**

**Estado e políticas sociais: abrangência e limites do Sist. Nac. de Segurança Alimentar e Nutricional**  
**(SISAN)**

Raimundo Pires Silva

**ARARAQUARA – SP**  
**2019**

Raimundo Pires Silva

**Estado e políticas sociais: abrangência e limites do Sist. Nac. de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Doutorado, na Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

**Orientado (a):**Raimundo Pires Silva

**Orientador (a):**Prof(a) Dr(a) Helena Carvalho De Lorenzo

**ARARAQUARA – SP  
2019**

## FICHA CATALOGRÁFICA

S583e Silva, Raimundo Pires

Estado e políticas sociais: abrangências e limites do Sistema Nacional Alimentar e Nutricional (SISAN) /Raimundo Pires Silva. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2020.

140f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Profa. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo

1. Estado. 2. Política social. 3. CONSEA. 4. CNSAN. 5. Segurança alimentar. I. Título.

CDU 577.4



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 | (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do Aluno: *Raimundo Pires Silva*

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Doutorado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

### BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo

Prof. Dr. Angêlo Del Vecchio

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho

Prof. Dra. Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante

Araraquara – SP, 28 de março de 2019

**Para minha mãe Maria Emery  
Para meu filho Rafael  
Para meu amigo Osvaldo**

## AGRADECIMENTOS

“Solidariedade é horizontal: respeita a outra pessoa e aprende com o outro” (Eduardo Galeano). Esta tese é fruto da solidariedade. Da família, meus pais que ausentes estão presentes pelos seus exemplos de vida, principalmente, de minha mãe com quem mais convivi; meu vô João com que tive meus primeiros debates políticos em plena ditadura; a Diva de companheira a hoje uma fraterna e querida amiga; a Stella que além da relação de irmãos temos uma afetuosa amizade e assim com seus filhos, Thiago, Nando e Juju; a tia Lúcia e tia Nena sempre presentes; Amanda minha norinha, preciosa amiga; e ao meu amado filho que hoje se tornou meu amigo e conselheiro. Dos mestres, Plínio e Juca que me ensinaram através de sua prática cotidiana a ser servidor público e a quem devo servir, os pobres e a luta dos trabalhadores; Guilherme Delgado o privilégio compartilhar seu saber; Vera por ensinar a partilhar saberes; tio Guaraci que me mostrou como trabalhar em equipe; e meu amigo Newtão que mostrou o que é ser comunista. Do meu irmão da vida Osvaldo, pelas conversas e pelo apoio que tive e tenho nos momentos difíceis, como pela minha permanência no doutorado. Dos professores e a turma do doutorado pelos debates. Dos professores da banca de qualificação, Joelson e Ângelo, pelas críticas e até pelas leituras complementares. Da Helena, pela paciência e orientação, da qual floresceu uma amizade. A todos muito obrigado pela solidariedade que me fez chegar até aqui. “A amizade é um amor que nunca morre” (Mário Quintana).

## RESUMO

Esta tese aborda a questão da função do Estado na regulação das políticas sociais de Segurança Alimentar, em termos de alocação de recursos, serviços e bens públicos como eixo estruturante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), no enfrentamento das desigualdades sociais e garantia dos direitos sociais na sociedade brasileira.

Tem como propósito investigar a trajetória da política social de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos governos do presidente Lula e da sua sucessora a presidenta Dilma, ao longo dos anos 2003 a 2016. Para orientar a busca pela apreensão dessa distinta realidade tomou-se como referência a totalidade social, adotando o método marxista, cuja perspectiva possibilita conhecer as determinações e funcionalidades complexas da política social de SAN, em um contexto de governança Estado e sociedade civil. Esta pesquisa apoiou-se em bibliografias que estudaram o tema e em análise, documental, com levantamento de dados nos sistemas de informação de órgãos públicos disposto na internet, pesquisas do IBGE sobre serviços de SAN e pesquisas que abordam a questão. Esse método marxista de passar do mais geral para o mais concreto se compôs de sucessivos estágios de investigação que possibilitaram uma forma de análise, de modo a levar em conta o fenômeno da política social de Segurança Alimentar e Nutricional na totalidade da ação do Estado que, por sua vez, resultou nos capítulos deste estudo de doutorado, além da introdução e da conclusão.

**Palavras-chave:** Estado; política social; CONSEA; CNSAN; SISAN; segurança alimentar.

## **ABSTRACT**

This thesis deals with the role of the State in regulating Social Security Policies in terms of the allocation of resources, services and public goods as the structuring axis of the National System of Food and Nutrition Security (SISAN), in addressing social and social rights in Brazilian society.

With the purpose of investigating the trajectory of the social policy of Food and Nutrition Security (SAN) of the governments of President Lula and his successor, President Dilma, during the years 2003 to 2016.

In order to guide the search for the apprehension of this distinct reality with reference to social totality, the Marxist method was adopted, whose perspective makes it possible to know the determinations and complex functionalities of SAN social policy in a context of state governance and civil society. This research was supported by bibliographies that studied the subject and in analysis, documentary, with data collection in the information systems of public agencies disposed on the Internet, IBGE surveys on SAN services and research that address the issue.

This Marxist method of moving from the most general to the most concrete was composed of successive stages of investigation that enabled the form of analysis in order to take into account the phenomenon of the social policy of Food and Nutrition Security in the totality of the action of the State, in turn, resulted in the chapters of this doctoral study, in addition to the introduction and conclusion

**Keywords:** State; social policy; CONSEA; CNSAN; SISAN; food security.

## LISTAS DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Históricos das CNSAN.....	56
<b>Figura 2</b> - Resultado Primário e Nominal (R\$ milh.), 2003/2016.....	62
<b>Figura 3</b> - Participação da dívida pública no orçamento de fiscal, 2016 (R\$ milh.) .....	64
<b>Figura 4</b> - Dez principais produtos da pauta de exportação, 2003/2016 .....	68
<b>Figura 5</b> - Modalidades do PAA .....	97

## LISTAS DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Despesas Primárias (% Pib), 2003/2016 .....	64
<b>Tabela 2</b> - Despesas discricionárias e juros em valores reais, 2004/2016 .....	65
<b>Tabela 3</b> - Participação dos grupos de fator agregado na exportação,.....	68
<b>Tabela 4</b> - Recursos executados de crédito rural, 2003/2016 .....	70
<b>Tabela 5</b> - Encargos financeiros, 2015 .....	72
<b>Tabela 6</b> - Fontes de recursos públicos – crédito rural, safra 2015/2016.....	72
<b>Tabela 7</b> - Quantidade e valor financiado dos contratos por seguimento bancário, .....	73
<b>Tabela 8</b> - Quantidade e valor dos contratos por região, safra 2015/2016 .....	73
<b>Tabela 9</b> - Contratos por programa de crédito, safra 2015/2016 .....	74
<b>Tabela 10</b> - Quantidade e valor dos contratos por produto, safra 2015/2016.....	76
<b>Tabela 11</b> - Produção e área de arroz e feijão (mil), safras 2003/04 a 2015/16.....	77
<b>Tabela 12</b> - A proporção do ITR na arrecadação fiscal total, 1996/2014 .....	79
<b>Tabela 13</b> - Distribuição fundiária, 2006/2017.....	83
<b>Tabela 14</b> - Número de famílias assentadas e de homicídios/conflitos, 2003 a 2016.....	84
<b>Tabela 15</b> - Assentamentos rurais, 1985/2016.....	88
<b>Tabela 16</b> - Implementação de assentamentos rurais (mil), 2003/2016.....	90
<b>Tabela 17</b> - Execução orçamentária mda/inra (r\$), 2003/2016.....	93
<b>Tabela 18</b> - Execução orçamentária das modalidades, PAA/CONAB (R\$ mil), 2003/ 2016.....	98
<b>Tabela 19</b> - Valorização do salário mínimo, 2003/2016.....	104
<b>Tabela 20</b> - Empregos formais, 2003/2015 .....	106
<b>Tabela 21</b> - Setor por volume de emprego (%), 2003/2016.....	107
<b>Tabela 22</b> - Remuneração média em salários mínimos por setor, 2003/2016 .....	107
<b>Tabela 23</b> - Atendimento do BPC, 2004/2016 .....	110
<b>Tabela 24</b> - Distribuição da riqueza nacional por quartis de renda, 200/2015.....	113
<b>Tabela 25</b> - domicílios rural e urbano por situação de SA e IA-m e ia-g (%), .....	118
<b>Tabela 26</b> - Domicílios em condição de s a, ia, ia-l, ia-m e ia-g, por região .....	118
<b>Tabela 27</b> - Impacto da previdência e da proteção social (%) sobre a IA-m ou IA-g, 2009-2013 .....	121
<b>Tabela 28</b> - Prevalência de IA-m ou IA-g em domicílio urbanos e rurais, 2013 .....	121
<b>Tabela 29</b> - Participação da alimentação no consumo familiar médio mensal, 1974/2009 .....	123
<b>Tabela 30</b> - Horas necessários de trabalho para aquisição da cesta básica de alimentos, 2003/2016.....	124
<b>Tabela 31</b> - Evolução do custo com a cesta básica de alimentos (r\$), 2003/2016.....	124

## LISTAS DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> -- Despesa executada em valores reais (IPCA, fev/2019), 2007 a 2016) .....	66
<b>Gráfico 2</b> - Participação dos dez principais produtos na pauta de exportação (%), 2003 e 2016 .....	69
<b>Gráfico 3</b> – Taxa de câmbio (R\$/US\$) e índice de commodity (ICB-BM&F), 2004 a 2016.....	69
<b>Gráfico 4</b> - Implementação de assentamentos rurais (mil), 2003 e 2016 .....	89
<b>Gráfico 5</b> - Execução orçamentária empenhada do INCRA, 2003 a 2016 .....	93
<b>Gráfico 6</b> - Execução dos empenhos em valores reais para desenvolvimento dos assentamentos .....	94
<b>Gráfico 7</b> - Número de agricultores familiares (mil), PAA/CONAB, 2003 a 2016 .....	99
<b>Gráfico 8</b> - Renda média dos agricultores familiares, PAA/CONAB, 2003 a 2016 .....	100
<b>Gráfico 9</b> - Distribuição regional dos recursos orçamentários – PAA/CONAB .....	101
<b>Gráfico 10</b> - Gastos em valores reais – PAA/CONAB, 2003 a 2016 .....	101
<b>Gráfico 11</b> - Gastos em valores reais – PAA/CONAB, 2003 a 2016 .....	102
<b>Gráfico 12</b> - Índice de Gini do rendimento das pessoas (+ 15 anos), 2005 a 2016 .....	104
<b>Gráfico 13</b> - Rendimentos da composição da renda domiciliar <i>per capita</i> , 2005 a 2015 .....	105
<b>Gráfico 14</b> - Rendimentos da composição da renda domiciliar <i>per capita</i> (até 1/4 de SM).....	105
<b>Gráfico 15</b> - Emprego por região, 2003 e 2016.....	106
<b>Gráfico 16</b> - Saldo de emprego, 2003 a 2016.....	106
<b>Gráfico 17</b> - Rendimento do trabalho na renda nacional e o número de ocupações (%).....	108
<b>Gráfico 18</b> - Número de beneficiários do PFB, 2003 a 2016 .....	110
<b>Gráfico 19</b> - Valores médios do PBF, 2003 a 2016.....	111
<b>Gráfico 20</b> - Taxa de pobreza extrema (%), 2004 a 2016.....	112
<b>Gráfico 21</b> - Índice de Palma, 2005 a 2016 .....	113
<b>Gráfico 22</b> - Índice do Desenvolvimento Humano IDH, 2000 a 2016.....	114
<b>Gráfico 23</b> - Domicílios por situação de SAN (%), 2003 e 2013 .....	117
<b>Gráfico 24</b> - Renda <i>per capita</i> (%) por domicílios segundo a condição de IA-m ou IA-g.....	120
<b>Gráfico 25</b> - Renda <i>per capita</i> (%) segundo condição de IA-m ou IA-g, por situação domiciliar.....	120
<b>Gráfico 26</b> - Domicílios com acesso à serviços públicosntar, 2013 .....	122
<b>Gráfico 27</b> - Despesas de consumo, 2008-2009 .....	123

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ABC** – Fundo Nacional

**AS** – Aquisição de Sementes

**ASA** – Articulação do Semiárido

**BCB** – Banco Central do Brasil

**BM&F BOVESPA** – Bolsa de Mercadorias, Valores e Futuros de São Paulo

**BNDS** – Banco Nacional de Desenvolvimento e Social

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**CA** – Censo Agropecuário

**CAISAN** – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

**CAPES** – Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior

**CDA** – Certificado de Depósito Agropecuário

**CDAF** – Compra Direta da Agricultura Familiar

**CDCA** – Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio

**CDS** – Compra Direta com Doação Simultânea

**CETIP** – Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos

**CFP** – Companhia de Financiamento à Produção

**CI** – Compra Institucional

**CIBRAZEN** – Companhia Brasileira de Armazenamento

**CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho

**CNA** – Comissão Nacional da Alimentação

**CNSAN** – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**COBAL** – Companhia Brasileira de Alimento

**COFINS** – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

**CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento

**CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**CPT** – Comissão Pastoral da Terra

**CRA** – Certificado de Recebíveis do Agronegócio

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializada de Assistência Social

**DHAA** – Direito Humano à Alimentação Adequada

**DIEESE** – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas

**DRU** – Desvinculação de Receitas da União

**EBIA** – Escala Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional

**ENDEF** – Estudos Nacional da Despesa Familiar

**FAO** – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

**FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador

**FBSAN** – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

**FE** – Formação de Estoques

**FIES** – Financiamento Estudantil

**FINAME** – Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos

**FMP** – Fração Mínima de Parcelamento

**FNE** – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

**FNO** – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

**FUNCAFÉ** – Fundo de defesa da Economia

**IA-g** – Insegurança Alimentar Grave

**IA-l** – Insegurança Alimentar Leve

**IA-m** – Insegurança Alimentar Moderada

**IAPI** – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IC-BM&F** – Índice de Commodity da Bolsa de Mercadoria, Valores e Futuros

**ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**INAN** – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**INOVA agro** – Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária

**IPA** – Instituto de Aposentadoria

**IPCA** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**ITR** – Imposto Territorial Rural

**LCA** – Letras de Crédito do agronegócio

**LOSAN** – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

**MAPA** – Ministério da Agricultura, Pecuária e Alimentação

**MAS** -Ministério da Assistência Social

**MCR** – Manual de Crédito Rural

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MEC** – Ministério da Educação

**MESA** – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

**MODE agro** – Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais

**MODE infra** – Programa de Incentivo à Irrigação e Armazenagem

**Moderfrota** – Programa de Modernização da Frota Tratores

**MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**MS** – Ministério da Saúde

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OXFAM** – Oxford Committee for FamineRelief (Comitê de Oxford de Combate à Fome)

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PBMS** – Plano Brasil Sem Miséria

**PCA** – Programa para Construção e Ampliação de Armazéns

**PETTI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**PGFN** – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PIDESC** – Pacto Internacional para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

**PNAD** – Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNAN** – Política Nacional de Alimentar e Nutricional

**PNATER** – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

**PNSAN** – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**POF** – Pesquisa do Orçamento Familiar

**PROCAP agro** – Programa de Capitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária

**PRODECOOP** – Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor  
`Produção Agropecuária

**PRODENOVA rural** – Programa de Apoio à Renovação e Implantação de Novos Canaviais

**PRONAF** – Programa Nacional de Agricultura Familiar

**PRONAMP** – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtos

**PRONAN** – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

**PROUNI** – Programa Universidade para Todos

**RECID** – Rede Educação Cidadã

**SA** – Segurança Alimentar

**SAN** – Segurança Alimentar e Nutricional

**SAPS** – Serviço de Alimentação da Previdência Social

**SCA** – Serviço Central de Alimentação

**SCN** – Sistemas de Contas Nacionais

**SinPRA** – Sindicato dos Peritos Federais Agrários

**SINPROFAZ** – Sindicato Nacional do Procuradores da Fazenda Nacional

**SISAN** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**SNCR** – Serviço Nacional de Crédito Rural

**SNCR** – Sistema Nacional de Cadastro Rural

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SUS** – Serviço Único de Saúde

**WA** – Warrant Agropecuário

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1.1 Justificativa e Objetivo</b> .....	2
<b>1.2 Metodologia</b> .....	6
<b>1.2.1 Fonte de dados</b> .....	8
<b>2 POLÍTICA SOCIAL</b> .....	10
<b>2.1 Estado e a regulação das políticas sociais no capitalista: uma aproximação teórica</b> .....	14
<b>2.2 Política social no Brasil</b> .....	24
<b>3 SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR: 2003 A 2016</b> .....	37
<b>3.1 Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)</b> .....	42
<b>3.2 Participação da sociedade civil no SISAN</b> .....	51
<b>3.2.1 CONSEA</b> .....	51
<b>3.2.2 CNSAN</b> .....	55
<b>4 ANÁLISE QUALITATIVA DO SISAN</b> .....	62
<b>4.1 Orçamento: gasto discricionário na distribuição do fundo público</b> .....	62
<b>4.2 Economia agrícola: a lógica do agronegócio</b> .....	67
<b>4.2.1 Mercado de commodities</b> .....	67
<b>4.2.2 Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)</b> .....	70
<b>4.2.3 Renúncia do fundo público</b> .....	79
<b>4.2 Governança Estado-sociedade</b> .....	81
<b>4.3.1 Questão agrária brasileira: concentração de terra</b> .....	82
<b>4.3.2 Reforma agrária: assentamentos rurais</b> .....	87
<b>4.3.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</b> .....	96
<b>4.4 Análise do conteúdo do SISAN</b> .....	104
<b>4.4.1 Distribuição da renda e desigualdade social</b> .....	104
<b>4.4.2 Condição de insegurança alimentar</b> .....	115
<b>CONCLUSÃO</b> .....	126
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	131

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo de doutorado tem como objetivo analisar a função do Estado na regulação e implementação das políticas sociais no Brasil. A intenção aqui foi entender o processo complexo e paradoxal da política social em termos de alocação de recursos, serviços e bens públicos para o enfrentamento das desigualdades sociais e garantia dos direitos sociais no Brasil. Tendo a finalidade de contribuir na discussão teórico-metodológica acerca da avaliação de políticas sociais presente no país.

Com esse objetivo decidiu-se realizar uma análise, com enfoque crítico, dialético e empírico, da trajetória da política social de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) realizada ao longo dos anos de 2003 a 2016, nos governos do presidente Lula e da sua sucessora a presidenta Dilma. Pois, nesses governos a resolução da questão alimentar passou pela ação de Estado, a qual possibilitou a sociabilidade geral e estabeleceu um padrão de proteção social ao direito à alimentação com as seguintes características: universalidade do acesso, inclusão social e responsabilidade estatal.

Essa política social pôs em curso a institucionalização de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para enfrentamento de duas questões, o combate à fome e a alimentação como um preceito do direito humano à vida. Isto evidenciou que a fome não é uma ocorrência natural, mas resultado das relações sociais, econômicas e políticas que os homens estabelecem entre si. E sendo assim, encontrava solução no investimento no fator humano com o enfrentamento à desigualdade de renda, de forma a satisfazer o direito à alimentação.

Estava em consonância ao que foi aprovado nas cimeiras mundiais<sup>1</sup>, das quais tanto o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>2</sup> como o combate à fome passaram a serem reconhecidos como função do Estado nacional, e ainda, a Cúpula da Alimentação de 1996 estabeleceu metas as nações signatárias de redução do número de pessoas subnutridas em seus territórios (BELIK, 2012).

---

<sup>1</sup> A Conferência Internacional sobre Nutrição realizada em 1992, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU). A da Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). O Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, onde o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) foi reconhecido como parte dos direitos fundamentais da humanidade. Nessas reuniões o Brasil foi signatário (BELIK, 2012).

<sup>2</sup> O Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), refere-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade (CONSEA, 2007; CONSEA, 2010; ALBUQUERQUE, 2009).

Com a implementação do SISAN assistiu-se uma singular experiência de política social sob responsabilidade do Estado tanto de executar os bens, recursos e serviços públicos como de estabelecer um padrão de cobertura universal e inclusiva (com prioridade aos que se encontravam em situação vulnerabilidade social).

O caráter da política social de SAN desse período expõe elementos de reflexão sobre a função que o Estado se atribui na regulação social e elementos empíricos sobre o que Estado realiza, seja como ordenador do bem comum resultante do conflito capital e trabalho contrapondo à lógica de exclusão da economia capitalista, seja como forma necessária a reprodução do capital.

### **1.1 Justificativa e Objetivo**

No período entre 2003 a 2016, a política social de SAN assumiu diversos conteúdos relacionados a problemas específicos de insegurança alimentar, pois a superação deles exigia a implementação de conjuntos distintos de ações públicas. A abrangência da política social de SAN, atingindo todos os cantos do território nacional, decorreu de uma articulação e vinculação institucional de distintos campos de governo: econômico, setorial e de proteção social.

A política econômica fundamentada no desenvolvimento econômico com distribuição de renda (recuperação continuada do poder aquisitivo do salário mínimo e as ações de transferência de renda – por exemplo, Bolsa Família), geração de emprego (criação de novos postos de trabalho) e ampliação do mercado interno de consumo, conseqüentemente, proporcionou melhoria nas condições de vida do povo brasileiro.

No período, entre os anos de 2003 a 2012, o país experimentou um crescimento econômico virtuoso. Os valores do PIB nominal saltaram de US\$ 504 bilhões em 2002 para US\$ 2.089 bilhões em 2012, e a renda per capita em dólares variou de US\$ 3.760 para US\$ 11.082, no mesmo período, considerando-se o valor médio da taxa de câmbio. Verificou-se o crescimento expressivo do salário mínimo em termos reais, que permitiram um maior poder de compra ao trabalhador; e a queda taxa de desocupação de 12,6% para 6% (BELIK, 2012).

De acordo com o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas (DIEESE) na cidade de São Paulo, em 2001, um salário mínimo tinha capacidade de comprar 1,37 cestas de consumo, no início de 2012, a capacidade subira para 2,24 cestas (BELIK, 2012). O crédito consignado consentindo aos bancos descontar empréstimos em parcelas mensais retiradas

diretamente da folha de pagamentos do assalariado ou do aposentado acarretou em um aumento do consumo popular.

No capítulo da assistência social, pode-se citar a promulgação do Estatuto de Idoso, em janeiro de 2004, a idade mínima para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC) caiu de 67 para 65 anos. Em 2006 esse programa atingia 2,4 milhões de cidadãos.

Outro fator que contribuiu para os resultados sociais auspiciosos foi o Programa Bolsa Família (transferência de renda condicionada), que, ao final de 2003, atingia mais de três milhões de famílias beneficiárias. Ao final de 2009 o programa cumpriu a meta de estar presente em todos os 5.570 municípios do Brasil. Em 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) o programa introduz a busca ativa de famílias que supostamente estariam em condição de miséria e, ainda, não estariam incluídas no programa. Ao final do ano de 2011 atingiu-se um novo recorde de famílias beneficiadas, 13,3 milhões (BELIK, 2012).

Além dessas medidas, programas focalizados como por exemplo o Luz para Todos, com eletrificação rural em todos os cantos do Brasil profundo, e a construção de cisternas na região do semiárido favoreceram setores de baixíssima renda (SINGER, 2009).

A política setorial agrícola ancorou programas e ações vinculados a acessibilidade alimentar, priorizando tanto a eficiência da agricultura familiar quanto a geração de renda e trabalho rural. Como por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – com a dupla atribuição de fomentar a agricultura familiar e de garantir assistência alimentar às populações em situação vulnerabilidade social. Esse programa de abastecimento alimentar funcionou como instrumento de estruturação de fomento produtivo dos produtores familiares e de distribuição de alimentos às famílias pobres.

Na área educacional se aportou programas voltados para a questão alimentar, como a compra de produtos da agricultura familiar para merenda escolar - a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Essa Lei determinou que no mínimo 30% do valor repassado aos estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deveriam ser utilizados, obrigatoriamente, na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

As ações de governo foram exitosas, com efeito causal no desempenho dos parâmetros da condição de Segurança Alimentar<sup>3</sup>. Entre os anos de 2004 e 2013, segundo do IBGE (PNAD, 2014), os domicílios em situação de segurança alimentar aumentaram de 65,1% para 77,4% do total – cerca de 40 milhões de pessoas passaram à condição de segurança alimentar, a situação

---

<sup>3</sup> Parâmetro de segurança alimentar, avaliado por meio da Escala Brasileira de Segurança Alimentar (EBIA).

de insegurança alimentar grave diminuiu de 6,9% para 3,6% - cerca de 7 milhões saíram desta condição alimentar nefasta, resultados bastantes significados no decorrer de uma década.

Em 2014, o país saiu do Mapa da Fome da FAO (Alimentar no Mundo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), segundo o relatório Estado da Insegurança Alimentar no Mundo de 2014<sup>4</sup>. Para o representante da FAO no país, na época, sr. Alan Bojanic, os caminhos adotados pelo Brasil demonstram que é possível combater a fome e à insegurança alimentar quando há o compromisso político em colocar esse tema na agenda de prioridades dos governos<sup>5</sup>.

Por outro ponto de vista, as ações de governo, sob alcance da participação consultiva da sociedade civil, puseram o combate à fome e a segurança alimentar na agenda da sociedade, tanto de forma afirmativa como crítica. Por exemplo,

A campanha nacional pela inclusão da alimentação na Constituição foi liderada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e teve a participação de entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais, artistas e cidadãos de todo o país. O ator Marcos Winter, por exemplo, que foi conselheiro do CONSEA e que hoje faz parte do Movimento Humanos Direitos, enviou mensagem ao conselho celebrando a vitória da campanha. "As nobres e justas causas serão sempre nosso farol, parabéns a todos", escreveu ele. Além de Marcos Winter, outros artistas participaram da campanha pela aprovação da PEC, como as atrizes Dira Paes, Bete Mendes, Maria Zilda, Camila Pitanga e Cristina Pereira e os atores Leonardo Vieira, Gilberto Miranda e Eduardo Tornaghi, além do cineasta José Padilha, diretor dos filmes Tropa de Elite e Garapa. Outra personalidade que apoiou a campanha foi o escritor Ariano Suassuna, professor, dramaturgo, poeta, romancista e imortal da Academia Brasileira de Letras. Um abaixo assinado na página do CONSEA na Internet colheu mais de 50 mil assinaturas em quatro meses de campanha<sup>6</sup>.

Entretanto, mesmo exitosas, as políticas sociais de SAN não alcançaram o que haviam proposto como meta: fome zero e a alimentação como um preceito do direito humano à vida e dever do Estado. Em 2013, padecendo em situação de insegurança alimentar grave<sup>7</sup> (restrição alimentar na qual para pelo menos uma pessoa foi reportada com alguma experiência de fome no período investigado) permaneceu 7,2 milhões de pessoas (2,1 milhões de domicílios), que representavam 3,6% dos moradores em domicílios particulares (PNAD, 2014). Para fins de se compreender o significado deste volume populacional em condição de insegurança alimentar

---

<sup>4</sup>O relatório mostra que o Indicador de Prevalência de Subalimentação, medida empregada pela FAO há 50 anos para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional, chegou a nível menor que 5% no Brasil. Informações disponíveis em <http://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>. Acesso em 28/11/2017.

<sup>5</sup> Disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/novo-relatorio-da-fao-destaca-papel-do-brasil-no-combate-a-fome>. Acesso em 28/11/2017

<sup>6</sup> Texto disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/>. Acesso em 02/02/2018

<sup>7</sup> Parâmetro de segurança alimentar, avaliado por meio da Escala Brasileira de Segurança Alimentar (EBIA).

grave no Brasil, a população total na época do Paraguai era de 6,5 milhões de pessoas e da Dinamarca 5,7 milhões.

De modo geral, a política setorial agrícola, contemplou parte da agricultura familiar, e manteve um forte vínculo com o agronegócio – produção de commodities inscrita em uma economia completamente mercantilizada, com grandes concentrações de terra e integrada ao sistema agroalimentar global. A política agrícola perpetuou a questão agrária pretérita, mantendo os elevados padrões de concentração fundiária. Os objetivos e os instrumentos utilizados influenciaram de forma positiva a alocação de bens e serviços públicos a concentração da estrutura fundiária e o modo produção hegemônico (latifúndio, produção majoritária de commodities de grãos e gado). Assim, não foi possível dar solução consistente a questão da agrária, não só da reforma agrária, mas também do desemprego, da pobreza, do êxodo, da questão indígena e quilombola e da desigualdade social (DELGADO, 2010).

A pouca abrangência social dos projetos e ações de SAN e permanência de indivíduos em condições de insegurança alimentar revelou que a produção, distribuição e consumo de alimentos de um lado e a geração de renda e trabalho de outro foram momentos políticos, econômicos e sociais não articulados, nos quais estavam a fonte da desigualdade. Ou seja, mesmo quando o Estado ampliou suas funções de regulação no campo da SAN, tendo em vista as condições de alimentação da sociedade e sobre o que fazer com a fome, isso não significou eliminar a produção e reprodução da desigualdade social e, conseqüentemente, findar a condição de insegurança alimentar.

Diante dessa trajetória de avanços, mas de não resoluções da política social de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se traçou o seguinte objetivo de estudo: analisar a função do Estado na regulação da política social de SAN no Brasil. Tendo duas hipóteses:

- as relações de força presentes na constituição social do Estado obstaculizaram uma possibilidade contra hegemônica de governo no enfrentamento das desigualdades sociais, mesmo em conjunturas nas quais a sociedade civil pareceu instrumentalizar o Estado em seu favor;
- a segurança alimentar pode ser produto da ação de Estado, sendo que o Estado, historicamente, foi um dos responsáveis pela reprodução de pobres e, conseqüentemente, das condições objetivas da insegurança alimentar.

Essas duas pressuposições acima ofereceram conjecturas de outros elementos problematizadores para se pensar a política social, seu significado, suas possibilidades e seus limites na contemporaneidade do Estado capitalista brasileiro, expostos a seguir:

- ao se ampliar as funções do Estado para fins da regulação social, tal fato não significa per si eliminar as condições de produção e reprodução da desigualdade social, pois o Estado capitalista tem quanto função intrínseca promover o processo geral de acumulação do capital, apropriando-se para tanto de parte do valor socialmente criado.
- as mudanças do regime de acumulação capitalista contemporâneo sob a hegemonia do capital portador de juros e das grandes corporações vêm afetando as ações do Estado, principalmente, deslegitimando a intervenção estatal no campo.
- desde 1970 houve a ascensão do pensamento neoliberal de redução do Estado na economia e de retirada de direitos sociais e de focalização das políticas sociais. No Brasil, os governos do período democrático recente perfilharam, mesmo que de forma diversa, a tais preposições neoliberais, sendo assim, as políticas sociais, mesmo sob a insígnia constitucional de garantias dos direitos sociais, foram sendo objeto de contrarreforma constitucional.

Enfim, ao realizar a análise da abrangência e do limite do caráter de uma política social na materialidade do Estado se buscou desvendar qual a função que o governo atribui ao Estado e o que ele de fato realiza.

## **1.2 Metodologia**

Tendo como pressupostos que o processo de conhecimento é norteado por valores e ideologias. O tipo de teorização e de análise empírica não pode desvincular de pressupostos e de noções de concepções prévias de teor valorativo relacionadas às visões sociais de mundo – o fator ideológico ilumina e faz avançar o conhecimento científico (LOWI, 2008).

E que o fenômeno social na medida em que é examinado como momento de um determinado todo, desempenha uma função dupla: definir a si mesmo e definir o todo, ser ao mesmo tempo produtor e produto; e conquistar o próprio significado e, ao mesmo tempo, conferir sentido a algo a mais. Entretanto, isso não significa que a pesquisa de avaliação dos fenômenos sociais deve conhecer todos os aspectos da realidade e oferecer um quadro total dela. A investigação do ponto de vista da totalidade concreta quer dizer que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo. Assim, os fatos expressam um conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético, isto é,

determinados e determinantes desse todo, de modo que não podem ser entendidos como fatos isolados (BOSCHETTI, 2015).

Segundo SWEZZY (1986, p. 28) a “finalidade legítima da abstração na Ciências Sociais não é jamais se afastar do mundo real, mas isolar certos aspectos dela para a investigação intensiva”.

A totalidade concreta, como totalidade de pensamento, como uma concreção do pensamento, é, na realidade, um produto do pensar, do conceber, não é de nenhum modo o produto do conceito que se engendra a si mesmo e que concebe separadamente e acima da intuição e da representação, mas é elaboração da intuição e da representação em conceitos (MARX, 2008, p. 259).

Para a compreensão da função do Estado na regulação da política social de SAN, no período entre anos de 2003 a 2016, adotou-se a perspectiva metodológica marxista de aproximações sucessivas: passar do mais geral para o mais concreto, vinculando as relações entre as categorias simples com as mais complexas (SWEZZY, 1986; FERNANDES, 2012; MATOS, 2013).

No nível da interpretação e da explicação o método oferece a observação de causa e efeito e em sua ligação com o contexto histórico real. E de como vincular as relações existentes entre as categorias simples e as categorias mais concretas, através das quais são isolados e interpretados os fatores e efeitos mais ou menos comuns que exprimem a variação específica ou tópica” (FERNANDES, 2012).

Nesta perspectiva metodológica se compôs sucessivos estágios de investigação que possibilitaram uma forma de análise, de modo a levar em conta o fenômeno da política social de SAN na totalidade da ação do Estado que, por sua vez, resultou nos capítulos desta tese, além da introdução e da conclusão.

Primeiro estágio, delineou o caráter das políticas sociais na sociedade capitalista, apoiando-se em autores que analisaram esse tema. Em seguida, indagou a função do Estado na regulação da política social, sistematizando um campo teórico marxista. Por fim, esquadrinhou aspectos históricos da regulação estatal na política social brasileira, apoiando-se em autores que analisaram esse tema. Desta investigação derivou o segundo capítulo sobre a função do Estado na execução da política social.

O segundo estágio, buscou analisar o conteúdo da política social de SAN em sua totalidade, compreendendo a causalidade e funcionalidade dos aspectos que o constituíram, apoiando-se em autores que analisaram o tema e em análise documental. Deste estudo derivou o terceiro capítulo sobre o SISISAN.

Por fim, conferiu o conteúdo do SISAN, dimensionando os requerimentos de renda, trabalho e condições de vida, como dimensionando a condição de insegurança alimentar no período entre os anos de 2003 a 2016. Para tanto, realizou uma sistematização de dados oficiais. Deste estágio derivou o quarto capítulo, uma análise qualitativa do SISAN.

### **1.2.1 Fonte de dados**

As fontes de dados utilizadas foram os portais de transparência do governo, mais especificamente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPGO); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); Senado Federal; IPEA (Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão); CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional); CNSAN (Conferência Nacional de SAN) e Banco Central do Brasil (BCB).

Atualmente encontra-se a disposição um vasto campo de dados e documentos oficiais; e bibliográficos acessíveis na internet, numa perspectiva temporal, cujo o valor heurístico foi apropriado neste estudo.

Segundo CELLARD (2012) os dados, documentos, entre outros afins permitem acrescentar a dimensão do tempo e favorecem a observação de qualquer processo social e outros desde sua gênese a maturação. E, ainda, podem a vir eliminar, ao menos em parte, a eventualidade de influência a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador do conjunto das interações e acontecimentos.

A natureza do processo de mensuração foi o de escala nominal e/ou ordinária de uma série temporal de: valores nominais, valor real, número de casos, porcentagens, média e percentis, cujo resultados foram dispostos em quadros, gráficos e tabelas.

#### ***1.2.1.1 Sistematização dos dados***

A sistematização dos dados se constituiu na construção de quatro dimensões de análise.

A primeira dimensão, aferiu os gastos das políticas discricionárias com objetivo de mostrar que as despesas sociais se entrelaçavam e se relacionavam com a decisão de governo

na totalidade da execução orçamentária do fundo público<sup>8</sup>. Para Salvador (2010), a expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal.

A segunda dimensão, verificou as evidências empíricas da mediação estatal à acumulação de bens intensivos de recursos naturais (agronegócio), contrapondo-a com apregoado pela política social de SAN: a produção de alimentos.

A terceira dimensão, procurou revelar o caráter da governança de SAN, conferindo as determinações dos agentes sociais da sociedade civil e os agentes de governo nos espaços do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e das CNSAN (Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Em outros termos, se verificou até que ponto o que foi proposto pelo arranjo institucional entre sociedade civil organizada e agentes de governo teve efeito causal na decisão de governo. Tomando como elemento de análise temas recorrentes de preposição no CONSEA e nas CNSAN: questão agrária, assentamentos rurais e o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos).

Por fim, a última dimensão, verificou as políticas de renda e trabalho e conferiu a insegurança alimentar como elemento de análise da condição de segurança alimentar da nação.

---

<sup>8</sup> De acordo com SALVADOR (2010), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc.

## 2 POLÍTICA SOCIAL

A política social compreende um conjunto de programas e ações de Estado, realizada de forma direta ou por meio de delegação, com objetivo de dar atendimento público aos desafios, conflitos e interesses da sociedade civil. Oferta bens e serviços estatais para atender as demandas resultantes de disputas sociais acerca do que era ou deveria ser de interesse público. Nas sociedades contemporâneas, coube ao Estado prover políticas públicas para atender aos anseios da sociedade (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

A política social expressou uma dimensão da ação estatal no século XX, estando fortemente orientada para a construção das condições de existência do povo no território constituído, dando sentido ao termo nacionalidade ao ter que melhorar as condições de vida das pessoas e, até mesmo, pensando em termos de construção de uma estrutura administrativa, pois se começou a construir uma série de atividades socioeconômicas públicas para a nação (COSTA, 2015).

A política social no âmbito do Estado configurou-se em um sistema de proteção social correspondendo a pressões e demandas do conflito social. No modelo residual, as políticas sociais tiveram como público-alvo os segmentos sociais penalizados pela sua situação no mercado capitalista, buscando fornecer a estes grupos certa satisfação mínima de suas necessidades. No modelo meritocrático-particularista, as políticas sociais foram implementadas em benefício de segmentos sociais específicos selecionados pelo Estado. No modelo universal redistributivo, as políticas sociais foram conduzidas de modo a que seus benefícios chegassem igualmente a todos os cidadãos (PESSANHA, 2002).

De acordo com BEHRING (2007, p. 1):

A existência de políticas sociais, é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção, vis à vis ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário.

Polanyi (1978), mostrou que mercantilização da vida e do ambiente desatou as forças produtivas no sentido de se criar uma incalculável riqueza de poucos na civilização urbano industrial<sup>9</sup>. Entretanto, enfatizou limites a essa expansão dos mercados nefastas ao homem e a

---

<sup>9</sup> As economias capitalistas impulsionadas pelo o ganho individual produzira crescimento econômico extraordinário, mas também a destruição social e ambiental que o acompanhava, ameaçava a existência da humanidade, segundo Karl Polanyi (LEVITT, 2015).

natureza<sup>10</sup>: as contradições da sociedade. A isto ele chamou de duplo movimento, mecanismo da sociedade em criar contradição entre os requerimentos de uma economia de mercado e os expansivos requerimentos das pessoas para viverem.

O duplo movimento, observado por Polanyi, não se constituiu em um mecanismo autocorretivo para moderar os excessos do fundamentalismo de mercado autorregulado, mas uma contradição existencial entre as necessidades de uma economia de mercado capitalista de expansão ilimitada e as necessidades das pessoas de viver em relacionamentos de ajuda mútua na sociedade (apud LEVITT, 2016).

Karl Polanyi (1978), interpretou legislação sobre saúde pública, condições de fábrica, proteção social, serviços públicos, serviços municipais e direitos sindicais na Inglaterra vitoriana, como medidas de contrabalanceamento para conter os efeitos sociais da expansão sem restrições de capital. Os processos de transformação do trabalho humano e dos espaços da natureza em mercadoria, típicos da emergência do capitalismo industrial dos séculos XIX e XX, segundo Polanyi (1978), foram também objeto de reação da política social, tendo em vista escapar da tendência endógena do capital em impor a norma mercantil nos espaços sociais e materiais.

Segundo BEHRING (2007 p. 2):

[...] existe certo consenso em torno do final do século XIX como período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra, após um intenso e polêmico debate entre liberais e reformadores sociais humanistas. A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual assiste-se à singular experiência de construção do WelfareState em alguns países da Europa Ocidental – com destaque para o Plano Beveridge (Inglaterra, 1942) -, acompanhada de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia (BEHRING, 2007 p. 2).

O Estado na regulação social – “conjunto de serviços e benefícios de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa harmonia entre avanços das forças de mercado e uma certa estabilidade social” (GOMES, 2006, p. 203) – sobressaiu-se, nas experiências de constituição do New Deal<sup>11</sup>, pós Grande Depressão americana, e do Welfare State (Estado de bem-estar) na Europa ocidental, pós as grandes guerras.

<sup>10</sup> Karl Polanyi chamou de moinho satânico às engrenagens da economia capitalista insaciáveis em seu apetite de acumular riqueza abstrata e triturar as condições da vida dos indivíduos concretos (BELLUSO, 2005).

<sup>11</sup> O papel do Estado restringiu-se, no geral, ao fornecimento de benefícios mínimos, direcionado quase que exclusivamente aos indivíduos ou famílias de rendimento muito baixo (GOMES, 2016).

No caso europeu houve a consolidação e a permanência, no longo prazo, da ação do Estado, a qual de forma diversa e complexa aportou consequências na economia e na sociedade e, inclusive no mercado de trabalho com a montagem de estruturas de seguridade social<sup>12</sup>.

Em sua análise crítica, Claus Offe (1985) remeteu o Estado do bem-estar à antinomia liberal clássica expressa pela aspiração de realizar os valores liberdade e igualdade. Para o autor (1985), a resolução de tal antinomia foi possível, por um tempo histórico, dado o pacto social efetuado entre a burguesia e operariado com aval do Estado. Resguardando, destarte, um patamar mínimo e universal de direitos sociais no contexto da acumulação capitalista. A sustentação de pacto fundava-se na concepção keynesiana do Estado e na visão liberal do sistema representativo (OLIVEIRA, 1990).

Dada sua autonomia relativa (POULANTZAS, 1980), o Estado pode vir a constituir medidas a favor dos interesses da classe dominada, mesmo que tais medidas limitassem os interesses individuais da burguesia. Entretanto, tais medidas se fundem e se estabelecem até uma linha limítrofe constituída pela acumulação capitalista, o caráter de classe do Estado. A estrutura relacional das formas sociais presentes no aparato estatal, no período do Estado do bem-estar, mesmo fazendo concessões as classes dominadas ou contrárias aos interesses individuais capitalistas, de forma paradoxal e complexa se constituiu como necessária aos interesses do capital.

As lutas da classe trabalhadora impuseram, dado o processo histórico das relações sociais capitalistas, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando, na maior parte do tempo, aportando elementos de mudança ou de reforma da ação do Estado. A organização da classe dos trabalhadores, em distintas sociedades capitalistas, tem uma história própria, a qual traz consigo contornos de processos de diferentes realidades culturais, econômicas e sociais que aportaram uma dinâmica social no desenvolvimento nacional<sup>13</sup>.

A classe trabalhadora diante da necessidade de mudar as adversidades de suas necessidades humanas de vida e trabalho foi se organizando em sindicatos e partidos, e esse movimento de classe, com suas lutas reivindicatórias, ascendeu o conflito e as relações de força

---

<sup>12</sup> O Estado de bem-estar social se constituiu plenamente no pós-II Guerra Mundial. Todavia, reconhece-se, também, que essas estruturas assumiram diferentes arcabouços institucionais, em razão das distintas realidades nacionais, entre as quais podem-se identificar alguns traços distintivos das diversas experiências: o socialdemocrata e o modelo baseado em um grande apoio em termos de extensão de benefícios e intervenção do Estado (GOMES, 2006).

<sup>13</sup> Para melhor conhecimento das lutas do mundo do trabalho ver Era dos Impérios, Era das Revoluções e Era do Capital de Eric J. Hosbsbawm.

entre classes sociais (burguesia e trabalhadores) na agenda do Estado, colocando em evidência que sua condição social era resultante da estruturação social da sociedade capitalista.

As desigualdades sociais expostas na luta, ao serem reconhecidas nos países centrais e periféricos, impuseram a intervenção do Estado na regulação pública das condições de vida e do trabalho, configurando a emergência da política social na sociedade capitalista (YAZBEK, 2018).

Segundo BEHRING (2007: pag. 7):

[...] foi o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos importantes, obrigando a burguesia a “entregar os anéis para não perder os dedos”, diga-se, a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos.

Vale lembrar ainda, o que a vitória da revolução socialista, em 1917 na Rússia, representou para expansão da organização proletária no mundo, como também para a atitude defensiva do capital frente ao movimento operário. A conquista da democracia foi outra questão particularmente importante para a luta da classe operária (ascendente) por melhores condições de vida e trabalho, pois somente em uma forma de governo democrático os trabalhadores podem se organizar social e politicamente de forma livre e eficiente a pressão social de seus fins (SWEEZY, 1986).

As lutas dos trabalhadores por direitos sociais forjaram o avanço de democracias liberais, levando o Estado a se envolver progressivamente numa abordagem pública nessa questão, e se constituindo em mecanismos públicos de intervenção nas relações sociais, por exemplo, promulgando as legislações laborais e as de proteção social (YAZBEK, 2018).

A natureza das Políticas Sociais se insere em uma agenda de Estado advinda do conflito social. As políticas sociais têm aspectos bastante dinâmicos e contraditórios, uma vez que, as distintas formas sociais da sociedade civil reconhecem seus problemas, pressionam e/ou propõem soluções de acordo com suas capacidades de organização e mobilização social – em cada nação tem uma história própria, e traz consigo contornos de processos de diferentes realidades culturais, econômicas e sociais da luta de classes, as quais perpassam na materialidade relacional do Estado.

Para BEHRING (2007, p. 24);

[...] o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade.

Ocorre que a forma política social estatal dando ossatura à democracia sustentou a sociabilidade capitalista, reiterando a reprodução da exploração social

Na sociabilidade capitalista a democracia abre um espaço da deliberação assentado na ausência dos mesmos termos para plano econômico. A democracia política se faz necessariamente a par de seu afastamento do nível das relações econômicas. O capitalismo concentra os meios de produção, separando-os dos trabalhadores, impelindo à exploração e impedindo a deliberação autônoma na realização das relações de produção. Somente nessa separação, que guarda para si o fundamento da sociabilidade da exploração, é possível então democratizar o nível político (MASCARO, 2013, p. 90).

Segundo a professora Potyara (PEREIRA, 2013: 636):

[...] a proteção social, a despeito de, em princípio, se contrapor à lógica da rentabilidade econômica privada, nunca esteve, na prática, livre de enredamentos nas relações de poder, nas quais exerce regulações favoráveis ao domínio do capital sobre o trabalho. Da mesma forma, a despeito de aparentemente não ser um mecanismo econômico, seu papel na produção e distribuição de bens e serviços públicos, necessários à satisfação das necessidades humanas, sempre esteve, prioritariamente, a serviço da satisfação das necessidades do capital — em especial quando as forças que deveriam se opor a essa serventia encontram-se debilitadas.

Há uma especificidade em cada agenda de políticas sociais, pois as mesmas estão em constante movimento e adaptações entre as forças de dominação, Estado e classes, corroborando com a clássica noção marxista de que os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem em circunstância de suas escolhas, e sim sobre aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.

## **2.1 Estado e a regulação das políticas sociais no capitalista: uma aproximação teórica**

Não se empreendeu em fazer um arcabouço da multiplicidade dos enfoques inspirados e/ou influenciados nas concepções de Marx e Engels, mas sim, de certos enfoques de referência das relações entre o político e a sociedade, para se compreender como as formas e os modos da função do Estado se conformam nas relações sociais capitalistas.

Os argumentos aqui expostos se valem de um expoente marxista das décadas 1960 e 1970: Nicos Poulantzas. A abordagem desse autor discutiu a forma como o Estado manifesta seu caráter de classe, a luz de certas premissas dadas pelas conexões do Estado capitalista com as relações de produção e a divisão social do trabalho.

Valeu-se também das análises de Alysson Mascaro, sua abordagem dialoga com as teorias marxista tradicionais do Estado (Poulantzas, derivacionista, Offe, entre outros),

engendrando lhes uma nova constituição, como avança para a questão da função do Estado no estágio contemporâneo do desenvolvimento capitalista, como o sistema de regulação socioeconômica.

As reflexões centraram-se, principalmente, nas ideias vinculadas por Nicos Poulantzas, em suas obras: *Estado em crise* (1977) e *Estado, o poder e o socialismo* (1980), e por Alysson Mascaro, na sua obra *Estado e a forma política* (2013). Evidenciando nas suas contribuições epistemológicas a natureza e a função do Estado capitalista e seus reflexos analíticos para a compreensão sobre a regulação da política social.

Nas obras desses autores a compreensão do Estado se funda na crítica da economia política capitalista, lastreada necessariamente na totalidade social. Esses autores ao analisarem o papel do Estado na acumulação de capital, observaram o que o Estado "faz", mais do que sua natureza capitalista, ou o que o Estado "é".

Mesmo com tradições teóricas diferentes no campo marxista, os dois autores mencionados observam o que o Estado atua no âmbito da natureza capitalista de sua conformação, assim, tanto de uma perspectiva regional das funções do Estado, formuladas por Poulantzas (1977), quanto da perspectiva da colocação de seu caráter como terceiro, proposto por Mascaro (2013), pode-se observar certa semelhança quanto ao lugar do Estado na sociedade capitalista.

No que diz respeito ao Estado, a separação relativa das relações criadas pelas relações de produção constitui o fundamento organizacional de sua ossatura orgânica e revela sua ligação com as classes sociais e a luta de classes sob o capitalismo (POULANTAZAS, 1980, p.30).

[...] é pela estrutura da reprodução do capital que se entende lócus desse aparato político específico e relativamente alheado das classes sociais que se chama hodiernamente de Estado (MASCARO, 2013, p. 19).

Para os autores o Estado se estabelece como um aparato político apartado das relações de troca mercantil e da exploração do trabalho para constituir uma subjetividade entre capitalistas e trabalhadores, como sujeitos de direitos (individualiza as classes sociais) sob signo de uma nação; e para garantir a reprodução da circulação mercantil e produtiva do capital. Segundo Mascaro (2013, p. 21), o Estado se revela como uma “subjetividade portadora de vontade, portanto, é uma forma necessária pressuposta de tal interação. A forma social permite, enseja e a si junte as relações sociais”.

Para apreensão do valor pelo capital, há uma intermediação garantida por uma instituição separada dos portadores e trocadores de mercadorias. O Estado se revela como

aparato necessário à reprodução do capitalismo, assegurando: que a igualdade entre o burguês e o trabalhador (sujeitos de direitos) seja estabelecida; que a liberdade de troca deva ser preservada; que o direito à propriedade tem que ser protegido; que os contratos entre agentes econômicos precisam ser cumpridos; que a mobilidade do capital deva ser preservada; que os aspectos anárquicos e destrutivos da competição capitalista têm que ser regulados e, que os conflitos entre classes e frações classe precisam ser arbitrados para bem comum do capital como todo (POULANTZAS, 1980; MASCARO, 2013).

A natureza do político-Estado nas relações sociais de produção não se constitui de uma mediação de fora, tal como foi colocada pela doutrina liberal. Mas, uma imbricação específica determinada e determinante nas relações de valorização do valor, ou seja, uma constituição social.

Mascaro (2013), salienta que o processo de dominação do Estado é complexo, necessariamente atravessado por formas sociais, fundada em objetivações sociais que estão além de sua autonomia. Por isso, a forma estatal não é de domínio dos capitalistas, e nem por via reversa, redentora dos trabalhadores. Justamente por estar alheia aos interesses imediatos dos burgueses e trabalhadores se estabelece como modo necessário à valorização do valor.

Deve-se entender o Estado não como um aparato neutro à disposição da burguesia, para que, nele, ela exerça o poder. É preciso compreender na dinâmica das próprias relações capitalistas, a razão de ser estrutural do Estado. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista. Sendo estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado, individualmente tomados, é, ao mesmo tempo, elemento necessário a constituição e a reprodução do processo de acumulação capitalista (MASCARO, 2013).

O Estado exsurge como terceiro em relação à dinâmica social entre o capital e o trabalho – a reprodução da exploração mercantil e assalariada estabelece e fortalece necessariamente uma instituição política apartada dos indivíduos. A sua separação em face de todas as classes e indivíduos constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital. Tal forma política, terceira e específica é um ponto nodal das relações sociais capitalistas. Somente nas relações capitalistas como a forma-valor, a forma mercadoria e a forma-sujeito de direito que a forma política estatal se revela (MASCARO, 2013).

Para os autores, o caráter apartado do Estado em face da própria dinâmica da relação entre capital e trabalho não é apenas um aparato político, mas também de direito, quando a forma política estatal estabelece a sociabilidade geral, complexa e paradoxal, se torna jurídica. O circuito político-jurídico opera no plano do direito, no entanto, suas formas derivam, cada qual, das próprias relações capitalista, sendo este um processo de maturação histórica. O Estado

constitui normas e o espaço de uma comunidade, no qual se dá o amálgama de capitalistas e trabalhadores sob signo de uma pátria ou nação –sujeitos de direito, sob um único regime político-jurídico e um território unificado. A subjetividade jurídica pode a vir a ser reconfigurada, mas sempre mantida circunscrita ao que dá fundamento à dinâmica das relações sociais na reprodução do capital.

Os autores tratam o aparato do Estado como uma condensação material e específica de uma relação de forças entre classes, ou seja, tal sociabilidade se expressa no cerne do Estado.

No que diz respeito ao Estado, a separação relativa das relações criadas pelas relações de produção constitui o fundamento organizacional de sua ossatura orgânica e revela sua ligação com as classes sociais e a luta de classes sob o capitalismo (POULANTZAS, 1980:30).

A luta de classes revela a situação específica da política e da economia dentro da estrutura do capitalismo. Mas, para além da luta de classe, as formas sociais do capitalismo lastreadas no valor e na mercadoria, revelam a natureza da forma política estatal. Na forma reside o núcleo da existência do Estado no capitalismo (MASCARO, 2013, p. 20).

O contexto de relações de força que se condensa no Estado, “dá-lhe causa, identidade e existência” (MASCARO, 2013, p. 27).

Compreender o aparato estatal na materialidade relacional das classes sociais possibilita entender suas funções como resultado de uma configuração específica, no que concerne às classes dominantes e às classes dominadas. No que diz respeito às classes, o Estado representa e organiza o interesse político de longo prazo do bloco no poder (POULANTZAS, 1969)<sup>14</sup>.

Isso se deve porque o Estado mantém uma autonomia relativa em relação as classes e frações de classe, representando o interesse político e econômico à longo prazo da burguesia em seu conjunto hegemônico, portanto, do capitalista coletivo, embora o faça sob a direção de uma das classes ou frações (POULANTZAS, 1980).

O aparato estatal não é a forma de extinção das lutas, em favor da extinção de uma classe em favor de outra, mas sim da manutenção dinâmica e constante da relação paradoxal das forças sociais na materialidade da ossatura orgânica do Estado.

A dinâmica da forma estatal se faz revestida de instituições, mas esse processo não é um derivativo lógico, mas factual, porque ela é atravessada pela luta de classes, grupos e indivíduos. As instituições estatais são dinâmicas porque sua geografia e suas funções variam

---

<sup>14</sup> Entendido não como bloco social homogêneo e consolidado, mas como um arranjo conflitivo entre classes e frações de classes, sob a hegemonia e direção de uma classe ou fração hegemônica (POULANTZAS, 1969).

em correlação à evolução dos conflitos sociais e das contradições do próprio capital (MASCARO, 2013).

A política de Estado deve ser compreendida como o resultado do antagonismo que se manifesta na própria ossatura orgânica do Estado. Assim, a política estatal pode parecer desconexa e desordenada, mas ao contrário, constitui a condensação relacional de suas contradições internas, conformando-a como locus de arranjo estratégico da classe hegemônica. Desse modo, a correlação de forças entre classes em cada formação social concreta e em cada conjuntura econômica específica, em dado tempo histórico, indica o grau de contradição presente na ossatura do Estado.

O Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo (POULANTZAS, 1980: 213).

O Estado é capitalista não por causa das variadas classes que disputam ou possuem seus domínios. Também os Estados cujos governos são dominados por membros ou movimentos das classes trabalhadoras são necessariamente capitalistas. Havendo necessidade de intermediar continuamente a relação de exploração da força de trabalho, por modo assalariado, regulando-a, bem como aos processos contínuos de valorização do capital, o Estado mantém a dinâmica capitalista ainda quando seus dirigentes declaram oposição às classes burguesas (MASCARO, 2013, p. 46).

O exercício do poder do Estado pode a vir absorver, em alguns momentos, as demandas das classes dominadas, ou seja, abrir mão da ideologia que legitima a violência e contribuir para organizar o consenso com certas classes e frações subalternas em relação ao poder político. Por exemplo, o governo de Lula se comprometeu em ajudar os mais pobres, e um acordo com ricos e poderosos foi necessário para que a miséria fosse tratada de forma mais abrangente do que no passado. Para se garantir isto, esse governo combinou o crescimento econômico com a distribuição de renda. O governo em vez de fazer qualquer dano aos proprietários, com as políticas de renda e emprego, os beneficiou (Anderson, 2011).

Para Mascaro (2013), a condição de terceiro do Estado como forma de sustentar a reprodução capitalista do valor, não implica em dizer, que esta condição seja onisciente, dirigente e com total capacidade de administrar tal propósito. Por isso, “a luta de classe é tanto no qual brota a forma política quanto alvo da própria institucionalização estatal” (MASCARO, 2013, p.60).

Para POLANTAZAS (1980), as relações constitutivas do Estado não podem resumir-se a economia, ao seu relacionamento com as relações de produção e com a divisão social capitalista do trabalho no sentido geral. Mas, o conjunto de sua ação quer se trate da violência

repressiva, da inculcação ideológica, da normalização disciplinar, da organização do espaço e do tempo ou da criação do consentimento estão em relação com essas funções econômicas.

Para NEVES; PRONKO (2010), essa afirmação de Poulantzas pressupõe a não dissociação entre estrutura e superestrutura e retoma a noção gramsciana de bloco histórico<sup>15</sup>, na contramão daquelas interpretações economicistas que desconsideram a autonomia relativa das relações superestruturais em face das alterações ocorridas na produção material da riqueza. E na acepção de sociedade como bloco histórico, conteúdo econômico-social e forma ético política identificam-se, de maneira concreta, na arquitetura e dinâmica dos vários períodos históricos. Os autores dialogando com presente afirmam que esta posição Poulantzas se posiciona na contramão das interpretações recentes do papel das políticas sociais, que realizam um corte entre essas duas dimensões do ser social.

Segundo Mascaro (2013), o fenômeno das ações políticas do Estado se esparrama por uma geografia social complexa e paradoxal da sociedade capitalista. Nesse contexto, Mascaro (2013), retoma o fundamento gramsciano do Estado ampliado, “o Estado ampliado, aglutinado a uma série de instituições sociais, é estrutural, na medida em que a forma mercadoria e a luta de classe permeiam a totalidade social” (p. 68). O Estado se expande para além do aparato institucional, pois na totalidade do tecido social há regiões (família, sindicatos, partidos, meios de comunicação, entre outras) estabelecendo práticas sociais que são estruturadas e reguladas pelo Estado. Ainda que “sejam efetivados por indivíduos, grupos ou classes – naquilo que o direito convencionou chamar por campo privado –, entrelaçam-se ao núcleo estatal de tal sorte que acabam por constituir um grande espaço do Estado ampliado” (MASCARO, 2013, p. 69).

O Estado ampliado não se apresenta como ocasionalmente ampliado (...) há um nexo intrínseco entre instituições estatais e sociais que é a grande região política do capitalismo. O núcleo familiar se assenta como estrutura de respaldo do trabalhador que se vende ao capital. [...] Os meios de comunicação em massa não apenas se prestam às manobras imediatas dos agentes políticos em disputa eleitoral, como também interdita conhecimentos, reconfiguram o imaginário social e instituem repulsas e desejos. [...] No entanto, não no seio das instituições que formam o Estado ampliado, conexões isentas de conflitos nem contradições. Se forma estatal atravessa tais instituições sociais, elas todas também são diretamente atravessadas pela forma-valor (MASCARO, 2013, p. 71).

As instituições conexas do Estado foram derivadas das formas sociais contraditórias e antagônicas da sociedade capitalista, daí a aparência de algumas possibilitarem, em certas

---

<sup>15</sup> Coutinho (2011) argumenta que para Gramsci não existe primazia entre a superestrutura e a estrutura, que rejeita a redução da estrutura às relações de produção. Na concepção de Gramsci, a estrutura não se relaciona apenas com as relações sociais da produção de mercadorias, mas como homens e mulheres estabelecem suas próprias relações sociais globais, abrangendo a totalidade da vida social. Expondo, ainda, que a estrutura e as superestruturas formam um bloco histórico, quer dizer, o arranjo complexo e paradoxal das superestruturas reflete nas relações sociais de produção.

circunstâncias, o acesso à contra hegemonia (desestabilização dos padrões reprodução). Justamente, porque são atravessadas por formas sociais múltiplas em sua unidade reprodução, essas instituições se revelam férteis em abertura, dissensões e manejos oriundos dos conflitos sociais e funções contraditórias com a hegemonia social. Entretanto, mesmo sendo autônomas, marcadas por processos histórico, dinâmico e estrutural paradoxais, operam sob uma mesma estrutura de reprodução das formas do capitalismo (MASCARO, 2013).

Ou seja, a multiplicidade social aglutinada no Estado ampliado se corresponde “a multiplicidade, concorrência e convergência da sociabilidade capitalista, num jogo de formação recíproca” (MASCARO, 2013, p. 72).

Além disso, outro elemento a ponderar, refere-se que o todo da sociabilidade capitalista revela uma objetividade de uma prática que se aglutina de modo repressivo e ideológico ao poder do Estado. Por sua vez, as instituições e os mecanismos contidos na ossatura material do Estado enredam práticas e ações de repressão e constituição ideológica, funções necessárias à reprodução das relações sociais da troca mercantil e da exploração do trabalho. O papel de constituição ideológica e de coerção do Estado, está compreendido na totalidade social como natural.

A prevalência de uma classe na exploração econômica e no domínio político não pode se bastar apenas na repressão estatal, mas principalmente na vivificação ideológica, por toda a sociedade, de seus valores, de sua inteligibilidade operacional e de sua forma de reprodução social. Mas tal incidência não é uma imposição direta de uma classe sobre outra. Justamente porque o capitalismo se assenta sobre relações sociais antagônicas, de indivíduos em concorrência, a dinâmica das classes reserva ao Estado o papel primordial de ofertar condições amplas de garantia das próprias relações de produção, não só no plano da infraestrutura, mas também da própria constituição ideológica (MASCARO, 2013, p. 69).

As análises críticas de Mascaro (2013) e Poulantzas (1977) avançam sobre temas contemporâneos, como as crises do capitalismo<sup>16</sup>, que podem se revelar tanto na economia – crise de acumulação –, como na dinâmica estrutural do capitalismo. Para os autores, o regime de acumulação segue uma tendência ao constrangimento econômico, ou seja, a valorização do valor se desenvolve em um processo submetido à lei da queda tendencial da taxa de lucro<sup>17</sup>.

Sendo o Estado um dos elos da própria crise, por ele passam respostas políticas econômicas, de contra tendências, que sustentam estabilizações parciais – a forma política altera

---

<sup>16</sup> A crescente inadequação do desenvolvimento produtivo da sociedade às suas relações de produção anteriores manifesta-se em contradições agudas, crises, convulsões. A destruição violenta de capital, não por circunstâncias externas a ele, mas como condição de sua auto conservação, é a forma mais contundente em que o capital é aconselhado a se retirar e ceder espaço a um estado superior de produção social (Marx, apud HARVEY, 2011, p. 285).

<sup>17</sup> Ver HARVEY (2011). Os limites do capital, capítulo 6, seção III.

circunstâncias socioeconômicas, mantendo a valorização do valor. Os modos de regulação sobre os regimes de acumulação se assentam sobre uma multiplicidade de interesses, forças e relações sociais<sup>18</sup>.

As crises do capitalismo não são excepcionais a esse modo de produção, mas sim características estruturais. Pois, está constituído de múltiplos agentes na produção e na troca de mercadorias, enraizado em desigualdades sociais e em lutas cotidianas de classe, e permeado pela forma social do aparato estatal necessário e relativamente estranho. As contradições são múltiplas, tanto no plano econômico quanto no político.

O Estado tem um papel fundamental na constituição das crises do capital, na medida em que é a forma necessária do regime de acumulação e reprodução social. Nesse complexo institucional paradoxal, há formas sociais e uma série de mecanismo políticos e jurídicos de regulação, cuja manutenção das fases de reprodução capitalista consolidam-se sob alguma estabilidade. Esse modo de regulação estatal, em cada tempo histórico, pode vir a se instituir, por exemplo, via o intervencionismo do bem-estar<sup>19</sup> ou do neoliberalismo<sup>20</sup>(MASCARO, 2013).

As fases internas do capitalismo do bem-estar ou neoliberal, só podem ser compreendidos, se for somado aos seus regimes de acumulação um complexo de formas políticas, lutas sociais, questões culturais e de valores sociais que se apresentam como modo de regulação desse todo. A cada uma dessas fases, houve também, de algum modo, um núcleo político-ideológico que lhe as conformam (MASCARO, 2013)

A forma contemporânea do capital portador de juros de aportar uma dinâmica própria de autorregulação e de concentração nas suas relações econômicas internacionais<sup>21</sup>, desde anos 1970, foi sufocando a atividade coordenadora do Estado na gestão econômica pelo desdobramento de estratégias de localização e de divisão interna do trabalho da grande empresa que expôs o Estado à mercê das tensões geradas nos mercados financeiro (BELLUZZO, 2010).

---

<sup>18</sup> As crises no capitalismo revelam as contradições entre a rentabilidade do capital, as lutas de classes e os arranjos políticos que solidificam parcialmente as expectativas sociais. Se crises menores revelam descompassos que demandam retificações parciais, as ensejam alterações estruturais na dinâmica econômica e social. Preside o concerto do modo de regulação na totalidade da sociabilidade capitalista uma longa e contraditória política da mercadoria (MASCARO, 2013, p. 126 e 128).

<sup>19</sup> No período pós segunda grande guerra (capitalismo de bem-estar), o modo de regulação e sua correspondente contra tendência proporcionou ao conjunto da economia nacionais taxas médias de lucro, se conferiu também ao Estado, um papel essencial na reprodução ampliada da força de trabalho, abrangendo ações no rendimento salarial, na inovação tecnológica, no ensino e na formação profissional, na moradia, na saúde, nos transportes, na assistência social, na divisão territorial e no consumo coletivo (POULANTZAS, 1980).

<sup>20</sup> Propõe uma espécie de majoração econômica do privado em face do público, que revela os contornos de um regime de acumulação, privilegiando a especulação à produção, empreendendo uma privatização da economia, rebaixando as condições econômicas das classes trabalhadoras, com clara hegemonia social das finanças (MASCARO, 2013).

<sup>21</sup> Ver DOWBOR (2017).

Segundo Belluzo e Galípoli (2017), a lógica da finança globalizada capturou o aparato de Estado para fins de proporcionar tanto à expansão das atividades financeiras-rentistas quanto à proliferação das atividades dos grandes conglomerados multinacionais, subordinando à política fiscal. No entanto, esse novo momento de acumulação não realizou redução do Estado, tão propalada pelos ventos do neoliberalismo.

A circulação do capital portador de juros autorregulado organizada sob a forma coletiva pelos bancos, diversificando a acumulação da riqueza, promovendo as fusões e aquisições (centralização monopolística da riqueza e da renda), e possibilitando o deslocamento do investimento privado em múltiplos mercados de forma global, na realidade vem exigindo que o Estado arbitre e articule os interesses privados, por outro lado, que se debilite os direitos sociais e econômicos do trabalhador.

Para Alysso Mascaro (2013), mesmo nessa fragilização relativa, o Estado não perdeu seu papel de plexo condensador da reprodução do capital. Ainda, que as decisões de investimento tenham sido transladas do Estado para capital financeiro internacional, o Estado continua a conformar e a garantir a dinâmica do capital, em termo de: garantia do direito à propriedade, exigibilidades contratuais, e garantia da ordem interna para desenvolvimento do capital.

O poder do capital por sobre o Estado se faz, necessariamente também, transpassando pelo Estado. “O poder internacionalizado do capital demonstra, assim, não só uma dinâmica contra os Estados, mas sim, do Estados, revelando-se como instrumento privilegiado pelo que opera o imperialismo contemporâneo” (MASCARO, 2013, p. 107).

Para Mascaro (2013), os requisitos garantidores do Estado se mantêm, e até se exponenciam nas condições contemporâneas do capitalismo. Poulantzas (1977, p. 32) em sua análise sobre as transformações da valorização do capital ocorrida nos anos 1970 ressalta, “a fase atual do imperialismo e esta internacionalização não retiram em nada o papel do Estado nacional neste processo”.

E quando esses mecanismos de reprodução geral da exploração se encontram passíveis de abalo, tanto a democracia quanto as ditaduras, o fascismo e as formas autoritárias de governo são formas típicas do capitalismo, pois quando for necessário à valorização do capital a inexorável ruptura com a democracia (MASCARO, 2013). Para POULANTZAS (1997), as transformações capitalistas globais recobrem a adaptação do Estado diante da luta de classe e o conduzem a constituição de uma nova forma de Estado capitalista, com caráter autoritário, que poderia significar que a democracia não é mais possível no atual estágio de reprodução do capital.

As funções do Estado não se circunscrevem apenas na acepção da reprodução social capitalista e de suas crises, mas também, se fazem e se apresentam no seio da sociedade, em variadas circunstâncias, em favor ou desfavor de demandas de indivíduos, grupos ou classes sociais, e em benefício da sustentação ou da reiteração ou da requalificação ou da transformação do regime de valorização do valor (POULANTZAS, 1980; MASCARO, 2013).

A ascensão e hegemonia do pensamento neoliberal responsabilizou a intervenção estatal pela crise do capitalismo, e preconizou, como alternativa, a redução da intervenção pública na economia, contrapondo-se dessa forma aos direitos sociais e à universalidade das políticas sociais, e propondo a transformação dessas políticas em ações compensatórias e focalizadas nas pessoas vulneráveis (MATOS, 2013).

Por outro lado, segundo Marini (1996), a lei do valor se define a partir das condições reais e concretas da vida dos trabalhadores, correlacionada ao tempo socialmente necessário para a reprodução do conjunto deles, nas condições históricas e sociais dadas em cada país. No momento atual do capitalismo, hegemonizado pelo capital portador de juros e pelas grandes corporações de forma global as condições de vida dos trabalhadores não se limitam mais às questões nacionais de reprodução do capital, mas também, precisam ser explicadas por circunstâncias internacionais complexas.

Esses trabalhadores sem alternativas para arquitetar e descobrir estratégias para o enfrentamento dessa realidade que permeia o mundo capitalista em frequentes transformações tecnológicas e financeiras, muitos passam a vivenciar o que Offe (1984) identificou como proletarização passiva (destruição das formas de trabalho e subsistência).

Segundo Behring (2007), nos dias atuais, o desemprego estrutural acena para o aumento de programas sociais. Paradoxalmente, o “mainstream” neoliberal aponta para a diminuição dos gastos sociais. Porém, sabe-se que a política social tem sido solicitada a depender das opções políticas, econômicas e sociais de cada governo, e de sua relação com a classe trabalhadora e, sobretudo, a inserção da economia nacional no capitalismo mundial.

A luta no terreno do Estado - espaço contraditório, mas com hegemonia do capital – requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica (BEHRING, 2007, p.23).

O governo, sendo o gestor das instituições do Estado, opera um aparato necessário a reprodução do capital, atravessado pela contradição das formas sociais antagônicas capitalistas. Quer dizer, o Estado alheado das classes sociais trata-se de um complexo que se constitui e é constituído na rede relacional paradoxal e antagônica da sociabilidade capitalista, de modo, ao

mesmo tempo, derivativo e ativo. Com mecanismos de ofertar garantias à reprodução do capital, na condição de necessário à distribuição da mercadoria, a propriedade privada e aos vínculos da exploração do trabalho. Assim, a ação de governo dentro do Estado reflete a correlação de forças presentes na materialidade do Estado no limite posto pela acumulação capitalista. Portanto, a execução da política social ou a desconstrução de direitos sociais adquiridos no terreno do Estado – uma constituição social necessária a valorização do capital – decorre das múltiplas determinações que se inserem na relação de forças de classe e frações de classe inserida na materialidade do aparato estatal. E ainda, o reconhecimento legal e afirmativo da política social pelo governo não garante a efetiva materialização de sua execução, é a pressão social que a torna efetivamente um dever do Estado.

O conjunto teórico, de Poulantzas (1980) e de Mascaró (2013) aporta uma importante contribuição sobre a função do Estado na regulação da política social, principalmente, nesse momento atual do regime de acumulação.

A tradição marxista oferece um arcabouço teórico abrangente para se entender os processos que delineiam um determinado fenômeno social, seja ele um movimento social, um padrão de proteção social, uma formação social. Propicia fecundos argumentos para uma explicação do significado social da política social na dinâmica da produção e reprodução das relações sociais no capitalismo, sendo uma referência imprescindível, embora não absoluta, para enfrentar os desafios postos pela realidade complexa e instigante do nosso tempo (BEHRING, 2007).

Logo, posto isto, pode-se de forma reflexiva derivar que é no cerne da materialidade paradoxal das relações sociais na ossatura do Estado que se vislumbra o conteúdo da ação de governo na regulação e execução da política social ou na desregulação dos direitos sociais adquiridos e que está a porvir.

## **2.2 Política social no Brasil**

O Brasil se apresentou tardio na construção de políticas públicas. Há menos de cem anos se estava derrubando as oligarquias regionais do poder (COSTA, 2015), no entanto, estas permaneceram no poder<sup>22</sup> – como notou o professor Florestan Fernandes (2006), o passado se expressa no presente. Nas metrópoles brasileiras ainda há pessoas convivendo sem cidadania,

---

<sup>22</sup> Ver FURTADO (1986) “Análise do Modelo Brasileiro”. Ver Fernandes (2006) “A revolução burguesa brasileira”.

em termos de moradia, saneamento, iluminação, correio, entre outros direitos (MARICATO, 2009). Nesta dinâmica territorial contraditória, vem se manifestando a construção das políticas públicas no país.

Para melhor apreender o que o Estado fez na conformação da totalidade da sociabilidade capitalista brasileira, recorreu-se a análise marxista do professor Carlos Nelson Coutinho (COUTINHO, 2011)<sup>23</sup> sobre alguns aspectos da especificidade do Estado brasileiro.

O primeiro aspecto, diz respeito a formação do Estado brasileiro alheado da sociedade, segundo o professor Coutinho (2008), a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação da sociedade. O que se teve desde do início de nossa formação histórica, foi uma classe dominante imposta ao povo de cima para baixo ou mesmo de fora para dentro e, portanto, que não possuía uma identificação com questões populares, com questões nacionais, o que impediu que a burguesia nacional fosse dominante e dirigente. A formação do Estado moderno brasileiro se deu por alto e pela pressão de fora – um Estado superposto a nação<sup>24</sup>.

Como uma estrutura apartada, mas necessária ao regime de acumulação, Coutinho (2008) pondera que o Estado foi o principal protagonista da industrialização brasileira, não só por meio de políticas cambiais e de crédito que beneficiaram a indústria, mas também mediante a criação direta de empresas estatais, sobretudo nos setores infraestrutura, energético e siderúrgico. Foi uma modernização conservadora com efeitos nefastos para atualidade brasileira, pois trouxe dependência externa, formas de coerção extra econômica na relação entre capital e trabalho, o latifúndio, concentração da renda e da propriedade, a condição de cidadania parcial e a desigualdade social.

Neste aspecto do desenvolvimento brasileiro, Belluzzo; Galípolo (2017) apontam que as políticas nacionais de industrialização trataram de promover a internacionalização da economia. Em outros termos, a industrialização ocorreu com a articulação entre as corporações multinacionais, as empresas estatais e os empreendimentos privados nacionais, sendo que os dois últimos segmentos estavam encarregados de produzir bens intermediários e matérias primas semiprocessadas.

---

<sup>23</sup> O professor Nelson Coutinho, em sua obra *Marxismo y político: la dualidade de poderes e otros ensayos* (2011), destaca o pensamento de Nicos Poulantzas.

<sup>24</sup> A respeito da elite nacional o autor recorre a terminologia de Florestan Fernandes, autocracia. A sobre isto o professor Florestan Fernandes (2008) disse: permanência de um nexos colonial (oligarquia rural) que limitaria os impulsos renovadores. O capitalismo brasileiro em sua formação possuiria duas dimensões, uma estruturalmente heteronômica (dependente e induzida de fora) e outra com tendências dinâmicas e autonômicas. O país colonial e agrário transforma-se em industrial, sem perder a forma agrícola monocultora, exportadora e latifundiária. Passado se reproduz no presente.

Em termos da materialidade relacional da ossatura orgânica do aparato estatal nacional, Coutinho (2008), aponta certa especificidade do Estado brasileiro, a forma corporativista. O Estado foi conformado por uma representação corporativa de interesses da classe burguesa e dos trabalhadores de forma subordinada<sup>25</sup>. Por ter-se limitado, durante muito tempo, à essa forma de representação econômica e corporativa, a burguesia brasileira renunciou a elaborar (na terminologia de Gramsci) uma consciência ético-política, com o que se tornou incapaz, por muito tempo, de formular um projeto nacional hegemônico.

Um dos traços mais característicos desse modelo de Estado burguês que conhecemos ao longo de meio século é que ele – como, em geral, todos os Estados que resultam de revoluções passivas – era um Estado no qual a supremacia da classe no poder se dava por meio da dominação (ou da ditadura) e não da direção político-ideológica (ou da hegemonia). Portanto, os cinquenta anos que vão de 1930 a 1980 conhecem um tipo de Estado burguês que se caracteriza, em sua maior parte, pela presença de uma dominação sem hegemonia<sup>26</sup> (COUTINHO, 2008, p. 182).

O Estado brasileiro dominado por interesses privados não diferiu da conformação de outros Estados capitalista, como discorreu o professor Coutinho (2008) “decerto, isso caracteriza o Estado capitalista em geral, não sendo uma singularidade de nossa formação estatal, mas esse privatismo assumiu aqui traços bem mais acentuados do que em outros países capitalistas” (COUTINHO, 2008, p. 184).

A contar da década de 1930, ocorreram iniciativas sociais de ação do Estado voltadas para os trabalhadores urbanos. Segundo Matos (2013), depois da revolução de 1930 se iniciou o desenvolvimento da política social no país com um caráter que o marcaria até a atualidade: a expansão dos direitos sociais em regimes autoritários e com pequena participação social.

A sociedade civil começou a emergir no Brasil a partir dos anos 1930, mas, desde logo se manifestou a tendência de o Estado absorvê-la de forma subordinada, o que se expressou precisamente no modo de vincular essa representação aos interesses da materialidade da ossatura orgânica do Estado. Com isso, o permanente fortalecimento do Estado e a não menos permanente a tendência ao enfraquecimento da sociedade civil.

Essa orientação corporativa se expressa de modo claro na tentativa de incorporar ao aparelho de Estado o movimento sindical, que tivera uma autonomia bastante grande ao longo dos anos 1920, ou mesmo até o início dos anos 1930. Porém, a partir

<sup>25</sup> Embora houvesse segmentos das classes subalternas dos quais se tentava obter e realmente se obtinha consenso, inclusive por meio de concessões (direitos trabalhistas, aumentos salariais etc.), tinha-se ao mesmo tempo a exclusão de outros setores importantes dessas classes, como é o caso dos trabalhadores rurais e dos urbanos autônomos, excluídos não só dos direitos sociais, mas também – graças à proibição do voto aos analfabetos – dos direitos políticos. Ou melhor, de segmentos da classe trabalhadora, já que – pelo menos até 1963 – não era contemplada a organização sindical dos trabalhadores rurais (COUTINHO, 2008).

<sup>26</sup> Para Gramsci, hegemonia é um modo de obter o consenso ativo dos governados para uma proposta abrangente formulada pelos governantes (COUTINHO, 2008, p. 182).

sobretudo de 1937, os sindicatos se tornam instituições ligadas diretamente ao Ministério do Trabalho, ou seja, ao Estado; e não se deve esquecer que essa subordinação corporativa dos sindicatos ao Estado prossegue, pelo menos legalmente, até a Constituição de 1988 (COUTINHO, 2008, p. 178).

A partir de 1932, forma implantadas diversas iniciativas para os trabalhadores, tuteladas pelo Estado (MATOS, 2013, p.108):

- Jornada de 8 horas; proibição do trabalho noturno para mulheres; regulamentação do infantil; reconhecimento das convenções coletivas dos trabalhadores; e a regulamentação do direito de férias para as principais categorias urbanas, entre outras;
- Constituição de 1934 instituiu o salário mínimo<sup>27</sup> e criou a Justiça do trabalho;
- Em 1943 foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- No campo da previdência ocorreu a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IPA);
- Nas áreas da saúde e educação houve um processo de centralização estrutural com a criação de instituições próprias de cada área, possibilitando a emergência de políticas sociais para cada uma dessas áreas – em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde (MES), com um Departamento para cada área de atuação.

A temática da assistência alimentar aos trabalhadores e às populações pobres dos centros urbanos foi incorporada as políticas públicas governamentais brasileiras por volta dos anos 1930, como parte integrante da estratégia corporativista do governo de Getúlio Vargas.

No início dessa mesma década, as análises e propostas do geógrafo Josué de Castro (um dos fundadores da FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) já apontavam sobre o problema da fome no Brasil, mostrando que os flagelos sociais dela se distribuíam todo o território nacional, em especial, na região Nordeste. Josué de Castro tratou o problema da fome como um fenômeno social, e não meramente natural, e sempre reforçava em seus estudos e publicações a necessidade de ações afirmativas de governo para reverter esse cenário nefasto de insuficiência alimentar e da fome, por intermédio de políticas públicas específicas para esta finalidade. A questão da falta de renda foi por ele diagnosticada como uma ameaça à capacidade das famílias pobres em suprir suas necessidades alimentares (SILVA, 2014).

---

<sup>27</sup> A instituição do salário mínimo no Brasil (promulgada por Getúlio Vargas, através da lei nº 185/1936 e pelo Decreto-lei nº 399/1938, que passou a vigorar a partir de 01 de maio de 1940, quando o Decreto-lei nº 2162 fixou seus valores). Fruto da luta da população trabalhadora, significava a possibilidade de se ter acesso a uma cesta básica de 12 alimentos, cobrindo as recomendações mínimas de calorías, proteínas, sais minerais e vitaminas, sendo que, se constituiu um precedente histórico em toda a América Latina e em quase todos os países do mundo (NASCIMENTO e ANDRADE, 2010).

A fome, como uma questão política, entrou na agenda da política social brasileira por esforços de Josué de Castro. Rompendo com o que ele chamava de conspiração do silêncio, iniciou um propósito nacional e global de se resgatar a cidadania de dois terços da população humana, que na sua época, estimava-se que sofriam dos efeitos da insuficiência alimentar em escala praticamente pandêmica. Na década de 40, Josué de Castro publica o livro “Geografia da fome”, referência da questão alimentar até nos dias atuais (NASCIMENTO e ANDRADE, 2010). As obras e ações de Josué de Castro tiveram uma relevante influência na criação do salário mínimo (SM) nacional, em 1938. Nos anos 1950, em sua atuação como deputado federal apresentou a proposta de distribuição de um vale para famílias carentes para ser trocado por alimentos, denominado Cupom Alimentação. Essa proposta tinha como referência o programa Food Stamp Plan, criado nos Estados Unidos em 1939, com o mesmo objetivo. Entretanto, seu projeto não obteve a adesão necessária e terminou arquivado (SILVA, 2014).

Ainda sob a batuta do governo Vargas foram criadas instituições nacionais para atender a questão alimentar, por exemplo: o Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI); o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), no âmbito do Ministério do Trabalho, onde surgiram programas como: restaurantes populares, merenda escolar, pontos de venda a preços controlados, entre outros (MACEDO *et al*, 2009; SILVA, 2014).

Em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que a partir do diagnóstico elaborado sobre os hábitos alimentares e nutricionais da população brasileira, concebeu o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952 (SILVA, 2014).

Nos anos de 1960 e 1970, ocorreu a institucionalização de programas de informação alimentar e abastecimento alimentar, como é caso, por exemplo (MACEDO *et al*, 2009, p. 35):

- Companhia Brasileira de Alimento (COBAL) que executava programas de redes de comercialização;
- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, que tinha a finalidade de executar programas para garantir a qualidade dos alimentos destinados ao consumo no país e a promoção de práticas saudáveis para prevenir e controlar distúrbios nutricionais e propiciar o acesso universal aos alimentos;
- Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), com fins de atuar junto à oferta e demanda de alimentos, concentrando as suas ações em três frentes:

suplementação alimentar; racionalização dos sistemas de produção e comercialização de alimentos; e atividades de complementação e apoio<sup>28</sup>.

Ainda no mesmo período foram implantadas as companhias públicas CFP (Companhia de Financiamento à Produção) e CIBRAZEN (Companhia Brasileira de Armazenamento), com ações voltadas para a expansão da modernização da agropecuária, ora curso no país.

Até os anos 1980, as propostas e ações dos rumos estratégias de políticas sociais de assistência alimentar no país foram de iniciativas marginais, submetidas ao crescimento econômico vigente e ao aumento da produtividade da agricultura, por meio da modernização do setor. Esses programas tinham influências de organismos internacionais, como por exemplo, a FAO. As políticas sociais voltadas ao abastecimento alimentar se desenvolveram direcionadas à proteção dos trabalhadores emergentes nos centros urbanos e para amenizar a expansão da questão urbana<sup>29</sup>.

Desde a década de 1930 aos anos 1980, o Estado criou mecanismos para se complementar a emergência de interesses múltiplos e diversificados dos trabalhadores urbanos<sup>30</sup>, ou seja, mecanismos corporativos no interior do próprio Estado de representação de interesses.

[...] essa privatização do público deve ser compreendida sobretudo com base na teoria econômica marxista, ou seja, no fato de que a intervenção do Estado na economia visou fundamentalmente à criação das condições mais favoráveis à expansão do capital privado (COUTINHO, 2008, p. 184).

A Constituição de 1988 inovou ao trazer à tona a ideia da política social como instrumento de inclusão social, de caráter universal e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população. Assim, as políticas sociais, desde da promulgação da Carta Magna estão atavicamente associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização (THEODORO e DELGADO, 2003).

Naquele momento histórico de formulação da Carta Magna há que se ressaltar a participação da sociedade civil e dos trabalhadores durante todo o processo da assembleia constituinte, seja por meio da ação de partidos, seja por meio da pressão de sindicatos e movimentos sociais. A pressão social organizada contribuiu para o aprimoramento da

<sup>28</sup> Entre as ações implementadas para atender algumas das diretrizes do PRONAN, destaca-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), instituído pela Lei no 6.321 de 1976 (SILVA, 2014).

<sup>29</sup> Questão urbana ver MARICATO, 2008.

<sup>30</sup> Embora houvesse segmentos das classes subalternas dos quais se tentava obter e realmente se obtinha consenso, inclusive por meio de concessões (direitos trabalhistas, aumentos salariais etc.), tinha-se ao mesmo tempo a exclusão de outros setores importantes dessas classes, como é o caso dos trabalhadores rurais e dos urbanos autônomos, excluídos não só dos direitos sociais, mas também – graças à proibição do voto aos analfabetos – dos direitos políticos (COUTINHO, 2008).

legislação referente aos direitos sociais e trabalhistas (CASTILHO *et al*, 2017). A organização da sociedade civil pró constituinte tratava de buscar universalizar direitos sociais, a fim de garantir a universalidade e acesso à saúde, à educação, aos transportes públicos, à moradia, bem como a participação social na elaboração de políticas e controle social dos serviços públicos.

Segundo Coutinho (2008), a transição democrática revelou um dado novo e extremamente significativo na conjuntura nacional: o fato de que o Brasil, após a ditadura, havia florescido uma sociedade gramscianamente ocidental<sup>31</sup>.

De acordo com LEÃO e MALUF (2012, p. 15):

O período de elaboração da Constituição Federal de 1988 foi um dos momentos de maior riqueza e pluralidade de debates já vivenciados no Congresso Nacional, com a participação de centenas de grupos de interesses, de organizações do campo e das cidades, de lideranças e movimentos sociais, sindicatos, entidades de classe, setores público e privado, igrejas, povos e comunidades tradicionais<sup>32</sup>. Também se representaram minorias, antes totalmente excluídas da sociedade, como povos indígenas, comunidades tradicionais, portadores de doenças como hanseníase e tuberculose, pessoas portadoras de deficiência, profissionais do sexo, entre outros segmentos relevantes da sociedade brasileira. Todas as lideranças desses grupos influenciaram fortemente o texto da Constituição Federal aprovada em 1988 e que se constitui na Carta Magna do Brasil de hoje.

A nova Carta Magna promulgou princípios de proteção social universal, como também a criação do Orçamento da Seguridade Social e a abertura das estruturas estatais a novas formas de participação social baseadas em conselhos, fóruns, plebiscitos e outras modalidades de democracia direta (FAGNANI, 2017).

Os direitos inscritos no capítulo Ordem Social da Constituição de 1988 foram frutos da mobilização social<sup>33</sup>, decorrentes do florescimento da sociedade civil. Segundo Castilho *et al* (2017) esse fato da pressão social contribuiu para o aprimoramento da legislação referente aos direitos sociais e trabalhistas. Para Poulantzas (1980), a face de luta das massas populares no plano político, resultando em um direito conquistado, organiza um quadro institucional de compromisso imposto às classes dominantes pelas classes dominadas. O papel da lei depende da relação de forças entre as classes sociais.

De acordo com Coutinho (2008, p. 14),

[...] essa visão dialética dos direitos sociais como conquistas dos trabalhadores e não como simples instrumentos da burguesia já está presente na obra do próprio Marx. Em 1863, no discurso que proferiu no ato inaugural da Associação Internacional do Trabalhadores, Marx disse: que a fixação legal da jornada de trabalho, que acabara de ser promulgada na Inglaterra, tinha sido a primeira vitória da economia política do

<sup>31</sup> Estado e a sociedade civil uma justa relação, o que caracteriza a condição ocidental é se ter nela uma sociedade civil forte e articulada, que equilibra e controla a ação do Estado stricto sensu (Coutinho, 2008).

<sup>32</sup> Decreto 6040/2007.

<sup>33</sup> Amplamente divulgados na mídia escrita e televisionada.

trabalho sobre a economia do capital, ou em outras palavras, a primeira vitória de um direito social sobre a lógica privatista do capitalismo. [...] Portanto, é como Marx dissesse: tudo o que limita o mercado em nome de um direito social universal (ou, se preferirmos, da justiça social) é uma vitória da economia do trabalho, isto é, de uma outra lógica de regulação social.

A política de proteção social constitucional envolveu o Estado em ações, explicitadas no art. 6º da Constituição Federal<sup>34</sup>, para fins de se prevenir, mitigar ou enfrentar situações de risco social de condições de vida (de vulnerabilidade social e privações) que foram consideradas socialmente como objeto legítimo de intervenção governamental, de caráter universal e inclusivo (MAGALHÃES e VEIGA, 2014).

A Carta Magna na Ordem Social emanada nos princípios do direito social abriu veredas na questão do desenvolvimento nacional, incluindo o trabalho como um direito inalienável e a proteção social universal e inclusiva. Nessa perspectiva, o direito ao trabalho e a proteção social apareceram como princípios de sustentação da ordem social inscrita na Constituição de 1988, que devem ser garantidos pelo Estado.

No que se refere aos direitos sociais no país não foi fundamental o reconhecimento constitucional, mas sim na luta social para torna-los efetivos. Tampouco foi causal que o capital se empenhasse por eliminá-los dos preceitos constitucionais, propondo mudanças em consonância com as políticas macroeconômicas liberais, de estabilização fiscal e de diminuição do gasto público.

O preceito constitucional incorporou algumas linhas do paradigma do Estado do bem-estar aprofundado por muitos países capitalistas centrais. Entretanto, quando o fez, aquele paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo sob a dominação das finanças e da hegemonia da doutrina neoliberal em escala global. (FAGNANI, 2017).

Ao contrário do caso clássico do capitalismo do Estado de bem-estar nos países centrais, aqui, no país, não se criou uma macroestrutura econômica garantidora desses direitos sociais. Assim, a implantação dos parâmetros constitucionais de proteção social esteve marcada por contraposições desde do início de sua vigência (CASTILHO *et al*, 2017).

A proteção social constitucional, era incompatível com a doutrina liberalizante e, entre 1990 e 2016, a proteção social brasileira conviver com as tensões do paradigma antagônico do Estado Mínimo” (CALIXTRE; FAGNANI, 2017, p.4).

---

<sup>34</sup> “Art. 6º 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.” (Artigo com redação atualizada conforme modificações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 26, de 2000, e nº 64, de 2010).

Neste cenário conflitivo, o direito social constitucional passou a viver as tensões entre paradigmas econômicos governamentais antagônicos – o Estado Social formalmente instituído em 1988 estava na contramão da doutrina econômica neoliberal, hegemônica em escala global e nacional. A centralidade econômica dos governos pós Constituição ao pensamento hegemônico neoliberal pôs em curso um debate junto à sociedade civil sobre substituição do recém-implantado Estado Social pelo Estado Mínimo Liberal, tendo quanto principal propósito a eliminação do capítulo constitucional sobre a Ordem Social (FAGNANI, 2017).

Assim, desde seu florescimento o capítulo da Ordem Social, promulgado constitucionalmente, sobrevive a um turbilhão de contrarreformas, com as expectativas de revisões da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 determinava que o documento fosse revisto em 1993, este o momento foi aguardado para o funeral do capítulo sobre a Ordem Social. Neste contexto, a estratégia do governo de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) se imbuíu de uma agenda de contrarreformas, na expectativa dessa revisão constitucional. Entretanto, as turbulências decorrentes do processo de impeachment desse presidente, e as indefinições e instabilidades presentes em 1993, acabaram inviabilizando a revisão e o funeral da Ordem Social teve de ser adiado (FAGNANI, 2017).

O governo de Itamar Franco (1992 à 1994) se destaca como nascedouro da contrarreforma da Ordem Social com a promulgação da emenda constitucional do fundo Social de Emergência (atual Desvinculação de Receitas – DRU), com o qual a área econômica governamental captura 20% das fontes orçamentária da área social.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) essa ofensiva neoliberal sobre a Ordem Social se ampliou em marcha forçada, segundo FAGNANI (2017, p. 5),

A centralidade do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado exigia que o foco “nos pobres” fosse a única política social possível para o Brasil. A serventia dessa opção é limpidamente clara, pois ela, simultaneamente, atendia aos imperativos do ajuste fiscal (é barata, menos de 0,5% do PIB), aos propósitos da reforma liberal do Estado (o desmonte do Estado Social erigido em 1988) e saciava o apetite da “financeirização” pela ampliação da oferta privada de serviços sociais para os “não pobres” (aqueles que recebem mais de 1 US\$ por dia). Esses parâmetros mais gerais influenciaram os rumos da política social entre 1995 e 2002. É com esse pano de fundo que podemos compreender a desestruturação do mercado de trabalho; a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários (instituição de regras mais severas que as praticadas nos países europeus); a captura de fontes de financiamento da política social; o descumprimento dos preceitos constitucionais na Seguridade Social; o esvaziamento do pacto federativo; a fragilização das políticas urbanas (habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade); o formidável avanço da privatização das políticas sociais (saneamento, mobilidade, saúde, previdência e educação); e a realização da reforma agrária segundo a “lógica do

mercado” e, portanto, para impedir qualquer tentativa de enfrentar a concentração da propriedade, a mecanização do campo e a expulsão da mão de obra.

O governo do presidente Lula seguiu em essência econômica do seu antecessor. Nesse contexto, contrarreformas liberais se seguiram, com destaque para a tributária e previdenciária – se mantendo a antinomia pretérita entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social. No seu segundo mandato, essa antinomia se arrefeceu, sobretudo em função do crescimento econômico. O crescimento econômico teve repercussões sobre o gasto social, o mercado de trabalho, a transferência de renda da Seguridade Social e os programas de combate à pobreza (FAGNANI, 2017).

Segundo Singer (2000, p. 8) o pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos.

Apesar do contexto de expansão das políticas sociais durante o segundo mandato (2007 a 2010), destaca-se a análise crítica de CASTILHO *et al* (2017, p. 452),

Tais programas sociais, em especial os de transferência de renda, tornam-se “decisivos” para responder à agudização das expressões da “questão social” e dão continuidade às ações assistencialistas, pulverizadas, fragmentadas e focalizadas, numa explícita perspectiva de “políticas pobres para pobres”, que passam a ser atendidas não mais diretamente pelo Estado, mas sim, pelo chamado “terceiro setor”, por meio de organizações e instituições privadas, num abrangente processo de privatização e mercantilização da política social que deveria ser dever do Estado, mas que sob a égide neoliberal passa a ser somente “fiscalizado e gerenciado”, sendo sua execução terceirizada para a iniciativa privada.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2005, segue outra vocação em termos da ação do Estado, tensionando essa tendência descentralizada, “obrigando o Estado a executar serviços diretamente através dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS (CASTILHO *et al*, 2017, p. 452). A viabilização de redes de prestação de serviços postulados pelo SUAS, possibilitou aos que viviam trajetórias multideterminadas de exclusão terem acesso a apoios para lidar com efeitos da pobreza, sejam eles materiais ou simbólicos (MAGALHÃES; VEIGA, 2014, p. 174).

Após uma breve trégua de expansão das políticas sociais, outra vez a estratégia neoliberal foi cancelada pela presidenta eleita, Dilma Rousseff. Assim, assistiu-se a um novo acirramento das tensões entre a área econômica e social de governo. O imperativo de se realizar de ajustes fiscais, econômicos e no gasto social, de caráter recessivo, passou a pautar a condução das políticas sociais.

A modulação de um clima de crise fiscal e econômica e de redução do gasto social hegemonizou-se na sociedade, fazendo com que o governo alterasse sua rota e produzisse a própria crise que os mercados alegavam existir (FAGNANI, 2017).

Na etapa de preparação do impeachment a ofensiva do mercado iniciou-se com a chamada Agenda Brasil em 2015 e culminou no documento Uma Ponte para o Futuro do PMDB, reedição do passado, de tratamento minimalista da questão social, com nova roupagem. O que se transformou no programa de governo de coalização centro-direita, que assumiu o poder pós impeachment. Assim, o modelo econômico que as elites financeiras tentavam implantar desde 1990, apareceu traduzido nas políticas de ajuste fiscal e de contrarreforma, nas quais as classes dominantes acertaram-se em torno de uma agenda de desconstrução de direitos sociais, sindicais, trabalhistas, humanos, ambientais e culturais (FAGNANI, 2017).

Apesar dessas tensões existentes aos paradigmas sociais da Constituição/88, os avanços relacionados tanto à maior disponibilização de serviços nas áreas sociais, quanto à construção do arcabouço político, legal e financeiro para sustentar propostas orientadas pela equidade social dependeram da atuação e da força política de coalizões pró reformas constitucionais atuando no Executivo, no Legislativo e na sociedade civil (MAGALHÃES; VEIGA, 2014).

No governo do presidente Lula, foram estabelecidos três áreas assistências no campo da proteção social: assistência social, segurança alimentar e combate à fome, e transferência de renda, que, primeiramente, foram dispostos em estruturas institucionais respectivas: Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Bolsa Família.

As áreas do MESA e do MAS foram aglutinadas em um só local, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que por sua vez, abrigou os serviços socioassistenciais e, os benefícios monetários: o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), segundo MAGALHÃES; VEIGA, 2014.

No entanto como apontou a análise de Magalhães e Veiga (2014, p. 146 e 147), “Cada uma dessas áreas desenvolveu-se de maneira bastante autônoma e particular, o que lhes conferiu dinamismo, provocando, ao mesmo tempo, tensões nas tentativas de articula-las”.

Em termos do SUAS o MDS abarcou quatro linhas de atuação, segundo Magalhães e Veiga, (2014, p. 147):

- A construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema público de garantia de direitos, descentralizado e participativo, que rompe com o modelo predominante até então, fragmentado e contaminado por práticas clientelistas;

- A efetivação de um amplo programa de transferência condicionada de renda (o PBF), internacionalmente reconhecido como um dos suportes dos avanços nacionais no combate à pobreza;
- A proposta de articulação entre o SUAS e o PBF como núcleo de uma estratégia não só de proteção, mas também de promoção social;
- A introdução de processos sistemáticos de monitoramento e de avaliação de suas iniciativas e a disponibilização de bases municipais atualizadas de dados, que possibilitam aos entes federados elaborar diagnósticos sintéticos sobre a situação social em seu território.

Por outro lado, a experiência do MDS também revelou limitações segundo Magalhães e Veiga, (2014, p. 173):

- A implantação restrita da proposta de articular, mesmo no âmbito do próprio MDS, benefícios monetários e serviços socioassistenciais;
- O incompleto controle das condicionalidades do PBF;
- A cobertura ainda relativamente baixa dos serviços da Assistência Social, lembrando, no entanto, que a superação desse desafio depende da atuação e financiamento dos entes subnacionais;
- A falta de sucesso, em números expressivos, nas tentativas de promover a inserção produtiva dos beneficiários.

Além da política de proteção social no enfrentamento da desigualdade social e do quadro de carências da população pobre, o governo de Lula, seguido pelo de sua sucessora, abarcou outras iniciativas de políticas sociais, por exemplo, no campo da educação, geração de emprego, entre outros sob a responsabilidade de várias áreas de governo, com agendas, prioridades e desafios distintos (MAGALHÃES; VEIGA, 2014).

A política de criação de empregos em atividades que demandavam menor qualificação, associada à de apreciação do salário mínimo produziram um ambiente mais favorável de inserção dos trabalhadores mais pobres no mercado de trabalho. O Programa Bolsa Família, que unificou cinco benefícios de assistência social que já existiam, foi ampliado em sua cobertura no território nacional, e se racionalizou a distribuição de recursos de transferência de renda junto à população em condição de vulnerabilidade social. O programa de Benefício de Prestação Continuada, que já protegia idosos e portadores de deficiência pobres, foi beneficiado pelo aumento do salário mínimo. No meio rural, surgiu o Programa de Aquisição de Alimentos, que favoreceu a agricultura familiar e a exigibilidade de 30% do orçamento da merenda escolar

na compra de produtos oriundos da agricultura familiar, por um lado permitiu a participação da produção familiar rural no mercado institucional, por outro, proporcionou uma rede de abastecimento alimentar para as famílias em situação de vulnerabilidade social e melhorou a merenda escolar com introdução massiva de produtos in natura, incentivando o consumo de produtos regionais.

No entanto, as trajetórias de cada uma delas dificultou a sinergia ou a convergência de uma atuação unitária de governo.

Em síntese, a política social é um tema complexo, em geral reconhecida como sendo um fenômeno associado desde primórdios à relação de conflito capital e trabalho, quer dizer, atravessada pelas formas sociais antagônicas do capitalismo. Portanto, as múltiplas determinações que interagem ao processo de definição de uma determinada política social, envolveram mediações complexas e paradoxais na totalidade da ação de Estado de valorização do capital. Por tudo isto, trata-se de um direito social, decorrente da luta das massas populares, que seu papel e amplitude depende da relação entre as forças sociais presentes na materialidade da ossatura funcional do Estado. Na qual, a economia do capital cede e faz algumas concessões ou afronta, em outras palavras, sem nunca deixar de instrumentalizar ou até mesmo resistir ou enfrentar os direitos conquistados pela economia do trabalho.

### 3 SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR: 2003 A 2016

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em uma conjuntura de crescimento econômico e valorização do trabalho assalariado, retomou-se a construção de políticas sociais, as quais foram sendo estruturadas e executadas sem comprometer a continuidade da ortodoxia neoliberal da política econômica anterior, a qual estava alicerçada na tríade câmbio flutuante, metas de inflação e regime fiscal. Apesar de uma política monetária conservadora se executou políticas fiscais e de acumulação de reservas e de desenvolvimento social, proporcionadas por uma conjuntura internacional favorável, que permitiram a retomada do crescimento econômico, conseqüentemente, a ampliação do gasto social (CORRAZA; FERRARI FILHO, 2004; FAGNANI, 2011).

O governo de Lula se caracterizou de um lado, por uma regulação em vários campos da vida social (educacional, trabalhista entre outros), e por outro, como agente indutor do desenvolvimento capitalista, com políticas públicas para estimular o investimento. O que foi mantido no governo da presidenta Dilma.

Como sugere Singer (2009), o presidente Lula mostrou suscetibilidade tanto ao temperamento das massas, principalmente, aqueles em situação de vulnerabilidade social, como ao setor econômico hegemônico do país, trazendo ao seu modo de governar a tradição brasileira de evitar o conflito.

Segundo Anderson (2011, p. 34),

[...] ortodoxia econômica do primeiro mandato de Lula e, em menor grau, mais continua a cautela de seu segundo mandato eram, portanto, mais do que simples concessões ao capital. Ela respondia as necessidades dos pobres, que ao contrário dos trabalhadores no emprego formal, não podem se defender da inflação, e repudiam as greves ainda mais do que os ricos, como uma ameaça a vida cotidiana. Assim, vindo depois de FHC, Lula cortou a inflação ainda mais, mesmo quando se dedicava a estimular o consumo popular, tornando-se o pioneiro da “nova via ideológica” com um projeto que unia a estabilidade de preços a expansão do mercado interno.

Em 2003, logo no início do mandato, se institui a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda de governo, com o presidente Lula definindo programa “Fome Zero” como umas de suas prioridades nas políticas sociais de governo. O programa foi uma estratégia para fins de assegurar o direito fundamental de acesso à alimentação adequada das pessoas em situação de vulnerabilidade social. A institucionalidade do combate à fome exsurgiu para se contrapor a condição pregressa de insegurança alimentar e das restrições multidimensionais que a população pobre enfrentava no seu cotidiano (renda, emprego, desigualdade social, saúde entre outras).

Para romper esse ciclo perverso da fome, o governo do presidente Lula, tendo como referência o Projeto Fome Zero<sup>35</sup>, propôs: incorporar ao mercado de consumo os excluídos do mercado de trabalho ou aqueles com renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias; possibilitar a acessibilidade alimentar da população em situação de vulnerabilidade social; proporcionar incentivos ao crescimento da oferta de alimentos baratos, priorizando a produção da agricultura familiar; expandir programas de transferência de renda àquela parcela da população em situação de vulnerabilidade social.

O Fome Zero foi influenciado por uma larga tradição de estudos sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e também pela mobilização popular dos anos 80 e 90, retrabalhando as questões ligadas à agricultura (em particular a agricultura familiar), ao abastecimento e à qualidade da alimentação, procurando estabelecer um caráter integrado (BELIK, 2012).

No plano institucional estatal, em 2003, se criou um Ministério específico, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), posteriormente, com a extinção do mesmo (dezembro 2003), as ações de Segurança Alimentar Nutricional (SAN) foram conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desde janeiro de 2004. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS foi a responsável pelo desenvolvimento e implantação de diversas políticas voltadas ao combate à fome e de SAN, e pelo conjunto de estratégias do CONSEA (Conselho Nacional de SAN), das Conferências Nacionais de SAN (CNSAN) e do SISAN (Sistema Nacional de SAN).

Do ponto de vista de alguns autores como, Magalhães; Veiga (2017), Takagi (2006) e Anderson (2011) a extinção do MESA teve a ver com questões de gestão, objeto de preocupação devido a prioridade do Programa Fome Zero no governo, com grande visibilidade na mídia.

Para Gomes Jr (2015), com a extinção do MESA o tema da segurança alimentar e nutricional perdia relevância como uma prioridade na estratégia de governo, alçando para seu lugar o programa de transferência de renda. Pois, para autor (2015, p. 15), “a ideia do direito à alimentação somente se consubstancia na realização dos demais direitos básicos que compõem a noção de vida”. Portanto, a condição de segurança alimentar e nutricional deveria desdobrar para além da garantia de acesso físico aos alimentos. A insegurança alimentar que daria significado ao conceito de SAN, ou seja, todo e qualquer potencial de risco alimentar da população em geral, e não pode apenas se referir às condições de risco que se abatem sobre os mais pobres.

---

<sup>35</sup> O Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, lançado em 2001 pelo Instituto de Cidadania, e resultado de um trabalho coletivo no qual participaram quase uma centena de técnicos e especialistas (BELIK, 2012).

Na 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em Olinda (PE) em 2004, com cerca de 1,3 mil participantes, decidiu que a segurança alimentar deveria ter respaldo legal, como já ocorria com a saúde, que possuía o Sistema Único de Saúde (SUS), propondo ao governo a necessidade de implementação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional fortemente apoiada na participação da sociedade brasileira (CONSEA, 2004).

[...] Encerrada a Conferência, o CONSEA Nacional constituiu grupo de trabalho, com composição de representantes da sociedade civil e do governo, para elaborar uma proposta de lei da segurança alimentar e nutricional. Este trabalho se estendeu por quase um ano, dentro de um esforço de concertação e busca de uma proposta abrangente e ao mesmo tempo politicamente viável. Uma vez apresentada e aprovada em plenário de reunião do CONSEA, a proposta do projeto de lei foi remetida para a Presidência da República, para os devidos ajustes e envio para o Congresso Nacional. Assim foi feito, sendo preservado o texto sem alterações de mérito naquilo que o CONSEA havia aprovado e com tramitação rápida e bem-sucedida no Congresso Nacional (MENEZES, 2010, p. 128).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) criou as bases de construção e funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), alinhando políticas e ações aos objetivos da segurança alimentar e nutricional (VASCONCELOS; MOURA, 2018). Em termos de gestão do SISAN, propôs a governança intersetorial articulada nos três níveis federativos de governo, sob alcance da participação social. A Lei estabeleceu os princípios (Artigo 8º), as diretrizes (Artigo 9º) e a composição do SISAN (Artigo 11º). Como também, instituiu o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

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 (LOSAN – Artigo 3º).

A LOSAN (Artigo 1º) determinou ser tarefa do SISAN, com a participação da sociedade civil organizada, formular e implementar políticas, planos, programas e ações de SAN com vistas o combate a fome e em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

A política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, executada pelo SISAN, esteve assentada em 3 eixos estruturais: o combate à fome; o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>36</sup> e a participação da sociedade civil, com caráter consultivo, por

<sup>36</sup>Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as

intermédio da retomada do CONSEA <sup>37</sup> (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e da CNSAN (Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional)<sup>38</sup>.

Com a difusão SISAAN procurou se inserir nas instituições de Estado as condições requeridas para a possibilidade da universalização do combate à fome e da segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional, principalmente, da população mais vulnerável à fome, de forma ativa a programas de abastecimento alimentar conjugados aos de transferência de renda.

O Decreto n.º 7272/2010 edificou as diretrizes da Política Nacional de SAN (PNSAN), e fixou os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), principal instrumento de planejamento de política social de SAN no território nacional.

Em 2010, o texto constitucional foi alterado por meio da Emenda Constitucional 64/2010 que acrescentou o tema da alimentação em seu Artigo 6º (Capítulo 2: Direitos Sociais), contemplando, portanto, a demanda social assumida pelo CONSEA de o direito à alimentação passar a compor a Carta Magna de 1988.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, reunido em plenária no dia 11 de março de 2009, decidiu dar início a uma ampla campanha nacional em prol da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 047/2003, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares, cujo objeto é a inclusão, no artigo 6º da Constituição Federal, do direito humano à alimentação adequada e saudável <sup>39</sup>.

No período, entre os anos de 2003 e 2016, houve um esforço institucional de construção da política social de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) conjugada com as políticas nacionais, setoriais e de renda e emprego, aportando resultados significativos na erradicação da fome.

---

políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Lei nº 11.346/2006).

<sup>37</sup> Em 1993 foi criado CONSEA, sendo que em 1994 foi constituída a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar – CNSA. A experiência do CONSEA foi interrompida após dois anos de execução, em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (MACEDO et ali, 2009). Recriado em 2003, o CONSEA tem caráter consultivo de assessoramento à Presidência da República, conforme a LOSAN (Lei nº 11.346/2006). Informações disponíveis em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>. Acesso em 13/11/2018.

<sup>38</sup> A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável em propor ao governo as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAAN, em determinado período, de acordo com os regimentos de cada Conferência, realizada a cada 4 anos, desde 2003 a 2015, conforme a LOSAN (Lei nº 11.346/2006, Artigo 11º, inciso I). Informações (regimentos e documentos das Conferências) disponíveis em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>. Acesso em 13/11/2018.

<sup>39</sup> Exposição de Motivos nº 002-2009/ CONSEA, disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/exposicao-de-motivos-no-002-2009-consea>. Acesso em 13/11/2018.

Com o estabelecimento do programa Fome Zero, a implementação do SISAN, o instituto da LOSAN e alimentação ascendendo aos direitos sociais da Constituição criaram-se condições de um patamar institucional de SAN no país e de se responsabilizar o Estado na garantia de direitos ao indivíduo à alimentação, elevando o alimento à condição de bem público, cuja privação comprometeria à vida.

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (LOSAN, art. 2º, 2006.).

Por outro lado, se espalhou o debate social sobre o combate à fome e o direito humano à alimentação junto a sociedade civil. A prioridade fome zero e a institucionalização da SAN, como uma política social, impulsionaram formas de participação da sociedade civil, aqueles que trabalhavam ou se organizavam em torno desses temas.

[...] ações desencadeadas pelo Fome Zero potencializaram a participação social, significando avanços políticos importantes, além daqueles propiciados pelo CONSEA e as Conferências. Um primeiro exemplo é o estímulo provocado pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA para a formação e fortalecimento de cooperativas e associações de agricultores, a partir da ação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Outro exemplo é o Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC, que foi concebido por uma extensa rede de entidades, denominada Articulação do Semiárido – ASA e que se tornou um importante programa, com a injeção de recursos públicos que passou a receber. (...) Sob a inspiração da proposta do Fome Zero se organizou, ainda, a Rede de Educação Cidadã – RECID, enquanto uma articulação de diversos atores sociais, entidades e movimentos populares de todo o Brasil. (...) O tema da segurança alimentar ocupa um lugar prioritário dentro da agenda dessa rede, que atua com frequência de forma articulada com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN (MENEZES, 2010, p. 129).

Nas universidades houve construção de um acervo de conhecimento e de realização de pesquisa sobre o tema da segurança alimentar e nutricional. Segundo o catálogo de teses e dissertações da Fundação CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), entre 2004 a 2016, foram apresentadas 8.533 dissertações de mestrado e 3.364 teses de doutorado, perfilhando um total de 11.887 trabalhos de SAN, envolvendo 336 instituições<sup>40</sup>.

Em síntese, o enfoque institucional do SISAN, nesses anos entre 2003 e 2016, situou um conjunto de requerimentos básicos de investimento público de caráter universal e inclusivo para se atender as necessidades humanas a alimentação, como exprimiu relações de caráter consultivo entre a sociedade civil o Estado e, como também, a sociedade civil encontrou

---

<sup>40</sup> Disponível em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em 16/02/2019.

espaços públicos e próprios para o exercício da participação, reflexão crítica e requerer demandas. No próximo tópico se apresenta o funcionamento do SISAN, contrapondo-o em termos de abrangência, contradições e limites.

### **3.1 Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**

Os governos, nos anos entre 2003 e 2016, subscreveram a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no arranjo das ações do SISAN. Esse esforço público foi expresso na Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) e na Emenda Constitucional 64/2010 – alimentação alçou a condição de direito social. Conseqüentemente, ao atrelar os alimentos a um direito humano engendrou-se uma nova perspectiva institucional ao Estado, ou seja, o dever do Estado de garantir o direito de todo cidadão de estar alimentado.

As ações nacionais do SISAN, sob alcance da participação da sociedade civil, tiveram um caráter de equidade social, ao constituir binômio combate à fome e o direito humano à alimentação, assentado nos seguintes eixos (Artigo 4º da LOSAN):

- 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;
- A promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- A conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- 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;
- A garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos;
- A produção de conhecimento e o acesso à informação;
- 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.

O SISAN reúne múltiplos eixos temáticos que, se por um lado se organizam em setores distintos de governo, como são as áreas de agricultura e acesso à terra, ambiente, assistência social, cultura, direitos humanos e saúde, incluem temas transversais que permeiam

importantes demandas da sociedade. Ações de empoderamento das lideranças femininas, fortalecimento da produção de alimentos por populações remanescentes de quilombos e ações a favor da demarcação das terras e resgate da produção tradicional das etnias indígenas estão presentes na configuração do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 3).

Para se organizar uma política nacional de SAN de caráter transversal sob alcance da sociedade civil organizada, o governo, através do MDS, viabilizou os seguintes componentes estruturais do SISAN a nível federal (Artigo 11º da LOSAN):

- a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) – instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do SISAN. A cada 04 anos essas conferências reuniram pessoas de todo país, sendo 1/3 representantes governamentais, de todos os níveis administrativos (federal, estadual e municipal) e 2/3 representantes da sociedade civil (LOSAN Artigo 11º, inciso I);
- o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – órgão de assessoramento da Presidência da República, cuja presidência se constitui por membros da sociedade civil e a composição é de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais. As suas principais atribuições: propor diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando as deliberações das Conferências Nacionais de SAN; monitorar e acompanhar a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano de SAN; e mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e implementação de ações públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN Artigo 11º, inciso II).
- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) – reúne 20 ministérios<sup>41</sup> e teve como principais atribuições a elaboração, execução, coordenação e monitoramento do Plano e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como articular as políticas e os planos de suas congêneres estaduais, municipais e do Distrito Federal (LOSAN, Artigo 11º, inciso III).

---

<sup>41</sup>Compõem a CAISAN: Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência; Desenvolvimento Social (MDS); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Desenvolvimento Agrário (MDA); Educação (MEC); Saúde (MS); Fazenda (MF); Justiça (MJ); Meio Ambiente (MMA); Pesca e Aquicultura (MPA); Integração, Cidades (MCidades); Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM); Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Relações Exteriores (MRE); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Trabalho e Emprego (MTE).

O 1º PLANSAN (CAISAN, 2011; CAISAN, 2014), para o período de 2012/2015, compôs diversas iniciativas dos Ministérios membros do CAISAN, ao agregar dezenas de ações e programas articulados nas diretivas orientadoras de SAN, dentre as quais destacam-se:

- Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- Promover o abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- Instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- Promover a universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;
- Promover o acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- Apoiar a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- Monitorar a realização do direito humano à alimentação adequada.

O ordenamento horizontal da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é refletido na articulação interministerial resultante do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), cujas metas para o período 2012-2015 incluem, entre outras iniciativas, o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, o Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 3).

As metas do quadriênio do 2º PLANSAN (2016/2019), praticamente, se mantiveram as mesmas do primeiro, acrescidas de outras: promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias em situação de insegurança alimentar; combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural.

A partir 2011, o PNSAN teve aderência ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)<sup>42</sup> e ao Cadastro Único<sup>43</sup>. Neste sentido, destaca-se a observação de pesquisadores do IPEA (2015, p 106 e 107),

A ampliação do uso do Cadastro Único pelas políticas sociais merece particular atenção, tendo em vista que este é o instrumento da focalização da intervenção protetiva. Importante ferramenta na operacionalização de políticas voltadas para os segmentos mais pobres, o Cadastro Único, inicialmente desenvolvido para a seleção de famílias beneficiárias do Bolsa Família, ganhou escopo e hoje é utilizado por vários programas. Como reflexo da própria forma de condução da estratégia de combate à pobreza, em um contexto que preserva as políticas de cunho universal e busca ampliar suas garantias de proteção, o Cadastro Único também se tornou importante para tensionar a oferta de outras políticas, inclusive aquelas ditas universais, na perspectiva de inclusão das populações mais pobres.

O Cadastro Único foi incorporado na implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Crédito Fundiário, como na implantação do ensino integral nas escolas públicas de todo o país (Programa Mais Educação), o qual ficou resumido aos cantões mais pauperizados, cujos estabelecimentos reuniam a maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família. Assim, os alunos do ensino público fora do critério de pobreza que rege o PBF e o Cadastro Único ficaram, dessa forma, privados do acesso ao ensino integral de qualidade.

Percebe-se nessa estratégia do instituto do PBSM e do Cadastro Único um certo caminhar para a focalização e a restrição da intervenção pública aos mais pobres (extrema pobreza). Houve uma mudança de rumo no PBF, de um modelo ampliado e redistributivo, para uma intervenção centrada nos mais pobres.

Há que se destacar que as restrições impostas ao PBF em sua aderência ao PBSM em um contexto de restrição orçamentária, durante o segundo mandato da presidente Dilma, resultaram em deixar desprotegido um amplo segmento em situação de vulnerabilidade social que dependia de políticas universais, e conseqüentemente, afetando a pauperização. Quer dizer, a ausência do compromisso com acessos universais de proteção social não só comprometeu a reversão de graves desigualdades sociais, assim como tendeu acentuá-las (IPEA, 2005).

---

<sup>42</sup> O Plano Brasil sem Miséria foi criado com o objetivo de atender a extrema pobreza no Brasil, em caráter prioritário. Instituído pelo Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria destina-se à população em situação de extrema pobreza, ou seja, àquelas que possuem uma renda familiar per capita mensal de até R\$ 77,00 (CONAB, 2015, p. 22).

<sup>43</sup> Ferramenta de gestão para registro de famílias em vulnerabilidade social (famílias que possuem renda mensal por pessoa de até meio salário mínimo ou ainda aquelas com renda familiar mensal total de até três salários mínimos), principalmente em condições de extrema pobreza - o instrumento que o governo usa para identificar as famílias de baixa renda que têm interesse em participar de Programas Sociais, como por exemplo o Bolsa Família.

A carta política da sociedade civil presente 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada de 3 a 6 de novembro de 2015, em Brasília-DF, se posicionou contra as restrições orçamentárias ora em curso, mas sem efeito concreto.

O povo não deve arcar com os ônus da crise econômica. Assim, não iremos aceitar cortes orçamentários que afetem os programas e políticas citados. Não aceitaremos redução do orçamento do Programa Bolsa Família (CONSEA, 2015, p. 26).

Tal iniciativa de gestão compartilhada, implicou em buscar expandir e aperfeiçoar os meios de administração dos conflitos de interesses à capacidade de inserção no território nacional. Por exemplo, as organizações com e sem fins lucrativos precisavam ser reconhecidas e incorporadas ao SISAN, em uma perspectiva estruturante, como exposto na 5ª CNSAN.

Este debate recebeu importante apoio recentemente com a aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), o qual tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, e sua parceria com o Estado, atuando na promoção de direitos e de atividades na área da saúde, educação, cultura, desenvolvimento agrário, assistência social, segurança alimentar e nutricional, entre outras. Contudo, as organizações indígenas e de povos e comunidades tradicionais têm sofrido dificuldades para serem reconhecidas e para acessarem os recursos públicos. Novamente, surge um tema que indica a necessidade de um mecanismo legal que contemple as especificidades desses povos e suas formas de organização coletivas (CONSEA, 2015<sup>a</sup>, p. 41).

O SISAN situou um conjunto de requerimentos públicos no território nacional para se atender as necessidades humanas a alimentação: a universalidade de acesso ao alimento, o caráter inclusivo das políticas sociais de SAN, a garantia ao direito à alimentação e a participação social.

O caráter federativo do SISAN, de consecução estadual, municipal e do distrito federal, procurou compreender elementos territoriais e de sociabilidade, para: estabelecer uma gestão republicana, um pacto federativo, de longo prazo, na partilha e no uso dos bens e recursos públicos; e constituir a participação social no sentido que a proximidade da sociedade civil poderia a vir oferecer possibilidades de acompanhamento e de intervenção dos cidadãos sobre ação do Estado.

Os estados, municípios e Distrito Federal para aderirem ao SISAN deveriam, respeitando as especificidades locais, derivar da estrutura federal. Os entes federativos para organizar as instituições subnacionais do SISAN foram orientados a replicar estruturas similares às estabelecidas no nível federal, como definir um setor de coordenação e, estabelecer câmaras, conselhos e conferências.

A pactuação federativa do SISAN é estabelecida por meio da formalização de acordos de gestão, cujos critérios de adesão são: a criação de conselhos, a implantação de câmaras intersetoriais e a elaboração de planos locais. A contrapartida federal é caracterizada pelo recebimento de recursos para apoio e aperfeiçoamento da gestão dos planos; de pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas em editais de chamada pública; e da habilitação para apoio financeiro ao funcionamento dos conselhos e para a realização das conferências locais (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 3).

Tal articulação federativa buscou o alinhamento de seus programas setoriais aos mecanismos de indução do governo federal, de maneira a possibilitar a atuação de estados e municípios junto ao SISAN (VASCOCELLOS; MOURA, 2018).

Em 2014, todos os estados e o Distrito Federal já tinham aderido ao SISAN. O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) estava criado em todas as 27 unidades federativas, sendo que a maioria cumpria o requisito de paridade 1/3 Governo e 2/3 da sociedade civil e como presidente um representante da sociedade civil, somente São Paulo e destoavam deste requisito (VASCOCELLOS; MOURA, 2018). As CNSAN constituíram de processos participativos presenciais de maior escala, começando no nível local e evoluindo para o nacional, mobilizando atores públicos e sociais de diversas partes do país, a cada 4 anos, como se pode observar nos relatórios das CNSAN<sup>44</sup>.

Nesse mesmo ano alguns municípios já dispunham de marco legal e estrutura compatível com os requisitos mínimos para adesão (MDS, 2014).

[...] a existência de estrutura de governo para a gestão de segurança alimentar e nutricional, verifica-se que 39,5% dos municípios informam contar com tal estrutura como órgão específico, como órgão compartilhado ou como setor subordinado a outra secretaria, ou ainda como órgão subordinado diretamente ao poder executivo local. Entre os municípios informantes, o maior percentual é registrado na Região Norte (45,1%), seguido do Nordeste (43%), Sudeste (38,5%), Sul (37,9%) e Centro-oeste (29,12%). Ao olhar o porte do município, 92,3% daqueles com mais de 500 mil habitantes informam a existência de estrutura de segurança alimentar e nutricional. Esse percentual cai para 67,8% nos municípios entre 101 e 500 mil habitantes, para 52% naqueles entre 51 e 100 mil e 43,6% nos municípios entre 21 e 50 mil habitantes. Entre os municípios abaixo de 50 mil habitantes o percentual está na faixa de 34,8% (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 6).

Cada ente federado, de forma distinta, constituiu unidades institucionais específicas para coordenar as relações federativas com a União, como: secretaria, secretaria executiva, superintendência, departamento, coordenação, diretoria, grupo governamental, célula, núcleo (MDS, 2014<sup>1</sup>).

A CAISAN foi um espaço institucional de gestão transversal, onde se procurou planejar e executar as ações de SAN de forma partilhada entre distintos setores do governo federal, para

<sup>44</sup> Documentos disponíveis em <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos>, acesso em 16/05/2019.

fins de proporcionar uma gestão comum tanto no uso dos recursos existentes em cada setor (materiais, humanos e orçamentários) de modo articulado para os fins propostos, como planejar e executar uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto para o atendimento da demanda social (CONSEA, 2007).

O propósito cotidiano de articulação de diálogo e construção do senso comum entre o Estado e a sociedade civil se manifestou no CONSEA e nas CNSAN, sendo as duas instituições de caráter consultivo e organizadas de forma federativa.

No CONSEA e nas CNSAN se conjugou o conflito com a harmonia da ordem institucional, entre dos diversos interesses da sociedade civil e do governo, ou seja, o espaço de governo se transformou em um lócus de exercícios de consenso entre o Estado e a sociedade civil.

Segundo, Leão; Maluf (2012, p.39), “Espaços híbridos de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do CONSEA, não são exatamente espaços de parceria, pois muitas vezes envolvem tensões e conflitos, com a conseqüente busca dos consensos possíveis”.

A ocorrência da sociedade civil nas esferas de governo possibilitou mediações dos atores sociais e de governo organizados na formulação de propostas aos programas de governo. Por exemplo, o CONSEA foi o formulador da campanha nacional realizada para a inclusão da alimentação como direito social na Carta Magna. A 5ª CNSAN discutiu e apresentou propostas para as dinâmicas dos programas e ações de SAN submetendo-as ao governo, dentre os quais se destacam: erradicação da fome; produção agroalimentar e suas repercussões sociais, ambientais e no padrão alimentar; acesso à terra; de abastecimento alimentar; desigualdade de gênero; acesso a água. Sobre o fortalecimento social do CONSEA, os delegados das CNSAN também fizeram proposta, dentre as quais se destaca: indicações dos representantes feitas diretamente pelas próprias entidades ou organizações sociais sem interferência na sua escolha pelo poder público (CONSEA, 2015).

Por outro ponto de vista, as ações de governo sob alcance da participação consultiva da sociedade civil, puseram o combate à fome e a segurança alimentar na agenda política da sociedade<sup>45</sup>, tanto de forma afirmativa como crítica. Por exemplo, as ações desencadeadas pelo Fome Zero potencializaram a participação social, significando avanços políticos importantes, além daqueles propiciados pelo CONSEA e as Conferências ((MENEZES, 2010).

Na área rural, o diverso tecido social da produção familiar foi envolvido no SISAN com programas de fomento produtivo e de abastecimento alimentar (compra institucional,

---

<sup>45</sup> As ações desencadeadas pelo Fome Zero potencializaram a participação social, significando avanços políticos importantes, além daqueles propiciados pelo CONSEA e as Conferências ((MENEZES, 2010).

distribuição e comercialização público/privada), a fim de garantir a estabilidade socioeconômica desses produtores, com ênfase nos setores mais pobres.

Um amplo leque de programas tem sido dirigido à produção de alimentos de base familiar e às populações rurais, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), o Programa Brasil Quilombola e o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Ampliou-se o acesso à água de qualidade, especialmente no Semiárido brasileiro, com o Programa 1 Milhão de Cisternas e o Programa Água para Todos, numa região historicamente afetada pela pobreza e insegurança alimentar. A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica tem contribuído para transformar muitos sistemas alimentares no Brasil e ampliar a oferta de alimentos saudáveis à população (CONSEA, 2015, p. 22).

Os programas, projetos e ações do SISAN ao conectarem a agricultura familiar aos padrões de consumo e hábito alimentar nacional, assinalaram o direito a terra dos camponeses (com terra e sem-terra), dos quilombolas e dos indígenas<sup>46</sup> e a conservação dos recursos naturais como elementos decisivos na estratégia de implantação da Política Nacional de SAN.

No entanto, o que significou consagrar um conteúdo intersetorialidade, envolvendo vários setores de distintos ministérios nos programas de SAN, como também, compartilhar esse tipo de gestão dos programas de SAN com estados, municípios e Distrito Federal, ao se delegar atribuições e distribuir recursos financeiros para esses entes federativos, sob alcance da participação da sociedade civil? Quais foram seus limites?

A adesão à descentralização federativa dependeu dos requisitos institucionais exigidos (políticos, administrativos e financeiros) pelo governo federal e dos atributos estruturais (disposição orçamentária e organização administrativa) por parte dos entes federativos em assumir as funções próprias de SAN, ou seja, a capacidade de indução federal foi decisiva para a adesão ao desenho institucional proposto.

A não existência de mecanismos ou instrumentos federais que auxiliem a implementação do Sisan, quando não há prioridade de governos estaduais e municipais, e que garantam a sustentabilidade das ações, dificulta a implementação do sistema; O pouco entendimento sobre o conceito de SAN pelos atores envolvidos implica no não reconhecimento de que programas e ações de outros setores contribuem para garantir a implementação do sistema e representam investimento; Há grande dificuldade de identificar orçamento destinado à SAN (...); Falta financiamento específico para implementação do Sisan pelo Governo Federal e pelos estados, dificultando efetivação do Sisan nos municípios; (...) Indicações, para participação na Caisan, de pessoas do governo que não têm força política para influenciar ou tomar decisões que impliquem em mudanças e na realização de ações de SAN efetivas; Dificuldade de definição de responsabilidades dos entes federados (necessidade de pacto federativo); (MDS, 2014, p. 34 e 35).

---

<sup>46</sup> A 5º CNSAN reiterou os temas relacionados: à diversidade cultural e territorial; a sustentabilidade ambiental; a reforma agrária; a regularização fundiária de posseiros, quilombolas e indígenas (CONSEA, 2015).

A análise de Vasconcelos; Moura (2018) apontou para a ausência de um significativo papel indutor do Governo Federal, ou seja, de mecanismos efetivos de descentralização que ampliasse e conferisse capilaridade ao SISAN no país. Como também, o relatório do seminário nacional do SISAN expôs (MDS, 2014): a não existência de mecanismos federais que auxiliassem a implementação do SISAN quando não houvesse prioridade de governos estaduais e municipais, e ainda, apontou que a falta financiamento específico para implementação do SISAN pela União e pelos estados, dificultou a efetivação do SISAN nos municípios.

O caráter da gestão intersetorial do SISAN, seja entre ministérios ou seja entre órgãos do mesmo ministério não aconteceu na prática, como apontaram os relatórios do seminário nacional do SISAN (MDS, 2014) e da 4ª CNSAN (CONSEA, 2011). A hierarquização e a centralidade do gasto público de SAN (recurso, bens e serviços) estiveram marcadas por disputas orçamentárias entre as pastas do governo federal, e destas com a econômica, e ainda, por contendas federativas. Por exemplo, sobre o desacordo entre órgãos do mesmo ministério, o relatório do seminário nacional do SISAN mostrou o dissenso entre as áreas assistencial e de segurança alimentar do MDS.

Sobre o financiamento do Sistema Nacional de SAN, diz que hoje os recursos transferidos para a assistência social não têm autorização para manutenção dos equipamentos de SAN. [...] É preciso avançar em uma discussão entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Aponta a necessidade de construir um protocolo concreto na perspectiva de atender a demanda os grupos populacionais que vivem em situação de insegurança alimentar nos territórios. Sobre os CRAS, acredita que este pode ser um local da reclamação/reivindicação do direito. Porém, não é um local da distribuição, da oferta da política pública de segurança alimentar e nutricional (MDS, 2014, p. 26).

O propósito dos espaços híbridos de parceria, Estado e sociedade civil, com a implantação do CONSEA e das CNSAN, não alcançou o que havia proposto, como aponta a Carta Política da 5ª CNSAN e o seminário do SISAN sobre a exigibilidade de direitos,

Sobre o financiamento do Sistema Nacional de SAN, diz que hoje os recursos transferidos para a assistência social não têm autorização para manutenção dos equipamentos de SAN. [...] É preciso avançar em uma discussão entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Aponta a necessidade de construir um protocolo concreto na perspectiva de atender a demanda os grupos populacionais que vivem em situação de insegurança alimentar nos territórios. Sobre os CRAS, acredita que este pode ser um local da reclamação/reivindicação do direito. Porém, não é um local da distribuição, da oferta da política pública de segurança alimentar e nutricional (MDS, 2014, p. 26).

Exigibilidade – esse é o desafio. Como exigir direitos se, muitas vezes, não há consenso sobre o “como” garantir esse direito. Quantas são as opiniões divergentes sobre reforma agrária, agroecologia, direito das mulheres? Essas divergências estão

presentes nas instituições que deveriam promover ou proteger direitos, estão presentes nos próprios componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável pela garantia do DHHA, isso fica mais evidente quando comparamos discurso e prática de ministérios como o MDA e o MAPA. Além disso, ainda são poucos os mecanismos que sejam efetivos no recebimento e encaminhamento de denúncias de violações (MDS, 2014, p. 21).

Na área rural a questão do direito a terra dos camponeses, dos quilombolas e dos indígenas não avançaram. O que foi feito foram ações distintas, pontuais e específicas de promoção de assentamentos rurais em propriedades privadas improdutivas desapropriadas ou em áreas públicas (ou devolutas) e de regularizações pontuais de áreas indígenas e quilombolas, quer dizer, a intervenção pública ocorreu onde se conformaram o conflito fundiário (CONSEA, 2011; CONSEA, 2015).

Nota-se que a gestão do SISAN apesar dos meios e fins dos programas, projetos e ações definidos tanto pelo preceito normativo legal quanto pelas esferas federativas de governo sob alcance da sociedade civil organizada, não pode ser tomada como um fato real, pois, se restringiu em uma intenção.

## **3.2 Participação da sociedade civil no SISAN**

### **3.2.1 CONSEA**

O CONSEA se estruturou como instituição colegiada de governo, composta por 1/3 de membros governamentais 2/3 da sociedade civil. Para participar do conselho os membros da sociedade civil tinham que estar participando de alguma organização ou serem personalidades, que por sua vez, teriam que estar em concordância com os critérios estabelecidos pela CNSAN e submetidas ao Presidente da República. De caráter consultivo, com a função de assessorar o governo, sua localização institucional ficava no gabinete da presidência, com a perspectiva de um relacionamento transversal com demais órgãos de governo<sup>47</sup>.

O mandato dos conselheiros eram de dois anos, sendo que, no término do mandato dos conselheiros, uma comissão de nove membros do CONSEA vigente, seis da sociedade civil (incluindo o presidente) e três do governo (incluindo o MDS) teriam que elaborar uma proposta de composição de representantes da sociedade civil a ser submetida ao Presidente da República, observados os critérios de representação deliberados pela CNSAN, na forma do disposto no Decreto 6.272/2007.

---

<sup>47</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>, acesso em 16/05/2019

Esse colegiado institucional tinha a seguinte estrutura: presidência, secretaria geral e secretaria executiva. A presidência era exercida por membros da sociedade civil. A secretaria geral, a cargo do MDS funcionava como facilitadora das ações intersetoriais do conselho. A secretaria executiva era composta por um conjunto de funcionários designados, prestando assessoria técnico-administrativa. Os recursos financeiros para funcionamento do conselho estavam consignados no orçamento do gabinete da Presidência da República. Portanto, suas ações internas (junto aos órgãos de governo) e para fora (junto à sociedade) estavam subordinadas as conveniências de governo.

Com o CONSEA se buscou uma gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil. Nesse contexto compartilhado se propuseram recomendações que atribuíram ao Estado à responsabilidade das seguintes questões: combate à fome, direito humano a alimentação, produção de alimentos com ênfase na agricultura familiar, e abastecimento alimentar (acesso ao alimento, principalmente, da população em vulnerabilidade social).

Dele partiu várias iniciativas de políticas sociais de SAN,

O CONSEA, desde 2003, logrou uma série de êxitos, tendo sido o espaço onde foi construído o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e lançada a proposta de elaboração de um Plano de Safra específico para a agricultura familiar. O conselho instituiu um grupo de trabalho constituído por sociedade civil e governo para elaborar a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo texto contemplou todos os conceitos, os princípios e a ótica dos direitos humanos por anos defendidos pela sociedade civil organizada no campo da segurança alimentar e nutricional. A atuação do conselho, negociando diretamente com o Presidente da República, foi decisiva para iniciar a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim como teve importante participação na elaboração da proposta de uma nova e avançada legislação para esse programa. Foram, também, aprofundadas propostas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família (transferência de renda condicionada) (LEÃO; MALUF, 2012, p. 38).

De acordo com LEÃO; MALUF (2012), o tema segurança alimentar e nutricional encontrou uma plataforma institucional que possibilitou à sociedade civil e ao governo federal espaços de diálogo e encontros que deram visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas sociais de SAN. Portanto, se compôs um espaço institucional híbrido de governança Estado e sociedade civil, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada e o combate à fome, em regime de colaboração com as demais instâncias do SISAN.

Esse exercício de gestão híbrida, um padrão institucional reconhecido e aceito pela sociedade civil. Segundo Leão e Maluf (2012, p. 37),

O êxito em fazer valer a perspectiva intersetorial da segurança alimentar e nutricional possibilitou a incorporação, no CONSEA, de parcela significativa dos setores de governo representados por seus respectivos Ministérios. Mais do que o número de Ministérios, uma política nacional de segurança alimentar e nutricional engloba parte considerável dos programas e ações de um governo os quais, por sua vez, possuem seus próprios espaços de deliberação, quase sempre com participação social na forma de conselhos setoriais de políticas públicas. Torná-las mandatórias implicaria atribuir às deliberações do CONSEA precedência questionável sobre outros espaços de deliberação igualmente legítimos, inclusive, alguns deles com mais experiência e maturidade institucional.

Essa gestão híbrida aconchegou a prática social a um conjunto de direitos e deveres, regidos por leis, decretos e normativos institucionais<sup>48</sup>. Os quais foram confrontados de forma consensual entre os seus diversos membros (representantes da indústria de alimentos, do agronegócio, da reforma agrária, indígenas, quilombolas e trabalhadores rurais e urbanos)<sup>49</sup>.

Segundo Leão e Maluf (2012), a análise ou preposição de temas de SAN eram realizadas pelo exercício da democracia participativa e do consenso entre agentes de governo e da sociedade civil – “a democracia participativa é acima de tudo fazer negociações de parte aparte (LEÃO; MALUF, 2012, p. 41).

Tratou-se de uma tentativa de combinar as determinações de membros do governo e sociedade civil no curso de se proceder novas formas institucionais de ação estatal. O que significou consagrar esse conteúdo do CONSEA?

O enfoque Estado e sociedade civil estabelecida no CONSEA permite inferir uma certa confluência com da elaboração de Habermas: a esfera institucional do Estado é um espaço no qual os indivíduos de classes subalternas podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada (apud SANTOS, 2002). Estava atavicamente relacionado ao ordenamento da proteção social da Constituição de 1988. Entretanto, tal forma de governança também não deixou de ter correspondência com arcabouço neoliberal, que desde anos 1990, focou o modo de fazer política pública transferindo à sociedade civil deveres do Estado.

Essa perspectiva de participação social do CONSEA, demandando direitos por um lado e cumprindo deveres de outro, marca a inflexão dos movimentos sociais como esfera de pressão social de classe. E da democracia participativa como construção contra hegemônica. Essa perspectiva de gestão compartilhada, para qual todos participantes colaborariam na construção de consenso, velou a pressão social na distribuição dos recursos, bens e serviços públicos, que poderia vir extrapolar a mera provisão orçamentária efetivada pelo governo.

---

<sup>48</sup> Decreto 6272/2007 dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA; além disso o conselho possui um regimento interno que define as regras para o seu funcionamento e estão descritas as finalidades, a organização, o funcionamento de todas as instâncias do conselho.

<sup>49</sup> Decreto nº 6.272/2007, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm), acesso em 16/05/2019

Por outro lado, nessa forma de governança do CONSEA os indivíduos dos movimentos populares organizados vivenciaram uma cisão: cidadãos e de não cidadão, pois como expressou Coutinho (1979 e 1996), embora os direitos de cidadania estivessem assegurados pelo Estado, eles não modificavam as condições que geravam as desigualdades sociais na sociedade capitalista, assim o Estado assegurava a desigualdade social da reprodução da acumulação capitalista.

Houveram temas controversos sem que ocorresse o consenso e não foram efetivados, dentre os quais se ressalta: a política nacional de abastecimento alimentar; a regulação da produção e comercialização de produtos transgênicos entre outros, seja por representarem confrontos com dinâmicas econômicas hegemônicas, seja por não encontrarem apoio de governo (LEÃO; MALUF, 2012).

A esse respeito é importante destacar que se após o debate de uma determinada matéria não houvesse consenso no CONSEA, as posições existentes seriam levadas ao Presidente da República para sua decisão, segundo o Regimento do CONSEA de 2004.

Art. 7º O CONSEA procurará decidir por consenso e as suas deliberações consensuais serão denominadas "Resoluções", as quais serão remetidas à consideração do Presidente da República por intermédio de seu Presidente. Parágrafo único. Quando não houver consenso entre os Conselheiros, o Presidente do CONSEA remeterá ao Presidente da República as posições divergentes, ficando reservado aos Conselheiros interessados apresentar justificativas em separado e por escrito<sup>50</sup>.

Em outras palavras, as divergências não eram resolvidas pelo voto da maioria, ficavam a cargo das conveniências do Presidente da República. A decisão do contraditório pelo voto não se exercia. Tal situação somente foi modificada em 2014, com a edição de uma nova redação do regimento interno do CONSEA, quando matérias conflitantes passaram a ser votadas<sup>51</sup>.

Caso não seja possível o consenso, o Presidente submeterá as posições divergentes à votação do Plenário, acatando a posição vencedora<sup>52</sup>.

Os regimentos internos de 2004 e 2014 do CONSEA foram aprovados pelos conselheiros.

Pode-se interpretar o CONSEA como um campo político (BOURDIEU, 2014), que se define pela imposição de critérios próprios de avaliação da realidade, em especial pela fixação

<sup>50</sup> Portaria no. 960, de 10/12/2004 aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-960-de-10-de-dezembro-de-2004/view>. Acesso em 16/02/2019.

<sup>51</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/legislacao-site.pdf>, acesso em 16/05/2019.

<sup>52</sup> Parágrafo 6, do inciso VII do 13º Artigo. Informação disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>. Acesso em 16/05/2019.

de objetivos que se apresentam como natural para aqueles que dele participam. É um espaço social hierarquizado, que reproduz assimetrias e exclusões. Os agentes sociais precisam se adequar a formas de comportamento e de expressão, sob pena que tivessem reduzida ou mesmo anulada sua capacidade de intervenção efetiva. Assim, as exclusões não necessariamente poderiam ser consideradas desvios ou imperfeições, mas efeitos necessários da própria estrutura, funcionais para a sua reprodução e definidores dos sentidos socialmente dominantes da política de Estado e entre o Estado e a sociedade capitalista. A exclusão de alguns grupos, a modulação das demandas na direção de sua moderação e a domesticação dos discursos e formas de ação são mecanismos centrais e complementares do funcionamento do campo político (MIGUEL, 2014).

Parafraseando Santos (1987), se tem que prestar atenção não apenas àquilo que a gestão Estado-sociedade do CONSEA expôs, mas também àquilo que silenciou: o conflito social. De fato, as alternativas propostas de participação social foram contrapontos: em vez da participação popular, participação reconhecida pelo governo; em vez de relações de classe na disputa do poder, consenso e o caráter consultivo.

De modo geral, a relação de governança Estado-sociedade civil do CONSEA se caracterizou como um instrumento de conciliação entre agentes sociais (classes sociais antagônicas) e entre agentes sociais e atores de governo.

### 3.2.2 CNSAN

As CNSAN tiveram um caráter prepositivo na gestão dos bens e serviços públicos de SAN, como também na fiscalização das ações de governo. As conferências se configuram, a partir da segunda<sup>53</sup>, como a instância do SISAN. Sendo realizadas a cada 4 anos, conforme dispõe a LOSAN. Se constituíram em amplos processos de participação, envolvendo diversos segmentos da sociedade civil e de órgãos públicos, totalizando a participação de cerca de 2 mil delegados, em média (Figura 1).

Os momentos nacionais foram precedidos por momentos municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal, nas quais foram eleitos os delegados para o nacional. Nas etapas preparatórias da 5ª CNSAN 8.955 pessoas participaram das conferências estaduais, em todo o país. Ainda, foram realizados quatro encontros temáticos preparatórios, em cada uma das regiões geográficas do país (temas foram definidos pelas Plenárias do CONSEA), reunindo um total 664 participantes do campo, da cidade, das águas e das florestas (CONSEA, 2015).

---

<sup>53</sup> A 1ª Conferência foi realizada no governo do presidente Itamar (não foi objeto de análise).

A 5ª Conferência contou com um total de 2.107 participantes credenciados(as), sendo a maioria (54%) constituída por mulheres. Participaram um total de 1.283 delegados(as) natos(as) e estaduais/distritais, sendo 888 da sociedade civil e 395 governamentais. Dentre os(as) delegados(as) da sociedade civil, 103 eram representantes da população negra, 55 de povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro, 46 de quilombolas e 45 de povos indígenas. A Conferência contou ainda com 121 convidados(as) internacionais e 208 convidados(as) nacionais (CONSEA, 2015, p. 19).

**Figura 1-** Históricos das CNSAN.

1ª CNSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tema: Fome uma questão nacional</li> <li>• Participante: 1,8 mil</li> <li>• Local: Brasília/DF</li> </ul>
2ª CNSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tema: A construção da política nacional de SAN</li> <li>• Participantes: 1,4 mil</li> <li>• Local: Olinda/PE</li> </ul>
3ª CNSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tema: Por um desenvolvimento sustentável com soberania de SAN</li> <li>• Participantes: 2 mil</li> <li>• Local: Fortaleza/CE</li> </ul>
4ª CNSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tema: Alimentação adequada e saudável, direito de todos</li> <li>• Participantes: 2 mil</li> <li>• Local: Salvador/BA</li> </ul>
5ª CNSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tema: Comida de verdade no campo e na cidade, por direitos e soberania alimentar</li> <li>• Participantes: 2,1 mil</li> <li>• Local: Brasília/DF</li> </ul>

**Fonte:** CONSEA (2015).

(1) Conferência realizada no governo do presidente Itamar (não foi objeto de análise)

As CNSAN tinham como objetivo: ampliar e fortalecer os compromissos políticos de promoção da soberania alimentar, garantindo a todos e todas o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), assegurando a participação social e a gestão intersetorial no SISAN, na Política e no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2015).

A segunda e terceira conferência foram momentos de se estabelecer prioridades e objetivos para fins de orientar a ação do Estado no campo da SAN com uma agenda de propostas para atuação do CONSEA, a construção do SISAN e o estabelecer uma Política Nacional de SAN. Como assevera a 3ª Conferência.

Concluída a III Conferência, os(as) delegados(as) afirmam as prioridades a serem alcançadas e os caminhos a serem percorridos para a construção de processos sustentáveis de desenvolvimento sócio econômico com segurança alimentar e nutricional, progressiva realização do direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar, por intermédio da PNSAN e do Sisan. Isso pressupõe a implementação de políticas fundadas em novos valores democráticos, éticos e de direitos humanos, e de dinâmicas contra hegemônicas (CONSEA, 2007<sup>1</sup>).

As conferências seguintes tiveram um papel prepositivo e crítico para a consolidação do SISAN em todos cantos do país. Como traduz a 4ª Conferência.

A realização da Segurança Alimentar e Nutricional requer a construção de uma nação em que o Estado se declare pela conquista de um país justo, multirracial, plural, livre, fraterno, solidário, promotor da equidade dos direitos. As estratégias predominantemente adotadas para a promoção do desenvolvimento brasileiro não têm objetivado construir uma Nação plural e igualitária; ao contrário, estimulam a competição, a discriminação e a exclusão de uma grande parcela de seu povo (CONSEA, 2011).

A 5ª conferência contou com o maior número de representantes, contemplando a expressão pluriétnica e da diversidade sociocultural da sociedade brasileira, marcando um amplo momento de participação da sociedade civil: povos indígenas de várias etnias, população negra, povos tradicionais de matriz africana, povos de terreiro, povos ciganos, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais e vários segmentos sociais urbanos e rurais. Essa conferência, em relação as anteriores, foi a que contou com o maior número de participantes internacionais (CONSEA, 2015).

Para se atender aos objetivos das conferências foram definidos três eixos temáticos: Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento nacional; Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esses eixos foram permeados pelas seguintes premissas: equidade, diversidade, sustentabilidade, soberania alimentar, direito humano a alimentação adequada, participação e controle social, descentralização e intersetorialidade.

Na quinta conferência mais um eixo foi colocado, comida de verdade, para buscar enquadrar as dimensões socioculturais da segurança alimentar e nutricional na produção e o consumo de alimentos, estabelecendo pontes entre o urbano e o rural e valorizando: a agrobiodiversidade, os alimentos in natura e regionais, o respeito à ancestralidade negra e indígena, à africanidade e às tradições de todos os povos e comunidades tradicionais, o resgate das identidades/memórias e as culturas alimentares próprias da população brasileira (CONSEA, 2015).

Em cada conferência era aprovada um documento de propostas e uma carta política, sendo que, o conjunto dessas cartas expressou de forma recorrente certa análise crítica, contrapondo ou não as políticas vigentes do SISAN. Essas cartas eram aprovadas e firmadas em conjunto dos delegados do governo e da sociedade civil. Quer dizer, pelo lado do governo uma espécie de autocrítica institucional de seus delegados, e pelo lado dos delegados da sociedade civil uma crítica de apoio ou contradita. Categorias sociais diferentes (burocracia estatal e agentes sociais) esboçaram críticas e apoios como se fossem iguais. A carta da 2ª CNSAN (denominada de Carta de Olinda) logo no seu primeiro parágrafo expõe esta conjunção reflexiva entre agentes do governo e da sociedade civil.

Os 1.300 participantes, representantes da Sociedade Civil e do Poder Público, da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Josué de Castro e Herbert de Souza, realizada nos dias 17 a 20 de Março de 2004, no Centro de Convenções de Pernambuco, na cidade de Olinda-PE, consideram a Conferência um marco histórico na construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil, afirmando a garantia universal do direito humano à alimentação e nutrição<sup>54</sup>.

A seguir apresenta, de um modo sucinto, algumas premissas de crítica e apoio dessas cartas, tendo como referência documentos dispostos online<sup>55</sup> da 2ª a 5ª CNSAN.

As críticas mais contundentes foram ao modo hegemônico de produzir do agronegócio, com tendências a produção de commodities, marcado pela concentração da terra, elevado uso de insumos (químicos, mecânicos e biológicos) e delapidação dos recursos naturais, como pela sua subserviência ao capital financeiro internacional e grandes trades globais. E ao modo hegemônico de distribuir e comercializar alimentos do oligopólio comercial global, por impor o que comer que não refletia as dinâmicas ricas, diversas, territoriais e tradicionais da nação. Como contraponto as CNSAN propuseram: ênfase na tradição alimentar como salvaguarda da vida e do ambiente; e a regulação estatal a expansão do agronegócio agroexportador de commodities e ao abastecimento alimentar dependente das grandes cadeias globais de distribuição. Como aponta as cartas políticas das 3ª e 5ª CNSAN,

A III Conferência reafirmou que o objetivo da segurança alimentar e nutricional implica uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde (CONSEA, 2007<sup>1</sup>, p. 12).

Nas últimas décadas, o sistema agroalimentar vem sofrendo transformações que resultaram em modos de viver, morar, comunicar, cozinhar e se alimentar que não refletem as dinâmicas ricas, diversas e vivas da sociedade. O cardápio tradicional brasileiro, representado por alimentos tais como arroz, feijão, mandioca, milho, abóbora, frutas, verduras e legumes típicos das regiões brasileiras, consumidos *in natura* ou minimamente processados, está sendo ameaçado pelo temerário apelo publicitário aos produtos industrializados e prontos para o consumo, com excesso de sódio, açúcares, gorduras, conservantes, agrotóxicos, transgênicos e outros químicos que causam danos à saúde. [...] Enfatizamos que, na raiz destes problemas, estão as restrições aos alimentos saudáveis e aos meios de produção, como terra e água, bem como aos mercados, destacando ainda que os preços dos alimentos são o principal fator inflacionário no Brasil, principalmente nas refeições fora do lar (CONSEA, 2015, p. 21).

[...] coordenar as políticas econômicas e sociais de modo a subordinar o crescimento econômico a prioridades sociais e sustentabilidade ambiental, mantendo e intensificando a recuperação da capacidade de acesso aos alimentos pela população (CONSEA, 2007<sup>1</sup>, p. 13).

<sup>54</sup> Documento disponível em [http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/carta\\_olinda](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/carta_olinda). Acesso em 16/02/2019.

<sup>55</sup> Documentos disponíveis em <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos>, acesso em 16/05/2019.

O Estado brasileiro deve fortalecer seu papel regulador e indutor nas esferas da produção, abastecimento, distribuição, comercialização e consumo de alimentos. (CONSEA, 2015, p. 23). Persiste o desafio de instituir uma política soberana de abastecimento alimentar, com democratização dos sistemas de comercialização por meio do apoio a circuitos curtos de produção e consumo, [...]. Componentes essenciais dessa política são a reestruturação das centrais de abastecimento e o fortalecimento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), acompanhados da recuperação e ampliação dos demais equipamentos públicos estaduais, municipais e distritais de abastecimento (CONSEA, 2015, p. 24).

[...] coordenar as políticas econômicas e sociais de modo a subordinar o crescimento econômico a prioridades sociais e sustentabilidade ambiental, mantendo e intensificando a recuperação da capacidade de acesso aos alimentos pela população (CONSEA, 2007<sup>1</sup>, p. 13).

O Estado brasileiro deve fortalecer seu papel regulador e indutor nas esferas da produção, abastecimento, distribuição, comercialização e consumo de alimentos. (CONSEA, 2015, p. 23). Persiste o desafio de instituir uma política soberana de abastecimento alimentar, com democratização dos sistemas de comercialização por meio do apoio a circuitos curtos de produção e consumo, [...]. Componentes essenciais dessa política são a reestruturação das centrais de abastecimento e o fortalecimento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), acompanhados da recuperação e ampliação dos demais equipamentos públicos estaduais, municipais e distritais de abastecimento (CONSEA, 2015, p. 24).

A outra crítica expressiva foi sobre não realização de ações do governo de acesso à terra, de cumprimento a função social da terra, propondo implementação ampla e efetiva da reforma agrária e da regularização fundiária de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Como expõe as cartas políticas das 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> CNSAN,

Cabe avançar imediatamente: na concretização do direito à terra, dos programas da reforma agrária, reconhecendo a função social da terra, nas dimensões trabalhista, sociocultural, econômica e ambiental, conforme a Constituição; na garantia dos direitos territoriais e patrimoniais e no acesso à terra e recursos naturais para os povos indígenas, incluindo não aldeados, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais como condição primordial para a garantia da soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável (CONSEA, 2011).

Reafirmamos a necessidade de democratização do acesso à terra e à água, fator que vulnerabiliza todos os grupos sociais do campo, por meio da garantia da função social da terra e da instituição do limite da propriedade privada da terra. Demandamos a implementação ampla e efetiva da política de reforma agrária com ações enérgicas para regularização fundiária de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. [...] Ações urgentes são necessárias em relação à disponibilidade e ao acesso à água, devido às ameaças à efetivação deste direito humano. Ainda é preciso insistir na noção da água como alimento e bem público que precisa de proteção, pois os diversos e ricos biomas e bacias hidrográficas passam por pressões e ameaças que os afetam profundamente (CONSEA, 2015, p. 25).

Outra que se destacou foi de se construir paradigmas de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos orientados em termos da segurança alimentar, da sustentabilidade, da equidade e justiça social, sob alcance da participação social, como apontou a 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> CNSAN.

Destacamos que é preciso promover novas bases para um modelo de produção e consumo no Brasil, orientadas nos princípios da soberania alimentar, sustentabilidade, justiça social e climática e participação social, fortalecendo o papel regulador do estado [...]<sup>56</sup>.

Para além do acesso à terra, consideramos fundamental ampliar as políticas de fortalecimento da sociobiodiversidade e da agroecologia, com medidas de acesso aos mercados locais e aos meios de produção, aos bens da natureza e às sementes, além da incorporação de princípios, métodos e tecnologias sociais de base agroecológica e a garantia dos direitos de agricultores(as) familiares, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro e demais povos e comunidades tradicionais ao livre uso da agrobiodiversidade. Neste sentido, destacamos entre as diversas medidas a expansão de bancos de sementes crioulas em todas as regiões do país e o reconhecimento e disseminação dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Contudo, para que se priorize este modelo de produção, é preciso impedir o avanço do agronegócio (CONSEA, 2015, p. 24).

O tema da ampliação dos processos de educação alimentar e nutricional também compôs as pautas de críticas, como exposto na 3ª e 5ª CNSAN.

[...] instituir processos participativos de educação em segurança alimentar e nutricional, com base nos princípios da LOSAN (CONSEA, 2007<sup>1</sup>, p. 14)

As estratégias de educação alimentar e nutricional devem ser ampliadas e favorecer a aproximação das instituições de ensino e pesquisa com a sociedade por meio do diálogo de saberes e da valorização do conhecimento tradicional. À educação compete resgatar o alimento como patrimônio sociocultural, promover consciência crítica sobre o consumo como ato político que influi em todo o sistema alimentar e estimular o consumo de alimentos saudáveis (CONSEA, 2015, p.25).

Enfim, uma preposição constante, foi o reconhecimento das mulheres do campo e da cidade como sujeitos de direitos políticos e socioeconômicos no processo de construção do desenvolvimento social, bem como, que fosse garantido seu protagonismo na conformação da segurança alimentar e nutricional, questão recorrente desde declaração da 2ª CNSAN,

Garantir o acesso diferenciado às populações mais vulneráveis à insegurança alimentar: negros, indígenas, mulheres, crianças e idosos a recursos e ações de SAN visando à redução das desigualdades e a afirmação de seus direitos (CONSEA, 2004).

As mulheres do campo, da cidade, da floresta e das águas têm atuação estratégica para garantir a segurança alimentar e nutricional, pois são produtoras de alimentos. No entanto, as desigualdades de gênero persistem: ainda hoje a imensa maioria das mulheres vivencia triplas jornadas de trabalho e mulheres negras sofrem dupla discriminação, de gênero e de raça. Enfrentar essas e outras injustiça requer o combate ao racismo e ao sexismo, assim como efetivar políticas específicas de educação e formação que desnaturalizem a divisão sexual do trabalho e a violência de gênero, de modo a viabilizar a construção de novos paradigmas de responsabilidades compartilhadas entre homens e mulheres nos âmbitos público e privado (CONSEA, 2015, p.23).

<sup>56</sup> Documento disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos>.

Os programas à produção de alimentos de base familiar e às populações rurais foram aclamado, tais como: o PAA, a compra institucional dos produtos da agricultura familiar pelo PNAE, o Programa Brasil Quilombola, Programa 1 Milhão de Cisternas, o Programa Água para Todos, e o programa de Assistência Técnica e Extensão rural (ATER). Bem como o Bolsa Família, o de Benefício de Prestação Continuada e a Previdência Rural. Sendo que a extensão da abrangência desses programas constituiu temas de análise e de propostas das CNSAN.

A CNSAN constituiu-se em uma mediação democrática, tornando-se instrumento de expressão e representação da sociedade civil organizada junto ao governo. Contudo, não tiveram caráter deliberativo. A sociedade civil não participou da decisão sobre as ações de governo, em termos de prioridade da distribuição de recursos, bens e serviços públicos. Ou seja, o quanto, como e onde seria destinado os recursos, bens e serviços públicos foram decididos de forma centralizada pela materialidade do aparato de governo.

A participação social no CONSEA e nas CNSAN não se constituiu como uma ação de Estado fora do contexto de reprodução do capital, mas sim como um processo contraditório e endógeno aos fins que preside a paradoxal constituição social do Estado, a valorização da acumulação capitalista.

O governo constituiu e qualificou o acesso da sociedade a si, quer dizer, as estruturas institucionais do Estado organizaram, cancelaram, filtram, selecionaram, aceitaram e afastaram o proposto pela sociedade civil.

## 4 ANÁLISE QUALITATIVA DO SISAN

### 4.1 Orçamento: gasto discricionário na distribuição do fundo público

A decisão sobre a distribuição dos recursos orçamentários do fundo público<sup>57</sup>, permite compreender a magnitude do gasto social no âmbito da totalidade orçamentária. Seguindo orientações dos autores SALVADOR; TEIXIERA (2014), busca responder neste tópico a seguinte questão: qual montante, destino e a relevância do gasto, sendo fundamental considerar três aspectos. O primeiro a dimensão do montante disponibilizado, observando dois elementos: comparar o valor previsto e o executado; e a evolução do gasto. O segundo, identificar as prioridades de aplicação do recurso público. O terceiro, a magnitude do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção estatal – apreender a relevância do gasto social na agenda estatal e verificar se os recursos são compatíveis ou não com as necessidades sociais.

A (Figura 2) mostra a execução orçamentária da conta nacional de governo, entre os anos de 2003 e 2016. Pode-se observar que houve um superávit do resultado primário até 2013, com déficit insignificante entre 2014 a 2016. Segundo Dawbor (2017), a União Europeia considera o déficit de até 3% do PIB um fato normal.

**Figura 2 - Resultado Primário e Nominal (R\$ milh.), 2003/2016.**

Descriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receita	299.202	354.952	407.599	452.487	516.435	588.257	618.446	785.161	825.234	888.495	997.088	1.023.013	1.043.105	1.088.118
Despesa	260.122	305.611	354.925	403.738	458.785	502.574	579.009	706.388	731.711	812.632	920.095	1.040.223	1.158.701	1.249.393
Res. Primário	39.080	49.341	52.673	48.748	57.650	71.438	39.436	78.773	93.524	88.263	76.994	17.211	114.741	161.276
Juros nominais	100.896	79.419	124.509	125.827	119.046	96.199	149.806	124.509	180.553	147.268	185.846	251.070	397.240	318.362
Res. Nominal	62.153	27.033	73.284	74.475	59.607	24.891	107.363	45.785	87.518	61.182	110.555	271.542	513.896	477.835
<b>% do PIB</b>														
Receita	17,4%	18,1%	18,8%	18,8%	19,0%	18,9%	18,6%	20,2%	18,9%	18,5%	18,7%	17,7%	17,4%	17,4%
Despesa	15,1%	15,6%	16,4%	16,8%	16,9%	16,2%	17,4%	18,2%	16,7%	16,9%	17,3%	18,0%	19,3%	19,3%
Res. Primário	2,3%	2,5%	2,4%	2,0%	2,1%	2,3%	1,2%	2,0%	2,1%	1,8%	1,4%	-0,3%	-1,9%	-1,9%
Juros nominais	-5,9%	-4,1%	-5,9%	-5,2%	-4,4%	-3,1%	-4,5%	-3,2%	-4,1%	-3,1%	-3,5%	-4,3%	-6,6%	-5,1%
Res. Nominal	-3,6%	-1,4%	-3,4%	-3,1%	-2,2%	-0,8%	-3,2%	-1,2%	-2,0%	-1,3%	-2,1%	-4,7%	-8,6%	-7,6%

**Fonte:** Tesouro nacional, disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/resultado-do-tesouro-nacional](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional). Acesso em 15/10/2018.

<sup>57</sup> Segundo Behring (2017) o fundo público se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucro e renda da terra, sobre onde se incidirá a capacidade extrativa do Estado, a carga tributária. O fundo público também se compõe da tributação indireta sobre o consumo, uma punção dos salários a partir da carga tributária do consumo, portanto, há que se considerar que o trabalho contribui com a conta do fundo público, efetivamente: produzindo mais-valia e sofrendo a exploração tributária.

Apesar desse resultado auspicioso orçamentário de uma década de superávit, isto não se reverteu em mais investimento econômico e social para a nação. Pois, na linha de juros nominais pode-se perceber para onde foram destinados esses recursos, para pagamento da dívida pública, em outras palavras, recursos do fundo público destinados para os bancos, intermediários financeiros e rentistas, ou seja, para o capital portador de juros.

A linha juros nominais aponta para o volume recursos que o governo utilizou para pagamento dos juros da dívida pública. A partir de 2010 a 2016 o gasto com os juros da dívida pública cresceu 155,7%, de R\$ 124,5 bilhões para R\$ 318,4 bilhões.

Portanto, a linha resultado nominal trata-se do déficit, passa de R\$ 45,8 bilhões para R\$ 477,8 bilhões, crescendo 943,6%, sendo que em 2015 foi para R\$ 513,9 bilhões. A causa efeito do déficit orçamentário dos recursos do fundo público esteve no montante aportado para satisfazer o mercado financeiro, sem que nenhuma atividade produtiva ocorresse. Os recursos estes que poderiam a vir ser aplicados em infraestrutura ou política social foram drenados para capital portador de juros. Durante todo o período os valores expressos em PIB ou em valores correntes do pagamento da dívida superaram o resultado primário.

O governo manteve a rotação da dívida com o mercado financeiro em todo o período, seguindo a mesma trajetória do governo antecessor, que criou esse sistema de rolagem da dívida em 1996<sup>58</sup>. A dívida pública se traduziu em um estoque de obrigações do governo, apresentando uma relação direta do gasto dos recursos do fundo público com os juros, indiferente ao resultado primário, superavitário ou deficitário.

A (Figura 3) mostra o peso dessa rolagem da dívida pública na composição do orçamento fiscal da União. A dívida pública compôs tanto na receita no item operações de crédito<sup>59</sup>, como na despesa nos itens juro/encargos e amortização da dívida. No orçamento fiscal de 2016, as operações de crédito representavam 60,6% da receita, e na amortização da dívida e juros/encargos 66,6% da despesa.

---

<sup>58</sup> Decreto Artigo 165º, § 5, inciso I: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, Informação disponível em [https://fenix.com.br/Wiki/index.php/Constitui%C3%A7%C3%A3o\\_Federal\\_art.165](https://fenix.com.br/Wiki/index.php/Constitui%C3%A7%C3%A3o_Federal_art.165). Acesso em 09/01/2019.

<sup>59</sup> As operações de crédito compõem a dívida consolidada como as operações de crédito destinadas a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública. Informação disponível em [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22&catid=67&Itemid=274](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=22&catid=67&Itemid=274). Acesso em 09/01/2019.

**Figura 3** - Participação da dívida pública no orçamento de fiscal, 2016 (R\$ milh.).

Descrição	2016
receita	1.660,80
O perações de crédito	1.006,20
Despesa	1.660,80
Juros/encargos	179,5
Amortização da dívida	927,1

**Fonte:** Tesouro nacional, disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/resultado-do-tesouro-nacional](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional). Acesso em 15/10/2018.

Para se identificar os elementos de despesas de custeio e capital do governo federal recorreu-se a análise de GOBETTI; ALMEIDA (2016). Os autores nos ofereceram uma outra maneira de agregar os gastos de custeio e capital<sup>60</sup>, a partir de uma ótica mais compatível com o padrão internacional <sup>61</sup>. A (Tabela 1) segue proposta apresentada pelos autores para se destringir as despesas primárias do período em questão.

**Tabela 1** - Despesas Primárias (%Pib), 2003/2016.

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneração de empregados	2,39	2,33	2,37	2,48	2,42	2,40	2,68	2,59	2,46	2,37	2,41	2,46	2,67
Benefícios sociais	9,27	9,58	9,96	10,27	10,21	9,78	10,49	10,16	10,00	10,18	10,39	10,74	11,08
Subsídios e subvenções	0,38	0,28	0,41	0,39	0,40	0,21	0,16	0,23	0,45	0,50	0,65	0,70	1,39
Uso de bens e serviços	1,24	1,19	1,22	1,16	1,16	1,07	1,11	1,11	1,07	1,09	1,08	1,17	1,27
Demais despesas	0,09	0,15	0,16	0,12	0,15	0,11	0,14	0,08	0,11	0,07	0,12	0,09	0,12
Transferências intragovernamentais	4,90	5,08	5,49	5,57	5,67	0,15	5,75	5,58	5,71	5,69	5,28	3,42	5,24
Transferências para setor privado	0,09	0,09	0,11	0,11	0,10	0,10	0,08	0,09	0,07	0,09	0,11	0,12	0,07
Formação bruta de capital	0,18	0,26	0,32	0,38	0,42	0,44	0,59	0,75	0,64	0,54	0,60	0,70	0,42
Total	18,48	18,96	20,63	20,48	20,54	20,26	21,00	20,59	20,50	20,54	20,64	21,38	22,26

**Fonte:** GOBETTI; ALMEIDA, 2016.

Os de benefícios sociais (aposentadorias e pensões) e os subsídios tiveram uma tendência de crescimento constante no período, de 19,5% e 265,8%, respectivamente. A despesa com benefícios sociais manteve estabilidade de crescimento por todo o período, decorrente da política do governo de geração de emprego e valorização do salário mínimo. O peso deste item no orçamento da União, permite compreender o interesse do capital financeiro

<sup>60</sup>Segundo Gobetti; Almeida (2016) as despesas de pessoal do RTN foram agregadas da seguinte forma: salários dos servidores, contribuições e outros em remuneração de empregados; benefícios previdenciários, assistenciais (LOAS) e outros em benefícios sociais; subsídios e outros em subsídios e subvenções; transferências a estados e municípios, fundos constitucionais e outros em transferência governamentais; transferências correntes e de capital em transferência para setor privado, e manteve a formação do capital fixo.

<sup>61</sup> Manual de Estatísticas de Finanças Públicas – MEFP do Fundo Monetário Internacional de 2001. Nela, os agregados relevantes se derivam de desagregações das despesas primárias no modelo Resultado do Tesouro Nacional RTN.

neste recurso desde promulgação da Constituição de 1988, e o porquê das propaladas contrarreformas visando o direito previdenciário constitucional (tema debatido capítulo 2).

Os itens da remuneração de empregados e de bens e serviços mantiveram uma certa estabilidade de crescimento com oscilações. As transferências para instituições privadas mantiveram certa estabilidade de crescimento com pequenas alternâncias, caindo em 2015.

A formação bruta de capital fixo (correntes e de capital) pode-se notar um crescimento constante até 2010 e nas transferências intragovernamentais até 2008, e partir daí caem, mais acentuado em 2015, em virtude do ajuste fiscal. Nota-se com o comportamento do item despesa de capital fixo que depois de 2010 houve uma retração na composição do investimento público.

A taxa anual média de expansão das despesas primárias no período foi cerca de 1,6%, sendo que, a partir de 2009, as despesas primárias caem cerca de 0,4% do PIB, e entre 2014 a 2015, voltam a crescer 1% do PIB.

Segundo Gobetti; Almeida (2016), os dados de 2015 indicaram que o ajuste fiscal foi nos gastos com investimentos e adicionalmente nos de custeio, com mais intensidade nas transferências para entes federado e instituições privadas.

A (Tabela 2) aborda o comportamento das distribuições dos recursos em valores reais da área da despesa discricionárias do executivo no orçamento federal, no período de 2004 a 2016, contrapondo com o custo da dívida pública.

**Tabela 2** - Despesas discricionárias e juros em valores reais (milh), 2004/2016.

Discriminação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Juros nominais	166.444	253.134	237.241	216.597	165.643	245.582	194.337	264.234	204.832	242.904	307.343	448.332	329.635
Discricionárias Executivo	143.563	149.646	160.604	179.891	186.488	211.444	303.015	250.862	273.106	288.449	318.845	272.381	280.312
Taxa Selic (%)	17,7	18,5	13,2	11,2	13,7	8,7	10,7	10,9	7,1	9,9	11,6	14,1	13,7

**Fonte:** Tesouro nacional, disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/resultado-do-tesouro-nacional](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional). IPCA, set/2017 (Tesouro Nacional). Acesso em 15/10/2018.

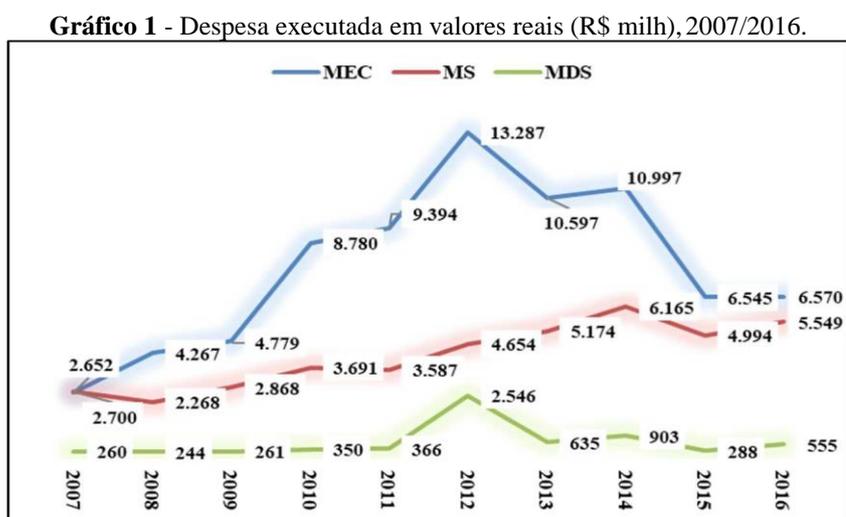
Pode-se observar que no período a trajetória das despesas discricionárias do executivo mantiveram uma tendência crescente até 2010 (110,7%), caindo no ano seguinte (-52,8%), voltando a crescer até 2014 (27,1%), sofrendo queda nos anos dois últimos anos (-12,1%), com leve variação a mais, em 2016.

Os valores reais dos recursos direcionados ao pagamento da dívida pública, na maioria dos anos, ficou maior que os das despesas discricionárias do executivo. A variação deste item nos anos esteve atrelada as oscilações da taxa básica de juros, a taxa Selic, que afeta o comportamento da taxa de juros de mercado.

A trajetória diferenciada dos valores reais dos recursos direcionados ao pagamento da dívida pública, nos anos de 2008 e 2009, se deve-se a crise global iniciada em 2008, como as iniciativas econômicas de governo com intuito de aumentar o consumo, mantendo a economia aquecida. Diante da crise que apontava, o governo tomou uma série de medidas: como criação do programa de sustentação do investimento, redução de impostos sobre produtos industrializados, construção civil e eletrodomésticos, redução do imposto sobre operações bancárias (IOF), entre outras. Como atuou na contenção da taxa Selic no ano de 2008, que apontava uma tendência de crescimento, que veio cair em 2009.

O comportamento sistemático de pagamento da dívida pública, seja em períodos de superávit ou de déficit, e a constante evolução desta, representa um indicador de ônus social à nação, principalmente, das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Desde meados dos anos 1990, e continuada pelos governos deste período, a exigência do capital portador de juros vem sendo cumprida sem a contrapartida da produção – ajuste forçado das contradições da economia capitalista. Os dados dos juros nominais no final do período em questão aparentam um prenúncio de um poder do capital financeiro e plutocrata cada vez mais sobre o Estado.

O gasto dos recursos do fundo público na área discricionária social no (Gráfico 1), mostra as despesas, em valores reais, do Ministério da Educação (MEC), do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



**Fonte:** Tesouro nacional, disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/resultado-do-tesouro-nacional](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional). IPCA, fev/2019 (Tesouro Nacional). Acesso em 15/03/2019.

Os recursos disponibilizados a educação, teve uma mudança brusca, foram ascendentes até 2012 (401,1%), depois descendentes (-50,5%), A saúde uma trajetória ascendente (128,3%) até 2014, caindo no ano seguinte (-20%), retomando no ano seguinte a trajetória ascendente (11,1%). O gasto orçamentário em valores reais do MDS manteve uma certa estabilidade com

pequenas variações até 2011, com crescimento exponencial no ano de 2012 de 596,1%, para logo em seguida entrar numa rota de queda com oscilações abruptas e moderadas de um ano para outro, até 2016. Sendo que no ano de 2015, o gasto orçamentário voltou a patamares menores que 2010. A recessão econômica impactou sensivelmente as despesas orçamentárias desse ministério, órgão responsável pelas políticas assistenciais (por exemplo a distribuição do Bolsa Família) e de segurança alimentar e combate à fome, com prioridade para a população em situação de vulnerabilidade alimentar.

As políticas públicas econômicas de caráter recessivo, pós 2015, impactaram as despesas discricionárias, sendo mais acentuada no MEC e MDS. A área da educação foi a mais prejudicada em termos de perda orçamentária, tendo em vista sua trajetória de crescimento até 2012.

## **4.2 Economia agrícola: a lógica do agronegócio**

A trajetória das razões de agir de governo na regulação da política agrícola manteve um rumo paradoxal, dado que o SISAN coexistiu com a manutenção de políticas de expansão do agronegócio<sup>62</sup>, que foram configuradas por conjunto de ações estatais distintas ao SISAN.

A rotação do uso do fundo público atuou nos processos de incremento do circuito econômico das commodities agrícolas, tanto à montante, no sistema nacional de crédito rural, injetando dinheiro no sistema, como à jusante, gerindo os riscos de inação e isenção fiscal, além da prática de perdão da dívida acumulada pelo agronegócio.

### **4.2.1 Mercado de commodities**

No período de 2003 e 2016, se proporcionou fomento aos bens primários no comércio externo, tendo como finalidade propiciar solvência à Conta Corrente da Balança de Pagamentos do país, sendo que essa política setorial proporcionou uma significativa expansão econômica e agrária agronegócio de produtor de commodities.

A (Tabela 3) mostra que no decorrer do período de 2003 a 2016 os produtos primários aumentaram sua participação no computo total das exportações, de 29,41% para 44,52%, chegando em 2014 a 50,07%, uma taxa média de crescimento de 3,7% ao ano. Enquanto, o de

---

<sup>62</sup>O termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Uma estratégia do capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado, mantendo a estrutura fundiária desigual (DELGADO, 2013).

bens manufaturados seguiram um outro rumo, uma trajetória de queda na sua participação no total das exportações.

**Tabela 3 - Participação dos grupos de fator agregado na exportação, 2003/2016.**

Ano	Total	Básicos		Semimanufaturados		Manufaturados	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%
2003	52.751.216.862,00	15.515.057.074,00	29,41	7.990.391.340,00	15,15	28.253.364.169,00	53,56
2004	70.155.135.402,00	22.015.654.370,00	31,38	9.790.616.753,00	13,96	37.219.071.448,00	53,05
2005	86.991.043.988,00	25.722.283.898,00	29,57	11.672.823.458,00	13,42	47.806.914.830,00	54,96
2006	100.876.988.869,00	29.926.853.558,00	29,67	13.959.075.723,00	13,84	54.695.982.304,00	54,22
2007	116.539.106.105,00	36.803.630.413,00	31,58	15.932.713.810,00	13,67	61.462.511.652,00	52,74
2008	150.758.547.269,00	55.891.600.122,00	37,07	20.688.331.889,00	13,72	70.183.903.139,00	46,55
2009	111.735.794.228,00	47.362.035.165,00	42,39	14.312.992.932,00	12,81	47.754.774.418,00	42,74
2010	144.853.697.687,00	64.698.023.177,00	44,66	19.859.592.557,00	13,71	57.224.471.013,00	39,51
2011	189.932.184.361,00	90.942.891.183,00	47,88	26.877.753.808,00	14,15	68.126.142.458,00	35,87
2012	180.347.919.179,00	86.017.236.628,00	47,70	23.918.831.162,00	13,26	66.312.413.176,00	36,77
2013	177.453.958.731,00	85.450.605.728,00	48,15	22.468.199.374,00	12,66	65.416.280.942,00	36,86
2014	173.589.881.463,00	86.917.974.572,00	50,07	21.414.606.831,00	12,34	60.454.938.952,00	34,83
2015	144.405.799.561,00	67.504.714.648,00	46,75	19.620.270.135,00	13,59	53.655.995.116,00	37,16
2016	139.361.174.687,00	62.044.151.663,00	44,52	20.634.033.641,00	14,81	53.524.655.194,00	38,41

Fonte: MIDC, <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>.

Valores em US\$ FOB. Acesso em 06/07/2018.

A (Figura 4) mostra a mudança da pauta dos dez principais produtos de exportações no decorrer do período entre os anos de 2003 e 2016. Na pauta de exportação em 2003 havia 4 produtos de bens de capital, enquanto, em 2016 somente um.

**Figura 4 - Dez principais produtos da pauta de exportação, 2003/2016.**

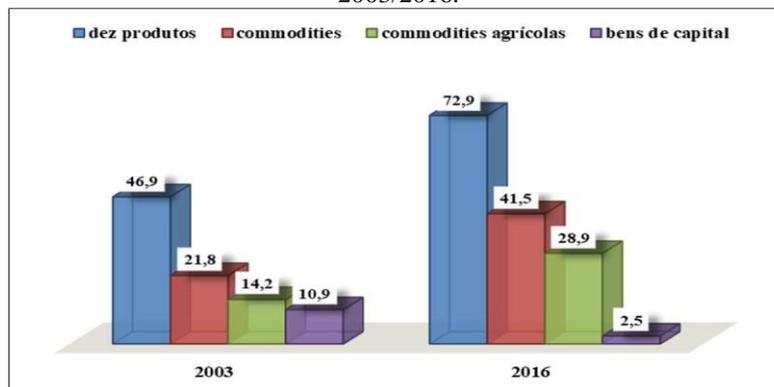
2003	2010	2016
Soja mesmo triturada	Minérios de ferro e seus concentrados	Soja mesmo triturada
Minérios de ferro e seus concentrados	Óleos brutos de petróleo	Minérios de ferro e seus concentrados
Automóveis de passageiros	Soja mesmo triturada	Óleos brutos de petróleo
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	Açúcar de cana, em bruto	Açúcar de cana, em bruto
Óleos brutos de petróleo	Carne de frango congelada, fresca ou refrig.incl.miudos	Carne de frango congelada, fresca ou refrig.incl.miudos
Aviões	Café cru em grão	Celulose
Aparelhos transmissores ou receptores e componentes	Celulose	Farelo e resíduos da extração de óleo de soja
Celulose	Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	Café cru em grão
Carne de frango congelada, fresca ou refrig.incl.miudos	Automóveis de passageiros	Automóveis de passageiros
Motores para veículos automóveis e suas partes	Aviões	Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada

Fonte: MIDC, <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>. Acesso em 06/07/2018.

Pode-se verificar no (Gráfico 2), que no ano de 2003, dos dez principais produtos exportados (bens naturais e de capital), 21,8% eram commodities, sendo que 14,2% agrícolas. Em 2016, as commodities representavam 41,5%, sendo 28,9% agrícolas<sup>63</sup>. Os bens manufaturados seguiram um outro rumo, uma trajetória de queda na sua participação nas exportações, ocorrendo uma tendência à especialização da pauta de exportação em bens intensivos de recursos naturais.

<sup>63</sup> MIDC, <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>. Valores em US\$ FOB. Acesso em 06/07/2018.

**Gráfico 2** - Participação dos dez principais produtos na pauta de exportação (%), 2003/2016.

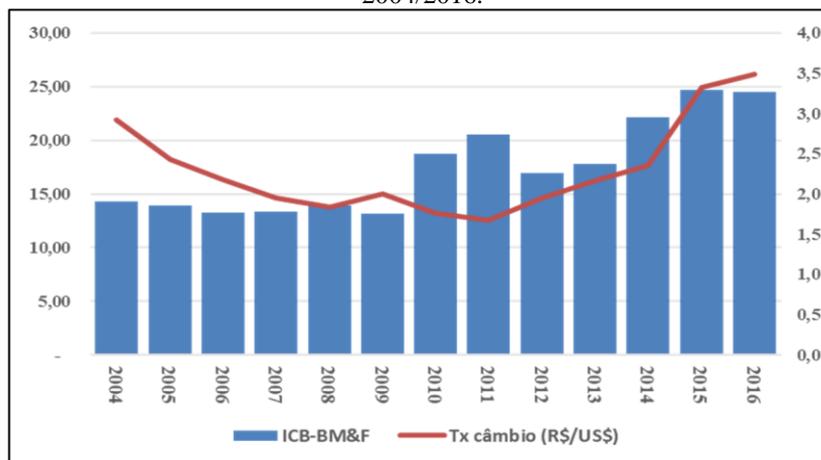


Fonte: MIDC, <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em 06/07/2018.

Pode-se observar no gráfico acima que o período houve uma tendência à especialização da pauta de exportação em bens intensivos de recursos naturais, o que quer dizer, que houve um desestímulo da política econômica vigente à diversificação produtiva, com a diminuição da participação de bens intensivos de capital entre os principais produtos para comércio externo. Esse processo, de especialização da pauta de exportação em bens intensivos de recursos naturais, ocorreu necessariamente por dentro do aparelho de Estado, onde, de fato, se estruturou as estratégias do capital financeiro para agricultura brasileira (DELGADO, 2012).

A intensificação da inserção externa dos principais complexos agroindustriais (grãos, carne, açúcar e álcool, café e laranja) do agronegócio brasileiro teve como efeito causal a política econômica de apreciação da taxa de câmbio conjugada à alta dos preços internacionais de commodities agrícolas (Gráfico 3).

**Gráfico 3** – Taxa de câmbio (R\$/US\$) e índice de commodity (ICB-BM&F), 2004/2016.



Fonte: BM&F/BOVEPA e IBGE/Contas Nacionais

Esta expansão dos mercados globais de commodities impeliu uma reorganização do agronegócio, no rumo das vantagens comparativas naturais e da renda da terra, sem mais vínculo com a indústria. Isto impeliu a reorganização do agronegócio rumo as vantagens

comparativas naturais. Esse processo gerou uma acumulação de capital tendo por efeito causal a demanda externa por commodities e não mais o progresso técnico criando a demanda interna e externa (DELGADO, 2010).

Contudo, a opção de governo pela via primária para fins de resolver o desequilíbrio externo torna-se ineficaz, pois ocorreu apreciação do déficit na Conta-Corrente, com tendências à ampliação subsequente. Segundo Delgado (2010) os fenômenos de recrudescimento do déficit em Conta Corrente, foram: a perda de competitividade das exportações de manufaturadas e o crescimento do déficit da Conta Serviços, atribuível ao peso do capital estrangeiro na economia brasileira, sem contrapartidas de exportações líquidas.

A via primária das exportações foi um período momentâneo à solvência do Balanço de Pagamentos, mas a manutenção desta política econômica, no momento seguinte, ratificou a persistência do déficit até 2016, evidenciando a queda da produção de bens de capital e o peso do capital estrangeiro na economia brasileira, sem contrapartidas na exportações, em outras palavras, o custo de remuneração ao capital estrangeiro que não pode ser compensado somente por saldos comerciais gerados pelas vantagens comparativas das exportações primárias.

#### 4.2.2 Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)

Os recursos do fundo público destinados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), foram estratégicos para o fomento do agronegócio no país. A (Tabela 4) mostra a quantidade de recursos do que foram executados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) à competitividade agrícola, no período entre os anos de 2003 e 2016.

**Tabela 4 - Recursos executados de crédito rural, 2003/2016.**

Ano	Valor Nominal (R\$)	Valor reais	Varição Anual
2003	31.789.054.311	72.712.693.024	12,9%
2004	42.091.743.013	87.120.147.933	19,8%
2005	43.112.372.624	85.336.927.522	-2,0%
2006	45.460.995.377	88.192.073.068	3,3%
2007	52.728.569.911	97.138.806.006	10,1%
2008	66.128.422.438	109.457.203.808	12,7%
2009	74.096.178.017	121.300.590.128	10,8%
2010	82.371.758.565	126.890.179.636	4,6%
2011	93.563.090.746	133.233.796.391	5,0%
2012	114.413.715.641	153.057.558.577	14,9%
2013	139.663.701.834	176.652.341.050	15,4%
2014	164.578.079.612	198.120.632.731	12,2%
2015	154.225.628.356	172.973.358.126	-12,7%
2016	162.340.289.139	165.416.393.007	-4,4%

**Fonte:** Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/micrrural>. Atualização pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI). Acesso em 04/06/2018.

Esses recursos públicos para o financiamento do crédito rural eram com juros controlados, segundo o Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central. Outros recursos

foram direcionados ao financiamento da agricultura, a taxas de juros praticadas pelo mercado, denominados recursos livres.

Em 2004, com a promulgação da Lei 11.706, que instituiu novos instrumentos de política agrícola e de crédito, foram criados títulos para se captar recursos no mercado financeiro, com a finalidade de financiar o agronegócio, armazéns, empresas, cooperativas, instituições financeiras e companhias de securitização de direitos de crédito. Foram criados 5 títulos de crédito (SILVA, 2012):

- LCA (Letras de Câmbio do Agronegócio, títulos emitidos por instituições financeiras públicas ou privadas, recursos para os bancos realizarem financiamento de projetos agrícolas;
- CRA (Certificado Recebíveis do Agronegócio), títulos emitidos por apenas empresas de securitização, essa empresa compra os recebíveis da cooperativa, emite um CRA, com lastro em recebíveis e, imediatamente, transfere o CRA para os investidores, assim, o risco de inadimplência é totalmente assumido pelo investidor;
- CDCA (Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio), títulos emitidos por cooperativas e empresas que exerçam atividade de beneficiamento, industrialização e comercialização de produtos agrícolas, representando um conjunto de dívidas dos produtores rurais, esses títulos podem ser operados em mercados de derivativos;
- CDA/WA (Certificado de Depósito Agropecuário e Warrant Agropecuário), títulos emitidos pelo armazém no qual o produto está armazenado, com permissão do produtor, esses títulos não podem ser emitidos separadamente, o primeiro representa promessa de entrega futura, e o segundo um penhor do produto estocado, servem para financiamento de estocagem, comercialização e custeio.

Segundo o MAPA (2014) o valor de títulos aumentou de R\$ 4,6 bilhões em dezembro de 2007 para R\$ 139,5 bilhões em junho de 2013, sendo que as LCA responderam por 96,6% desse valor.

De acordo Silva (2012), em 2005, a instrução CVM <sup>64</sup> 422/2005, instituiu notas promissórias voltadas para empresas de produção, comercialização, beneficiamento, industrialização e de máquinas e equipamentos.

A (Tabela 5) aponta as taxas de juros controlados do SNCR, inferiores às de mercado, que eram diferenciadas, segundo distintos programa voltados para produtores específicos,

---

<sup>64</sup> Comissão de Valores Mobiliários, informação sobre a instrução está disponível em <http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes.html>. Acesso em 04/06/2018.

conforme mostra a tabela abaixo, para a safra de 2015/2016. No período de 2003 a 2015 houve mudanças no valor das taxas, nos anteriores se praticava taxas menores.

**Tabela 5 - Encargos financeiros, 2015.**

Período de Vigência	Beneficiário/ Programa	Encargos financeiros (%)
A partir de 2015	PRONAF Agricultura familiar	5,5
	PRONAMP Médio produtor	7,75
	Grande produtor	8,75

**Fonte:** Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em 04/06/2018.

A escolha dos dados da safra 2015/2016 foi porque esse período todos os programas propostos para o crédito rural estavam em curso, permitindo verificar melhor a engenharia financeira da distribuição e do uso da provisão do fundo público para o financiamento creditício com fins no fomento da produção agropecuária.

A (Tabela 6), mostra a participação dessas fontes de recursos públicos no total de crédito liberado (que inclui recursos com juros controlados e de mercado) para a safra de 2015/2016. Do total de recurso liberado na safra 2015/2016 (R\$ 954.300.466,34), 83,2% teve como origem o fundo público.

**Tabela 6 - Fontes de recursos públicos – crédito rural, safra 2015/2016.**

Fonte de Recursos	Total		
	Quantidade	Valor	%
Obrigações - M CR 6.2	303.992	49.331.120.959,02	62,1
BNDES/FINAME	86.832	15.802.057.741,51	19,9
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)	874.687	6.057.316.833,54	7,6
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste (FCO)	37.359	3.039.521.645,05	3,8
FUNCAFE-Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	11.588	2.685.377.834,65	3,4
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)	36.088	1.865.133.956,03	2,3
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador	22.090	389.051.387,09	0,5
Tesouro Nacional	14.295	107.191.229,82	0,1
Fundo de Terras e da Reforma Agrária	2.419	105.385.480,38	0,1
Governos estaduais	1.537	24.167.344,42	0,03
<b>TOTAL DOS RECURSOS</b>	<b>2.300.313</b>	<b>79.406.324.411,51</b>	

**Fonte:** Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em 04/06/2018.

Na (Tabela 7) pode-se observar o papel que os bancos públicos têm na distribuição do crédito rural. A maior quantidade de contratos e a disponibilização de valores para o crédito rural de custeio, investimento e comercialização foram realizados por instituições públicas do sistema financeiro.

**Tabela 7 - Quantidade e valor financiado dos contratos por seguimento bancário, safra 2015/2016.**

Seguimento bancário	Custeio		Investimento		Comercialização	
	contrato (n°)	valor (R\$)	contrato (n°)	valor (R\$)	contrato (n°)	valor (R\$)
<b>Bancos Públicos</b>	811.419	81.825.666.651	1.597.693	28.695.464.663	25.169	17.914.620.397
<b>Bancos Privados</b>	109.680	25.842.610.080	89.748	18.558.591.907	9.224	15.402.610.859
<b>Cooperativa de Crédito Bco. De senv. e Ag. Fomento</b>	344.391	18.546.469.355	50.114	3.286.748.855	5.244	1.503.826.535
	3	444.182	14.582	4.763.154.353	7	44.780.000
<b>Total</b>	1.265.493	126.215.190.268	1.752.137	55.303.959.778	39.644	34.865.837.790

**Fonte:** Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em 04/06/2018.

Pode-se verificar na tabela acima o papel das cooperativas de crédito na distribuição do custeio para pequenos tomadores, provavelmente a maioria oriunda da agricultura familiar. E dos bancos privados junto aos médios e grandes produtores nas áreas de investimento e comercialização. De acordo com o professor Delgado (2012), mesmo decorridos tanto tempo da implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a fonte de recursos continuou a depender fortemente da provisão do fundo público.

O Estado além de estabelecer as regras do crédito rural, também foi o principal instrumento de distribuição da provisão do fundo público para crédito rural, bem como para determinar as diretrizes da produção agrícola. O recurso privado tanto na distribuição de valores quanto número de produtores beneficiados tem um peso na muito pequeno na evolução do crédito rural no país.

Outra questão que concerne ao Sistema Nacional de Crédito diz respeito ao baixo contingente de produtores rurais que se utilizaram de financiamento, segundo o Censo Agropecuário de 2017<sup>65</sup>, somente 15,5% dos estabelecimentos fizeram empréstimos na diversa rede de agentes financeiros públicos e privados existentes no país.

Na (Tabela 8) pode-se observar a distribuição regional dos números de contratos, valores distribuídos e valor médio por contrato. A região Centro-oeste apesar de ocupar a terceira posição tem maior valor médio por contrato, exemplificando a tomada do bioma cerrado por grandes empreendimentos agrícolas com grãos e pecuária.

**Tabela 8 - Quantidade e valor dos contratos por região, safra 2015/2016.**

Regiões	Qt. contrato		VI contrato		VI méd por contrato (R\$)
	(n°)	%	(R\$)	%	
<b>Centro-oeste</b>	162.737	7,1	35.583.008.295,39	22,2	218.653,46
<b>Sul</b>	733.193	31,9	59.384.127.598,95	37,1	80.993,86
<b>Sudeste</b>	421.492	18,3	45.354.349.498,89	28,3	107.604,29
<b>Norte</b>	90.334	3,9	6.891.761.235,81	4,3	76.292,00
<b>Nordeste</b>	892.557	38,8	12.864.171.335,27	8,0	14.412,72
<b>Brasil</b>	2.300.313		160.077.417.964,31		69.589,41

**Fonte:** Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em 04/06/2018.

<sup>65</sup> Preliminares censitárias já disponível em <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>. Acesso em 10/10/2018

A (Tabela 9) exprime quais foram os programas do crédito rural e resume o caminho assumido pelo governo, quer dizer, a sua decisão em termos de quem deve ser beneficiado com a provisão do fundo público de crédito rural.

**Tabela 9 - Contratos por programa de crédito, safra 2015/2016.**

Programa	Q t con tratos		Vl di sponi bil i z ados		Vl mé di o dos contratos
	n°	%	R\$	%	
Grande s produtore s agrope cu ári os se m programa	381.275	16,6	102.158.996.052,43	63,8	267.940,45
<b>PRO NAF -Programa Nacional para Ag. Familiar</b>	1.679.459	73,0	22.141.919.551,73	13,8	13.183,96
<b>PRO NAMP - Programa de Apoio ao Médio Produtor Rural</b>	189.257	8,2	19.040.303.214,65	11,9	100.605,54
<b>MODERFROTA - Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheiteiras</b>	18.313	0,8	4.435.701.618,91	2,8	242.216,00
<b>FUNC AFE - Fundo de Defesa da Economia Cafeteira</b>	11.619	0,5	2.794.910.425,65	1,7	240.546,56
<b>ABC - Agricul tura de Baixo Carbono</b>	6.025	0,3	1.985.075.120,03	1,2	329.473,05
<b>PRO CAP- Agro - O Programa de Capitalização das Cooperativas de Produção Agrope cu ária</b>	820	0,0	1.743.034.250,73	1,1	2.125.651,53
<b>PRO DECOOP - Programa de desenvolvimento cooperativo para agregação de valor à produção agrope cu ária.</b>	111	0,0	1.482.274.172,58	0,9	13.353.821,37
<b>PSI - Programa de Sustentação do Investimento</b>	6.375	0,3	1.315.183.256,10	0,8	206.303,26
<b>PCA - Programa para Construção e Ampliação de Armazéns</b>	585	0,0	891.992.221,15	0,6	1.524.773,03
<b>INO VAGRO - Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agrope cu ária</b>	3.516	0,2	878.824.352,41	0,5	249.950,04
<b>MODERAGRO Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais</b>	1.777	0,1	634.416.777,53	0,4	357.015,63
<b>MODERINFRA. Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem</b>	1.158	0,1	518.820.474,53	0,3	448.031,50
<b>PRO RENOVA-Rural - Programa de Apoio à Renovação e Implantação de Novos Canais</b>	13	0,0	50.483.820,35	0,0	3.883.370,80
<b>FNO -ABC Fundo Constitucional do Norte</b>	10	0,0	5.378.255,53	0,0	537.825,55
<b>Total</b>	2.300.313		160.077.313.564,31		69.589,36

Fonte: Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em 04/06/2018.

Para a agricultura familiar, detentora do maior número de contratos (72,9%), restou-lhe a menor fatia dos recursos distribuídos, 13,8%. O despropósito creditício da pirâmide invertida, os que tinham maior base produtiva (lembrando que Censo Agropecuário 2017 informou que 81,5% estabelecimentos tinham até 50ha) foram os que tiveram menor benefício na distribuição da provisão do fundo público para o crédito rural.

Os restantes dos programas de fomento produtivo, em sua maioria, reforçaram o uso do fundo público provisionado e destinado ao crédito rural para fins de se manter o padrão vigente

de acumulação de bens intensivos em recursos naturais do agronegócio. A pertinência desses programas vem corroborando para certa especialização do território rural ao cultivo de commodities, que se espalhou espacialmente por todos os biomas nacionais.

Esse modo de ocupação do rural brasileiro, se fez com base no uso intensivo de insumos mecânicos, químicos e biológicos com impactos significativos nos recursos naturais e no emprego – o Censo Agropecuário de 2017 registrou que o número de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias diminuiu 9,2% em relação ao último censo.

Pari passu ao crédito rural oficial e comercial de mercado, as empresas fornecedoras de insumos, tradings, agroindústrias e exportadores vêm atuando no país como agentes importantes na concessão de crédito aos produtores de grãos no Brasil. Essa concessão ocorreu a margem do SNCR.

Segundo Silva e Lapo (2012) as operações como troca de insumos por grãos, vendas a prazo safra e pagamento antecipado dos grãos se conformaram como mecanismos fundamentais na concessão de financeiros dos fornecedores e tradings aos produtores no Brasil, principalmente, os de grão.

Esse modelo de crédito comercial privado, de acordo com SILVA (2012, p.53),

É um modelo de crédito que tem o intuito de “garantir” o mercado dos fornecedores de insumos no que tange à venda de seus produtos para o produtor agrícola, seja através da venda direta dos insumos, seja através de um distribuidor. Em relação aos agentes a jusante, o fornecimento de crédito é um mecanismo de garantia do suprimento de sua matéria-prima (no caso, o grão), o que minimiza o risco de desabastecimento e melhora a gestão do negócio, do ponto de vista de arranjos contratuais para exportação e venda no mercado interno. Também constituiu em um mecanismo mitigador dos impactos financeiros das oscilações das cotações das commodities e do câmbio para as tradings e agroindústrias.

O estudo de Silva (2012) demonstrou que para safra 2011/2012 no financiamento de grãos houve predominância do crédito comercial privado na região Centro-oeste, enquanto, na região sul foi o oficial. Em outras palavras, na região de expansão do agronegócio nos últimos anos, os produtores apresentaram maior dependência das tradings e agroindústrias, e na outra, mais tradicional, a dependência dos bancos e cooperativas de crédito, em função, principalmente, da característica fundiária de cada região para a produção de grãos. A região Centro-oeste se caracteriza por grandes áreas de exploração, com grande input tecnológico (limite de o crédito oficial ser insuficiente para esse modelo de produção<sup>66</sup>) e a segunda por ser majoritariamente composta por pequenos produtores.

---

<sup>66</sup> Segundo estudo de Silva (2012), o limite máximo de contratação na safra 2011/12 de custeio de milho e soja foi de R\$ 650 mil por tomador. Para produtores analisados, esse valor era insuficiente para a cobertura integral da necessidade de capital de giro dos produtores do Centro-Oeste

A monocultura da soja, carro chefe da pauta de exportação do agronegócio, se constituiu na principal rubrica do crédito rural de custeio contratado. Por exemplo, na safra 2015/2016, do total do crédito de custeio financiado, R\$ 55,3 bilhões, o cultivo da soja abocanhou cerca de 46,8%, ou seja, R\$ 25,9 bilhões. O que equivaleu em número de contratos 28,2%. As lavouras do milho, da cana e do café somadas a da soja representam 66,5% e 79,5% do total de números de contrato e do valor disponibilizado nessa safra, respectivamente. Enquanto, as lavouras do arroz e do feijão, base da cultura alimentar do país, representa do total de números de contrato e do valor disponibilizado somente 3,5% e 4,2%, respectivamente (Tabela 10).

**Tabela 10** - Quantidade e valor dos contratos por produto, safra 2015/2016.

Produto	Custeio Lavoura			
	nº	%	R\$	%
Soja	190.715	28,2	25.860.225.108,10	46,8
Milho	154.931	22,9	8.588.664.650,05	15,5
Café	89.980	13,3	5.538.950.393,42	10,0
Cana	14.770	2,2	3.963.535.441,35	7,2
Arroz	13.358	2,0	2.297.728.544,86	4,2
Feijão	10.239	1,5	3.001.570,14	0,0
<b>Brasil</b>	<b>677.177</b>		<b>55.282.048.485,18</b>	

**Fonte:** Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em 04/06/2018.

O cultivo da soja também se expandiu nas áreas de produção da agricultura familiar, tendo abrangido de cerca de 25,9% do crédito de custeio do PRONAF, de 2012, ficando atrás somente do cultivo do milho que monopolizou 29,1%. Essas duas lavouras compreenderam 55% dos recursos destinados para o custeio do PRONAF. Nota-se que o programa voltado para o fomento da agricultura familiar ganhou uma dimensão de colaborar com a especialização agrícola moderna do meio rural<sup>67</sup>.

Segundo a análise de SILVA *et al* (2015).

O desenho do PRONAF manteve-se num modelo linear de evolução econômica, que usa o aumento da produtividade e da renda agropecuária como os únicos critérios para medir a eficiência produtiva e econômica dos agricultores familiares. Portanto, o PRONAF ao mesmo tempo em que propunha valorizar a diversidade, continuou elegendo um modelo de produtor altamente especializado em atividades agropecuárias integradas as cadeias do agronegócio.

Essa agricultura familiar estabelecida no cultivo da soja tem seu excedente inserido no mercado, com suas especificidades e complementaridades ao modo de produção e acumulação capitalista vigente do agronegócio, ocorrendo com mais intensidade na região centro sul e, mais recentemente, nas vastidões do cerrado brasileiro, apesar de ter sua distribuição em todo território (SILVA *et al*, 2015).

<sup>67</sup>Esses dados sobre o PRONAF estão disponíveis no site do Banco Central, mas somente até 2012, [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuario\\_estat\\_credrural](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuario_estat_credrural). Acesso em 05/06/2018.

Segundo TEIXEIRA (2013, p.14),

[...] cumpre assinalar, também que, consistente com a forte atuação do Estado em favor do agronegócio, as políticas inclusivas, de fomento produtivo para a agricultura familiar passaram a ser funcionais ao projeto hegemônico, cuja consequência estrutural tem sido a gradativa perda de elementos que configuram a economia de base camponesa. Não obstante a aparência de políticas diferenciadas para a agricultura empresarial e a familiar, ambas as políticas estão direcionadas para o mesmo modelo agrícola. A rigor, tais diferenciações ocorrem apenas nas bases operacionais de determinadas ações, particularmente no crédito, neste caso, traduzidas em condições marginalmente mais favoráveis para a agricultura familiar.

A redução produtiva do agronegócio em poucos produtos, com ênfase na expansão do cultivo da soja e do milho, impactou a produção de comida em termos de volume e área cultivada, na contramão dos interesses da nação. Tomando como exemplo a produção de arroz e feijão, importantes produtos da dieta da nação, entre as safras de 2003/2004 e 2015/2016, houve uma redução tanto no volume produzido, de -18,2% e -15,6%, como de área plantada, de -48,7% e -28,2%, respectivamente (Tabela 11).

**Tabela 11** - Produção e área de arroz e feijão (mil), safras 2003/04 a 2015/16.

Produtos	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Arroz	produção (ton)	12960	13355	11722	11316	12074	12603	11661	13613	11600	11820	12122	10603
	área (ha)	3654	3916	3018	2967	2875	2909	2765	2820	2427	2400	2373	2008
Feijão	produção (ton)	2978	3046	3471	3340	3521	3491	3323	3733	2918	2806	3454	2513
	área (ha)	4287	3949	4224	4088	3993	4148	3609	3990	3262	3075	3366	2837

Fonte: CONAB, disponível em <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras?limitstart=0>. Acesso em 02/01/2019.

O relatório da CONAB (2014, p. 86) sobre a perspectiva da safra 2014/2015 ao analisar o plantio do feijão especifica bem a redução de área deste produto no país:

Urge incentivar o consumo do grão no país, que vem diminuindo desde a década de 1980, acrescentando ainda que a cultura perdeu nos últimos anos cerca de 2,8 milhões de hectares para outras culturas com melhores condições de comercialização, com destaque para a soja e o milho. Mesmo anos com boas cotações de mercado, como 2012 e 2013, não foram suficientes para recuperar parte da área perdida pela leguminosa.

De acordo com TEIXEIRA (2013, p. 26),

Nessa direção, as virtudes econômicas do agronegócio, fruto dessa sustentação do Estado e da sociedade, estão absolutamente voltadas para o lucro dos capitais correspondentes, ignorando interesses nacionais estratégicos. Cada vez mais a pauta de produtos do agronegócio tem ficado restrita a um pequeno grupo de produtos, fundamentalmente ditados pelo mercado externo. Em contrapartida, vê-se configurada a ameaça ao abastecimento interno dos alimentos que integram a dieta básica da população.

Pelo lado dos fatores de produção, o agronegócio desenvolveu em larga escala, com base na monocultura e da produtividade, que lhe induziu ao uso intensivo de máquinas e equipamentos, de agrotóxicos, de hormônios, de herbicidas e de sementes híbridas, transgênicas e mutagênicas. Ainda, há que se ressaltar as premissas além da mercantilização de bens tangíveis, terra e os recursos naturais (terra, água e biodiversidade), o agronegócio buscou a mercantilização de bens intangíveis com a redução das emissões de carbono, a viabilização do mercado de carbono – em 2012 a Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros BM&F BOVESPA estruturou um ambiente para negócio com esse objetivo.

Em síntese, a expansão do agronegócio foi uma conjunção de interesses do capital portador de juros e das grandes corporações globais com as ações do governo central, fortalecendo o perfil primário exportador da economia nacional em detrimento à acumulação de bens de capital sobre interesses nacionais difusos, particularmente, nos termos da segurança alimentar preconizada pelo SISAN.

A Lei 11.346/2006 que promulgou a criação do SISAN dispôs em seu Artigo 4º que a segurança alimentar e nutricional abrangeria: 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; a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; 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.

O relatório do seminário nacional do SISAN realizado em 2014 (MDS, 2014) expôs o impacto da economia do agronegócio aos recursos naturais e para consumo alimentar: contaminação dos recursos hídricos e da terra; contaminação e morte de agricultores por manuseio de agrotóxico; consumo de alimentos transgênicos sem o conhecimento dos males que causam à saúde; falta de informação para a população sobre os riscos da utilização dos agrotóxicos/transgênicos, entre outros em rota contradita aos objetivos do SISAN, em termos de sustentabilidade ambiental e do DHAA (Direito Humano a Alimentação Adequada).

Segundo este relatório (MDS, 2014, p.20),

Adequação entre meio e fins – para garantia do acesso à alimentação os elementos que compõem esse direito precisam ser respeitados. Só teremos adequação se o processo de produção e consumo de alimentos forem sustentáveis, saudáveis, em quantidade e qualidade suficiente para alcance e manutenção da nutrição e se der de forma permanente. Quando o Brasil se torna campeão em consumo de agrotóxicos esse fato já revela que há violações massivas ao DHAA no Brasil.

A eficiência do agronegócio, no período entre os anos de 2003 e 2016, se traduziu no abocanhamento do erário dos recursos do fundo público e da subtração do direito a comida, segundo a cultura e as tradições da nação, em direção oposta e paradoxal ao SISAN, com o consentimento do governo.

Segundo Poulantzas (1980), as instituições do Estado derivam da correlação de forças de determinada formação social, em determinado momento de sua história. As contradições de classe se constituem na ossatura material do Estado. Se o Estado não é monopolizado pelas classes dominantes, o poder do Estado está inscrito nesta materialidade. O Estado, sua política, suas estruturas traduzem o interesse global da classe dominante, mas não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento.

#### 4.2.3 Renúncia do fundo público

O Imposto Territorial Rural (ITR), se constitui no único instrumento fiscal sobre a propriedade da terra rural, de caráter progressivo – em termos da produtividade da terra, quanto mais produtiva, menor a alíquota tributária –, determinado pelos preceitos constitucionais (Art. 153º § 1º e 4º).

O relatório da OXFAM (OXFAM, 2016) mostrou através de dados sistematizado do Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários (SindPRA) que historicamente a contribuição do ITR tem sido menor que que 1% sobre a total da tributação fiscal entre os anos de 2005 e 2014, os valores foram muito menores (cerca de que menos que a metade) a partir de 2006 (Tabela 12).

**Tabela 12-** A proporção do ITR na arrecadação fiscal total, 1996/2014.

Ano	%
1996	0,1238
1997	0,2755
1998	0,1857
1999	0,1685
2000	0,1802
2005	0,0933
2006	0,0924
2010	0,0675
2012	0,0682
2014	0,0887

Fonte: SindPRA/OXFAM, 2016

Mesmo o imposto sobre a propriedade da terra estar sob guarda dos preceitos constitucionais, não encontrou ressonância com as políticas fiscais vigentes no período.

Outro elemento de fomento ao agronegócio, foi a isenção fiscal. No período de 2003 a 2016 se mantiveram as isenções promulgadas em momentos anteriores, como propuseram outras. Por exemplo, segundo o relatório da OXFAM, 2016:

- Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996) isentou do pagamento do ICMS os produtos primários e os produtos industrializados e semielaborados destinados à exportação. Devido tal renúncia fiscal os estados perdem em torno de R\$ 22 bilhões por ano, enquanto são ressarcidos em torno de apenas 12%;
- Lei nº 10.925/2004 estabeleceu alíquota zero nas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) nos casos incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de insumos ao setor agropecuário;
- Lei nº 12.865/2013 isentou da cobrança de 9,25% do PIS e da COFINS na venda da soja para todos os fins comerciais, beneficiando cooperativas e cerealistas que recebem soja nos processos de comercialização.

Por fim, além da extensão da inação e da isenção fiscal, os temas evasão, sonegação e elisão fiscal também se relacionaram com a renúncia da provisão do fundo público a expansão do agronegócio. Segundo o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ), o setor ocupava, em 2016, o décimo lugar entre os maiores devedores com a União, com um montante de R\$ 19 bilhões em dívidas (Id., 2016).

Segundo a OXFAM (2016: 18);

De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em 2015, 18.602 pessoas físicas e jurídicas possuíam dívidas de mais de R\$ 10 milhões com a União. Juntas, essas dívidas somavam R\$ 1,2 trilhões. Entre os devedores, 4.013 pessoas físicas e jurídicas, também detentoras de terras, possuíam dívida acima de R\$ 50 milhões – totalizando mais de R\$ 906 bilhões em impostos devidos. Segundo informações do Incra, dos 4.013 devedores com dívidas acima de R\$ 50 milhões cada, 729 declararam possuir 4.057 imóveis rurais. A dívida total apenas deste grupo de pessoas, físicas e jurídicas, era de aproximadamente R\$ 200 bilhões. Juntas, as terras pertencentes a este grupo abrangem mais de 6,5 milhões de hectares, segundo informações cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Em julho de 2016, como informou o relatório da OXFAM (2016), o governo em vez buscar a cobrança desses vultosos débitos, editou uma Medida Provisória nº 733 (aprovada pelo senado em agosto do mesmo) concedendo flexibilidade na cobrança dos mesmos, com suspensão do ajuizamento e do prosseguimento das execuções fiscais em andamento até o final

do ano de 2017. O instituto de tal medida possibilitou que os produtores inscritos em Dívida Ativa da União e com débitos originários das operações da securitização e do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA) liquidassem seu saldo devedor com bônus entre 60% a 95% (a depender do valor da dívida).

A política de distribuição da provisão de fundo público para fomento do agronegócio, realizada no período entre os anos de 2003 e 2016, revela de forma esclarecedora o conceito de seletividade estrutural de Offe (1984) e de autonomia relativa de Poulantzas (1980).

A forma do aparato estatal fez com que as políticas sociais de SAN fossem configuradas no contexto da reprodução contínua das relações capitalistas mesmo quando as classes subalternas pareciam dominar a ação do Estado. Pois, pode-se observar que por mais que o governo localize a governança do SISAN em uma matriz de interesses plurais (capítulo 3), o Estado atua na forma imperativa na manutenção da acumulação capitalista.

Em resumo, o bloco de poder (POULANTAZAS, 1980) no governo, organizado por um pacto entre capital portador de juros, cadeias agroindústrias e grande propriedade rural incrustados no aparato estatal, para operar a terra como mercadoria (DELGADO, 2017) forjou na conformação da política setorial agrícola três elementos: exportação de commodities agrícolas; crédito rural; inação fiscal e isenção fiscal. Como outrora, o velho se expressa no presente, sob outro arranjo de poder, segundo Fernandes (2006).

## **4.2 Governança Estado-sociedade**

Procurou confrontar se as alternativas de intervenção no SISAN, propostas pela sociedade civil no CONSEA ou nas CNSAN, expressaram em contraposição aos ditames do governo, ou se caracterizaram como instrumentos de conciliação e consenso, aos quais se ajustaram.

O critério de escolha dos aspectos determinantes da participação social foi a partir de temas de discussão e preposição que se sobressaíram de forma recorrente nas Conferências Nacionais de SAN. Os temas escolhidos foram três: a Questão Agrária, o Programa de Assentamentos Rurais, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como aponta o relatório de indicadores e monitoramento do CONSEA.

[...] Uma política articulada do Estado, que vise promover a segurança e soberania alimentar e nutricional, deve ter como componentes estratégicos as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de efetivação da reforma agrária, igualmente importantes para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades raciais e de gênero no meio rural. A segurança alimentar e nutricional não se limita a garantia de oferta e

acesso de alimentos. Nesse caso, a garantia do domínio territorial se torna mais determinante da condição de vida das famílias rurais inclusive para assegurar que possam dispor de alimentos produzidos por elas mesmas. As definições legais sobre as formas de acesso e uso das terras passam a ocupar papel central nas estratégias de desenvolvimento econômico-social, sobretudo do espaço rural (CONSEA, 2010; 78).

[...] Considerado em sua globalidade, o PAA avançou substancialmente em um curto espaço de tempo. Esse progresso sinaliza para a necessidade de fortalecer políticas de produção voltadas à agricultura familiar alternativas à tradicional política de crédito desempenhada pelo PRONAF. Ademais, a demanda crescente pelo programa demonstra que a garantia de renda sem o risco de endividamento oferecida pelo mesmo contribui para elevar a capacidade produtiva e elevar o padrão de vida dos participantes (CONSEA, 2010: 11).

Esses temas também foram definidos porque há sólidas evidências empíricas acerca das relações recíprocas entre a condição de segurança alimentar e a situação do acesso à terra e distribuição da propriedade e programas de aquisição de alimentos. E também por que esses temas foram objetos de trabalho, leitura e de estudo do autor.

#### 4.3.1 Questão agrária brasileira: concentração de terra

Os governos, do período entre os anos de 2003 e 2016, mostraram certo descaso com a concentração fundiária do país, como se pode notar no último Censo Agropecuário (CA) de 2017, o qual acusou um leve aumento do índice Gini<sup>68</sup>, passou de 0,853 em 2006 para 0,860<sup>69</sup> em 2017.

Esse descaso esteve na contramão do que expôs o relatório de monitoramento do CONSEA (CONSEA, 2010, p. 6) “o Relatório detectou que persistem desafios históricos para a plena realização do DHAA no País, como a concentração de terra ...”.

Segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (IPEA, 2016) o quadro de concentração fundiária se acentuou nesse período. Com a sistematização de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)<sup>70</sup> do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – SNCR/INCRA, os técnicos do IPEA apontaram que a área total

<sup>68</sup> O índice de Gini é um coeficiente de mensuração da desigualdade que varia entre 0 e 1, utilizado em análises sobre a distribuição de terra, o 0 a terra está igualmente distribuída entre os estabelecimentos, e quanto mais próximo de 1 mais desigual é esta distribuição.

<sup>69</sup> O índice de Gini foi calculado pelo autor, para efeito de comparação, com entre 2006 e de 2017. Referência HOFFMAN, Estatística para economistas (1991) cap. Medidas de desigualdade, p. 272 a 278. Índice de Gini do Censo agropecuário (CA) de 2006 medido pelo IBGE foi de 0,854, como a diferença foi pequena, e não foi divulgado o oficial do CA/2017, considere os dados calculados. Dados disponíveis em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuario.html?edicao=9830&t=resultados>. Acesso em 04/01/2019

<sup>70</sup> Definido no artigo 4º do Estatuto da Terra (Lei 4.50/1964): “Imóvel Rural, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

apropriada por imóveis rurais, com área superior a dois mil hectares, aumentou 36,9 milhões de hectares entre 2003 e 2015. Assim, 130,3 mil grandes proprietários<sup>71</sup> de imóveis rurais (2% do total cadastrado) ocupavam em 2015, 244,8 milhões de hectares, 47% de toda área cadastrada. Já os minifúndios<sup>72</sup> somavam 3,75 milhões de hectares, o que equivalia a 65% do total de imóveis rurais cadastrados e apenas 10% da área total.

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 comparados ao de 2006<sup>73</sup>, apontam a mesma situação de concentração observada pelo estudo do IPEA (Tabela 13).

**Tabela 13 - Distribuição fundiária, 2006/2017.**

grupos de área (ha)	2006		2017		2006		2017	
	estab (n°)	área (ha)	estab (n°)	área (ha)	estab (%)	área (%)	estab (%)	área (%)
<b>até 10</b>	2.477.151	7.798.777	2.543.778	7.989.114	50,3	2,3	50,9	2,3
<b>10 a 50</b>	1.580.718	36.410.635	1.585.966	36.854.206	32,1	10,9	31,8	10,5
<b>50 a 100</b>	390.882	26.483.343	393.949	26.929.140	7,9	7,9	7,9	7,7
<b>100 a 500</b>	370.130	75.603.795	365.453	74.164.629	7,5	22,7	7,3	21,2
<b>500 a 1000</b>	54.158	37.240.391	54.683	37.864.983	1,1	11,2	1,1	10,8
<b>mais de 1000</b>	47.578	150.143.096	50.865	166.451.258	1,0	45,0	1,0	47,5

**Fonte:** Censo Agropecuários de 2006 e 2017<sup>74</sup>

Os grandes estabelecimentos com mais de 1000 ha aumentaram 16,3 milhões de ha. No extremo oposto, os pequenos estabelecimentos com até 10 ha aumentaram 190 mil ha. E os de 100 a 500 ha diminuíram 1,4 milhões de ha, estrato fundiário que abarca médios produtores e parte da agricultura familiar integrada ao modelo hegemônico de produção (aquela que destina o excedente para mercado)<sup>75</sup>. E em 2017 a concentração fundiária permaneceu desigual, quadro pouco alterado em relação a 2006. Enquanto os estabelecimentos até 10 ha perfaziam 50,9% do total de estabelecimentos ocupando 2,3% da área total, os estabelecimentos mais de 1000 ha inteiravam 2,1% do total de estabelecimentos distribuídos 58,3% da área total.

A concentração fundiária, como mostram diversos estudos agrários e demográficos, tem sido o efeito e a causa da pobreza rural e do êxodo rural, além de ser a base da violência do campo. O conflito<sup>76</sup> pela terra presente em grandes áreas de terras devolutas ou improdutivas,

<sup>71</sup> Definido na Lei de Terras (n°8629/1993): grande propriedade, o imóvel com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

<sup>72</sup> Definido no artigo 4º item IV do Estatuto de Terra (Lei n°4504/194): “o imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar”.

<sup>73</sup> Dados disponíveis em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuario.html?edicao=9830&t=resultados>. Acesso em 05/01/2019.

<sup>74</sup> Dados disponíveis em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuario.html?edicao=9830&t=resultados>. Acesso em 07/10/2018. Acesso em 05/01/2019.

<sup>75</sup> Ver SILVA et ali (2015).

<sup>76</sup> Conflitos são as ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção (CPT, 2011).

foram uma constante social nos governos do período em que questão, como mostram os, os relatórios anuais da Comissão Pastoral da Terra (CPT), intitulado Conflitos no Campo Brasil (Tabela 14).

**Tabela 14** - Número de famílias assentadas e de homicídios/conflitos, 2003 a 2016.

<b>Anos</b>	<b>Famílias assentadas</b>	<b>Conflitos</b>	<b>Homicídios</b>
<b>2003</b>	36301	1640	72
<b>2004</b>	81254	1801	39
<b>2005</b>	127506	1881	39
<b>2006</b>	136358	1657	39
<b>2007</b>	67535	1558	28
<b>2008</b>	70157	1170	28
<b>2009</b>	55498	1184	26
<b>2010</b>	55498	1186	25
<b>2011</b>	22021	1363	29
<b>2012</b>	23075	1364	36
<b>2013</b>	30239	1266	34
<b>2014</b>	32019	1286	36
<b>2015</b>	26335	1217	50
<b>2016</b>	1680	1536	61

**Fonte:** Conflitos no Campo Brasil, CPT (2011, 2016 e 2017).

O conflito se arrefeceu de certa maneira entre 2003 e 2010 devido a expansão do número de famílias assentadas. Entre 2003 e 2006, ocorreu um fluxo significativo de implantação de novas famílias assentadas, situação que se inverte pós 2007/2008, com a queda do número de famílias beneficiadas em projetos de assentamentos, com leve aumento em 2013 e 2014, nos anos seguintes esta situação de crescimento se inverte, com queda significativa no número de famílias assentadas a partir de 2015 (assunto a ser abordado no próximo item).

A ocorrência de conflito tem uma tendência de paradoxal em relação ao número de famílias beneficiadas com a criação de assentamentos, um movimento invertido, assim que começa a diminuir a tendência de famílias beneficiadas aumenta a ocorrência de conflitos. Se percebe um crescimento preocupante das ocorrências de conflito por terra, pois esta violência social, na maioria das vezes, vem contra a ocupação e a posse de trabalhadores rurais com pouca terra ou sem-terra, ou seja, famílias submetidas a expulsão, despejo, destruição de bens e ações de pistoleiros.

Segundo a CPT (2017, p. 117),

O ano de 2003 apresentou alto índice de homicídios, e a partir de 2004 até 2006 o Estado aumenta consideravelmente o número de famílias assentadas. Enfim, apesar de não existir uma correlação estatística, é clara a existência de uma relação de causalidade (no sentido de Granger) quando se trata de pressão social e efetivação de política pública do Estado.

Porém, os mesmos dados da tabela acima indicam, que desde 2015, uma nova postura institucional de governo: “uma certa indiferença aos conflitos” (grifo nosso).

As informações disponíveis sobre violência rural demonstram que as injustiças recorrentes ficaram longe de serem superadas, os dados CPT reiteraram que, ano a ano, a violência vem transcendendo a questão da garantia do direito à terra para abranger outras modalidades de conflito, como, por exemplo, por acesso à água e contra grandes projetos de mineração e energia com impacto social, ambiental e fundiário. A essa tendência de se implantar grandes projetos de energia observada no período se contrapôs o crescente protagonismo dos povos indígenas, comunidades quilombolas e outras populações tradicionais na luta por seus territórios (IPEA, 2015).

Os dados sistematizados pelo estudo do IPEA (2015), mostraram que arredor de 2 milhões de famílias rurais viviam em minifúndios, em condições precárias ou nulas de exploração da terra que ocupavam para o sustento familiar, e muitos casos recorriam para outras modalidades de trabalho, de pelo menos de um membro da família, para obtenção de sustento familiar, através do assalariamento eventual ou permanente local ou migrando alhures.

Os dados do CA de 2017 apontam para um cenário social em que a população ocupada no meio rural diminuiu de 16,5 milhões em 2006 para 15,0 milhões em 2017, com a intensificação da modernização conservadora – a mecanização aumentou, o número de tratores saltou de 820,7mil para 1,5 milhões, no mesmo período. Em termos de acesso à terra, o quadro por demanda por ordenamento fundiário considerando as áreas abaixo da menor fração mínima de parcelamento (FMP) e os produtores sem área, perfazia cerca de 1,4 milhões de estabelecimentos (27,4% do total). Considerando os minifúndios na conta, com áreas abaixo do menor módulo fiscal<sup>77</sup> (cinco hectares), cerca de 1,9 milhões de estabelecimentos (37,3% do total).

Há que se destacar, que desde 1964, houve instrumentos institucionais de ordenamento fundiário, por parte Estado, para se interferir em tal situação agrária. Por exemplo, o Estatuto da Terra (Lei nº 4504/1964), ainda em vigor, propõe que imóveis em tais condições deveriam ser desapropriados para fins de reordenamento fundiário e esses imóveis fossem postos em condição de propriedade familiar<sup>78</sup>. Esta questão nunca mereceu destaque nas ações dos governos do período em questão, como também nos governos antecessores, foi sempre tratada com descaso em todos os governos até então.

<sup>77</sup>O módulo fiscal foi definido pela Lei 8.629/1993, e varia em cada município, o cálculo é feito pelo INCRA, a tabela dos módulos fiscais está disponível em <http://www.incra.gov.br/tamanho-propriedades-rurais>. Acesso em 12/08/2018.

<sup>78</sup> Definido no artigo 4º no item II da referida Lei: “Propriedade Familiar, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”.

Outro cenário agrário que o estudo do IPEA (2016) encontrou foi a situação de improdutividade detectada no Cadastro do INCRA de 2015, o que afetava desde pequenas, até grandes propriedades<sup>79</sup>. Pois apenas 10% dos imóveis rurais, distribuídos em 33% da área total, estavam em condições de produtivos, ou seja, 90% que ocupavam 2/3 das terras do país não estariam cumprindo sua função social. Descontando os imóveis pequenos e médios, pois pela Lei Terras vigente não podiam ser desapropriados para fins de reforma agrária, restavam os imóveis classificados como grandes e improdutivos. Assim do total de 240,8 milhões de hectares que estavam nas condições de improdutivos, 143,8 milhões de hectares (59%) eram passíveis de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, como a Carta Magna determina nos termos dos artigos sobre a Reforma Agrária e a Lei de Terra/1993.

Ainda mais, se considerando que o cálculo da improdutividade se fez com base em parâmetros colhidos do Censo Agropecuário de 1975. A Lei de Terras/1993 determina a atualização desses parâmetros, o que não ocorreu. Se tivessem sido atualizados os números de grandes imóveis rurais improdutivos seriam mais alarmantes.

Por outro lado, há áreas que os censos agropecuários não registram a forma de ocupação, denominadas áreas com ocupações distinta das demais. Considerando que o CA de 2017 mostrou que a área dos estabelecimentos se distribuía em 41,1% da área territorial do país, e tomando como base os dados das áreas com ocupações distinta das demais assinaladas pelo CA de 2006<sup>80</sup>, se pode inferir que em 2017, 34,2% eram áreas com ocupações distinta das demais, algo entorno de 291,2 milhões de ha do território nacional. Ou seja, quase um terço das terras do país foram, aparentemente, griladas ou acaparadas por grandes posses, ou ocupadas por pequenas posses, mas não pertencentes a quem as cercou, pois são terras públicas devolutas, portanto, um estoque de terras que pela Constituição de 1988 deveriam ser destinadas à Reforma Agrária.

Os números levantados e analisados pelo IPEA de terras improdutivas e os calculados de terra de ocupações não registradas do CA de 2017, mostram quanto o processo de criação de novos assentamentos poderiam ter avançado no rumo a amenizar o problema histórico da desigualdade de renda e patrimonial do país.

---

<sup>79</sup> A Lei de Terras (nº8629/1993) estabeleceu como objeto de reforma agrária via desapropriação por interesse social somente a grande propriedade improdutiva.

<sup>80</sup> Para efeito de cálculo tomou como base as proporções (%) de outras ocupações do território brasileiro explicitadas no censo agropecuário de 2006: as terras indígenas (14,7%); unidades de conservação ambientais (8,5%); zonas urbanas (0,2%) e superfícies aquáticas (1,3%). Sendo que o território brasileiro são cerca de 854 milhões de ha.

Sob esse ângulo do não feito, o estudo do IPEA apontou porque talvez não houve novos assentamentos se havia áreas a serem arrecadas, ao mostrar que, o que houve na verdade foi um processo de concentração fundiária impactado pelos interesses do poder político do latifúndio, pela valorização de commodities agrícolas (carne e grãos entre outros) e seus efeitos significativos no saldo comercial brasileiro, com entrada de recursos financeiros proporcionando solvência a Conta Corrente da Balança de Pagamentos do país (como visto no tópico anterior).

Apesar do clamor das Conferências, como aponta a 4<sup>o</sup> CNSAN,

O sistema alimentar brasileiro, em consonância com tendências globais da produção de commodities está marcado pela hegemonia do modelo de produção patronal (...), ao lado do crescente controle de mercado por parte das grandes corporações estrangeiras. (...) Além de consagrar a histórica concentração da propriedade da terra no Brasil (CONSEA, p.7, 2011).

Haveria na manutenção da questão agrária, engendrada pelo passado colonial como expôs Prado Jr (1979) ou como expressou Furtado (1998) os interesses da grande exploração a *raison d'être* da ocupação do território, as condições fundiárias necessárias para a expansão agrícola contemporânea: inserção externa dependente; exploração dos recursos naturais e do trabalho humano; extração do excedente econômico, da renda fundiária fortemente vinculados a concentração fundiária; e solvência da Balança de Pagamentos do país.

Houve uma estratégia econômica e política de governo, configurada durante o período de 2003 a 2016, voltada ao agronegócio, alavancando a inserção da agricultura nacional ao comércio global como provedora de commodities, que por sua vez, capturou as vantagens comparativas naturais da terra, desconsiderando a questão agrária.

#### **4.3.2 Reforma agrária: assentamentos rurais**

A reforma agrária foi um tema recorrente nas Conferências Nacionais de SAN (CNSAN), como apontou a 3<sup>a</sup> Conferência.

Realizar a reforma agrária ampla, imediata e irrestrita, enquanto uma política pública estratégica ao desenvolvimento econômico e social do País (CNSAN, 2007, 35).

No país, em seu processo histórico fundiário, nunca houve uma Reforma Agrária<sup>81</sup> de fato, para fins de alterar a estrutura agrária vigente, assim, a desigualdade fundiária permanece

---

<sup>81</sup> Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visam a 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 da produtividade – Estatuto da Terra, Lei 4504/64 artigo 1<sup>o</sup>.

inalterada. O que foi feito foram ações distintas, pontuais e específicas de promoção de assentamentos rurais em propriedades privadas desapropriadas ou em áreas públicas, onde se conformaram o conflito<sup>82</sup> fundiário de famílias de trabalhadores sem terra ou com pouca terra em áreas devolutas ou improdutivas.

O projeto de assentamento rural para fins de Reforma agrária criados até então consistiu em uma ação de governo pós conflito fundiário, de natureza agrária, socioeconômica e ambiental mediante mudança no regime de posse e uso de uma determinada propriedade, obtida por meio da desapropriação ou aquisição, como também em áreas de domínio público, segundo os artigos 184º a 191º da Constituição/88, os preceitos do Estatuto da Terra (Lei 4504/68) e da Lei de Terras 8629/1993.

A demanda por terra de setores excluídos, uma vez satisfeita, tem implicado na realização da esperança de estar na terra, do sentimento de pertencimento do local em que vivem, trabalham e produzem e, de melhorias das condições de vida – ruptura com padrão de vida anterior. Ao longo do tempo, os assentamentos se convertem em alternativas produtivas e sociais para um conjunto de famílias (que antes se encontravam pauperizadas, cujo ingresso no mercado de trabalho urbano e rural encontrava-se escassas) que elegeram o acesso à terra a possibilidade de atender suas necessidades humanas de vida.

Desde 1985 até 2016 foram assentadas 1,3 milhões de famílias, em 9368 projetos distribuídos em 88,8 milhões de ha (Tabela 15).

**Tabela 15-** Assentamentos rurais, 1985/2016.

SR/UF	Famílias (nº)	Projeto (nº)	Área (ha)
<b>1985 a 2016</b>	1.348.484	9.368	88.847.137
<b>2003 a 2016</b>	749.463	4.047	51.247.388
%	55,6	43,2	57,7

**Fonte:** DT/DTI-2 – SIPRA/INCRA. Disponível em <http://www.incra.gov.br/assentamento>. Acesso em 03/01/2017.

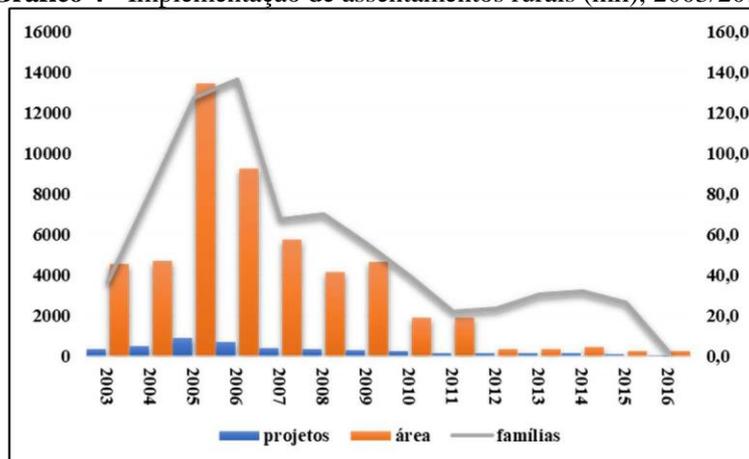
No período entre os anos de 2003 e 2016 foram criados 4.047 projetos de assentamentos rurais, distribuídos em uma área de 49,6 milhões de ha, beneficiando 749 mil famílias. Essa ação de governo durante o período de 2003 a 2016 foi bastante expressiva, pois significou 55,6% das famílias beneficiadas, 43,2% dos projetos criados e 57,7% da área total destinada a assentamentos rurais para fins de reforma agrária desde 1985.

A quantidade de projetos de assentamentos implantados durante os anos de 2003 e 2016 foi significativa, entretanto, houve tendência de crescimento irregular do volume de projetos

<sup>82</sup> Conflitos são as ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural (CPT, 2011).

implementados por ano. Durante os primeiros anos (2003 a 2006) houve crescimento significativo de famílias e projetos distribuídos em área reformada. No período seguinte, houve um arrefecimento na criação de assentamentos, invertendo a tendência anterior para a de queda. Por fim, entre anos de 2011 e 2015 a tendência de queda se acentuou (Gráfico 4).

**Gráfico 4** - Implementação de assentamentos rurais (mil), 2003/2016.



**Fonte:** DT/DTI-2 – SIPRA/INCRA. <http://www.incra.gov.br/assentamento>. Acesso em 02/01/2018.

A curva tendencial de desaceleração de novos projetos de assentamentos rurais aponta claramente o afastamento do interesse governamental, tanto no período do presidente Lula, como no da presidenta Dilma (no qual a queda foi mais intensa), em relação da realização de um projeto de assentamentos rurais para fins de Reforma Agrária, um dos pontos centrais presentes nas Conferências de SAN,

Ampliar e efetivar Política de Reforma Agrária, em concomitância com ações públicas de estruturação, apoio, acesso a bens, serviços e logística para aumentar e consolidar a produção da agricultura familiar, assentados(as), povos indígenas, povos e comunidades tradicionais (CONSEA, 2015).

Tal fato de diminuição, pós 2007, da criação de novos assentamentos rurais pôs em xeque a política de conselho e conferências de SAN, ajustada numa relação entre o Estado e a sociedade, pois o que foi decidido em conjunto com a participação da sociedade civil não foi levado em consideração quanto ao uso do fundo público para fins do acesso à terra.

Os projetos de assentamentos rurais criados se distribuíram de forma desigual entre as regiões do território nacional (Tabela 16).

**Tabela 16 - Implementação de assentamentos rurais (mil), 2003/2016.**

<b>Região</b>	<b>Nº Famílias</b>	<b>Nº Projetos</b>	<b>Área</b>
<b>N</b>	37,8	19,1	74,8
<b>NE</b>	32,5	46,0	12,2
<b>SE</b>	4,8	8,4	1,7
<b>SE</b>	4,4	8,9	0,9
<b>CO</b>	20,6	17,6	10,4

**Fonte:** DT/DTI-2 – SIPRA/INCRA Web 31/12/2016.

A região Norte reuniu o maior número de famílias e a maior parte das terras destinadas a assentamentos rurais, seguida pela região Nordeste. Na região Norte, os assentamentos rurais representavam cerca de 74,8% da área total dos projetos e cerca de 37,8% do total de famílias beneficiárias no país. O maior número de áreas de assentamentos e famílias beneficiadas nessa região pode ser explicado, por um lado, pelo módulo fiscal da região que conferia um lote maior em relação as outras regiões. A área média dos lotes distribuídos na região chega a ser mais que o dobro das demais. Por outro lado, pela ação de regularização de grandes áreas de terras públicas (federais ou estaduais) que incorporaram comunidades tradicionais<sup>83</sup> que habitam e produzem em áreas de floresta ou localizadas na planície amazônica, com atividades econômicas extrativas e agrícolas de subsistência.

Na região Norte a área dos estabelecimentos agropecuários, segundo o levantamento do CA de 2017, ocupava somente 14,3% da área territorial total desta região, a qual, por sua vez, representava 42% da área territorial do país. Entre os estados nortistas o levantamento censitário apontou um percentual de ocupação dos estabelecimentos desigual em relação a área total de cada estado, sendo o de menor porcentagem Amapá (10,6%) e o de maior Rondônia (38,8%). Portanto, a região norte pode ser considerada uma área de estoque de áreas devolutas que foram, aparentemente, por um lado ocupadas por grandes posses, e por outro, pequenas posses, ou ainda, encontravam desocupadas.

Em relação ao número de projetos de assentamentos rurais, a região Nordeste manteve o maior número em relação as outras. Nessa região os estabelecimentos agropecuários ocupavam 45% de seu território, portanto, sobrando uma vasta região de terras devolutas.

<sup>83</sup> São grupos que têm uma relação com a natureza e o meio ambiente muito consolidada e forte que foi construída ao longo de séculos. Temos segmentos de povos e comunidades tradicionais nacionais e outros regionalizados. Os de âmbito nacional são os quilombolas, os indígenas, extrativista, povos de terreiro, pescadores artesanais. Alguns exemplos de regionais são o fundo de pasto na Bahia, os pantaneiros em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os faxinalenses do Paraná, as quebradeiras de coco babaçu no Nordeste e vários outros. Esses segmentos ganharam um destaque maior a partir do decreto 6040/07 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e também a comissão nacional que tem como missão o acompanhamento da implantação dessa política. Informação disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em 05/02/2017.

As regiões do Centro-oeste, Sudeste e Sul registravam o menor número de projetos e famílias, nesta ordem de sequência. Os estabelecimentos agropecuários nessas regiões ocupavam 69%, 64% e 75%, respectivamente, regiões de menor estoque de terras devolutas em relação as anteriores.

Os dados sobre os assentamentos criados e os dados agro censitários de 2017 sobre terras devolutas mostram que pouco foi feito no período dos governos de 2003 a 2016 em termos de ordenamento fundiário, seja na desapropriação de terras improdutivas para fins de reforma agrária, seja na regularização de terras devolutas. Há que se destacar que maioria dos assentamentos rurais, estavam dispostos em terras em discriminatória da União

Há que se ressaltar que no ambiente econômico, produtivo e especulativo agrícola contemporâneo, o que propicia a apropriação da renda produtiva e da renda terra, é a propriedade fundiária. Por sua vez, a propriedade da terra está submetida ao princípio constitucional, a função social (Artigo 5º), que legitima o direito constitucional da propriedade da terra. Ademais, a Carta Magna estabeleceu outros ditames à propriedade rural: terras produtivas, terras improdutivas, terras destinadas a proteção ambiental, terras indígenas e quilombolas, terras de marinha, terras de fronteira e terras devolutas. E condicionou que as terras improdutivas fossem passíveis à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, e as terras devolutas deveriam ser discriminadas e regularizadas, definindo o que era público ou privado, sendo que as terras públicas ocupadas ilegalmente ou desocupadas sem interesse da União deveriam ser destinadas à reforma agrária.

Portanto, a não realização de assentamentos em terras improdutivas, e da não regularização de terras devolutas ocupadas irregularmente ou por comunidades tradicionais para fins de reforma agrária, os governos do período em questão, mantiveram a permanência da concentração fundiária intacta, agudizando a questão agrária brasileira. E ao se protelar a resolução do ordenamento fundiário de uma fração territorial significativa de áreas improdutivas e devolutas ainda presentes no cenário agrário do país, se relegara a nação a margem e ignorância de como está sendo apropriado o território nacional, uso de seus recursos ambientais, e descaso dos poderes executivo, legislativo e judicial com a ocupação do território nacional e com o conflito fundiário.

Por outro lado, a política agrícola, fundou-se no agronegócio como estrutura de apropriação e uso das terras, contradizendo o conteúdo fundiário constitucional da propriedade da terra, erigindo a terra como mercadoria, a qual passou a ser regida pelo direito privado e não pelo direito agrário, portanto, não contemplando as formas de destinação das terras dadas pelos princípios constitucionais. Obviamente isto, de forma paradoxal, constituiu uma anomia

agrária, conseqüentemente, impactando as possibilidades de regulação estatal e pública da propriedade da terra e de seus recursos naturais (DELGADO, 2017).

E, as conseqüências desta política de valorização do agronegócio no cenário agrário nacional foram a apropriação privada do excedente e da renda fundiária resultando na socialização: dos custos ambientais e sociais, no cometimento da violência social, na concentração fundiária guiadas por determinações produtivas e especulativas de mercado, e no descumprimento do aparato fundiário constitucional.

Esse tema já havia sido apontado no relatório final da 3ª CNSAN, que questionou a decisão do gasto de governo a favor da expansão hegemônica do agronegócio no território nacional, lógica econômica liberal limitante dos investimentos e da implementação das políticas de acesso à terra necessárias ao enfrentamento de causas históricas da pobreza e desigualdade fundiária no Brasil.

A lógica econômica predominante limita os investimentos e a implementação das políticas necessárias para a construção de estratégias de desenvolvimento que enfrentem as causas históricas da pobreza e da desigualdade social no Brasil. Ela também, torna o País fortemente dependente da exportação de produtos de baixo valor agregado, oriundos de modelos produtivos injustos, porque concentram os ganhos e a propriedade, insustentáveis no uso dos recursos ambientais (CONSEA, 2007 p.16).

A 4ª CNSAN manifestou que a expansão do agronegócio e das formas privadas de apropriação dos recursos naturais a ele associadas contribuíram para acentuar a já elevada concentração da propriedade da terra no Brasil e para limitar o avanço das políticas de reforma agrária (CONSEA, 2010).

#### ***4.3.2.1 Evolução do gasto orçamentário de acesso à terra***

O INCRA era uma autarquia locada no MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). O orçamento do MDA era composto de forma de dotações do próprio MDA e do INCRA. Além de uma dotação própria o INCRA tinha uma estrutura federativa, as superintendências que estavam distribuídas nos estados e no Distrito Federal. Esta estrutura nacional e federativa era responsável ordenamento fundiário do país, assim, órgão responsável pela execução da política de assentamentos de Reforma Agrária.

Na (Tabela 17) pode-se observar a execução orçamentária tanto do MDA como do INCRA, no período entre os anos de 2003 e 2016. Os dados apresentados se referem ao orçamento autorizado e o que foi empenhado (ou seja, o que foi disponibilizado para gasto) no período.

**Tabela 17** - Execução orçamentária MDA/INCRA (R\$), 2003/2016.

Ano	MDA		INCRA	
	Autorizado	Empenhado	Autorizado	Empenhado
2003	419.720.486	219.765.811	1.552.260.704	1.370.528.913
2004	445.784.144	349.895.155	2.084.506.822	1.922.972.120
2005	519.381.288	416.914.523	2.788.978.762	2.484.897.532
2006	900.420.741	614.677.880	2.840.460.125	2.660.417.858
2007	1.151.105.317	937.315.365	2.971.008.029	2.859.419.665
2008	1.269.705.218	852.959.855	3.455.296.812	2.527.824.818
2009	1.337.639.682	1.117.340.501	3.282.165.795	2.656.823.612
2010	1.650.189.396	1.214.815.201	3.458.586.721	2.508.410.558
2011	1.449.503.347	1.011.344.234	3.361.691.091	2.718.512.432
2012	3.604.232.572	2.901.561.992	3.384.410.058	2.648.899.004
2013	6.481.630.438	5.341.878.909	3.173.902.078	2.855.070.802
2014	2.397.953.419	1.734.930.684	3.224.173.455	2.953.312.501
2015	2.303.790.131	1.059.218.773	3.814.611.116	3.079.601.282
2016	1.429.854.312	1.343.854.435	2.666.367.590	2.437.832.554

**Fonte:** Senado federal, SigaBrasil, disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 03/11/2018.

A média do nível de execução orçamentária no MDA do entre valores autorizados e os empenhados foi de 73,6%, enquanto no INCRA foi de 85,6%. O valor empenhado pelo INCRA em 2003 era seis vezes ao do MDA, em 2016 esse valor ficou reduzido, proporcionalmente, a duas vezes. Nota-se que, no decorrer dos anos, outros programas do MDA, foram ganhando importância junto a peça orçamentária da instituição e o INCRA foi diminuindo seu peso.

O (Gráfico 5) mostra evolução dos recursos empenhados do INCRA. em valores reais.

**Gráfico 5** - Execução orçamentária empenhada do Incra. Em valores reais, 2003/2016

**Fonte:** Senado federal, SigaBrasil, disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. R\$ bilh., INPC-IBGE dez/2018. Acesso em 03/11/2018.

Como pode-se verificar no gráfico acima, entre 2003 a 2009 os recursos empenhados tiveram uma evolução de crescimento significativo, de 68,6%, mantendo uma certa estabilidade com oscilações entre 2006 a 2009. Logo depois, começou um processo de queda, com dois tombos. O primeiro de 2009 a 2012, de -40,4%, mantendo uma certa estabilidade nos valores

com leves variações entre 2012 a 2015 (próximos a 2003), e o segundo em 2016, com menos intensidade de -15,6%, chegando a um valor empenhado menor do que foi em 2003.

Para o desenvolvimento dos assentamentos foram elaboradas linhas financiamento, previstos no orçamento do INCRA, para serem liberadas no decorrer da execução dos projetos para fins de alavancarem atividades produtivas e a infraestrutura social (moradia, estradas, água, entre outras) nas áreas reformadas. O descompasso orçamentário permite compreender as dificuldades do desenvolvimento social, econômico e produtivo dos assentamentos, sobretudo pelo fato ser reiterado a cada ano. A partir de 2012, houve uma queda muito acentuada dos recursos empenhados, com valores reais menores que do ano de 2003, sendo que em 2016 esse valor significava 20% do que foi empenhado no ano de 2003. Pois, o MDA e o INCRA sofreram contingenciamento de seus recursos orçamentários, decorrentes dos ajustes fiscais (Gráfico 6).

**Gráficos 6 - Empenhos em valores reais, 2003 a 2016.**



**Fonte:** Senado federal, SigaBrasil, disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. R\$ bilh. INPC-IBGE, dez/2018. Acesso em 03/11/2018.

Os recursos orçamentários em valores reais empenhados para serem destinados a infraestrutura e o desenvolvimento produtivo dos assentamentos foram realizados de forma desigual por ano. O que resultou em uma descontinuidade anual de liberação dos recursos financeiros de infraestrutura social e de desenvolvimento direcionadas aos assentados. O que, por sua vez, acarretou interrupções ocasionais no andamento dessas ações, trazendo para o cotidiano das famílias oscilações contínuas de suas condições de sobrevivência e produção.

Afora as questões orçamentárias, em 2012, o INCRA sofreu modificações substantivas, um ajuste do programa de reforma agrária ao PBSM, privilegiando a integração das ações de infraestrutura e desenvolvimento dos assentamentos com outros órgãos de governo. Para o MDS repassou a base de cadastro das famílias assentadas, para que fossem integradas ao Cadastro Único, para que essas famílias acessassem os programas sociais de governo. Com o Ministério de Integração Nacional (MI) incluiu os assentamentos do semiárido nordestino no

programa Água para todos. Com a Caixa Econômica Federal (CEF) encaminhou toda a demanda nova e remanescente por habitação de famílias assentadas, para comprem o programa Minha Casa Minha Vida. Com o Ministério de Minas e Energia (MME) para manutenção do programa Luz nos assentamentos. No entanto, tais parceiros também sofreram contingenciamento orçamentária, afetando os acertos estabelecidos para a expansão da infraestrutura dos assentamentos.

O descompasso da provisão dos recursos do fundo público na constituição orçamentária e as amarras do contingenciamento tornaram-se, no decorrer dos anos, obstáculos à infraestrutura e ao desenvolvimento dos projetos de assentamentos rurais. Porque impossibilitava qualquer possibilidade de planejamento para a consolidação dos projetos, levando o processo de acesso aos recursos financeiros mais de um ano de espera. Permanecendo os assentados, cotidianamente, ao acaso da ação do Estado, quer dizer, “ao Deus dará” (grifo nosso).

O gasto com os assentamentos foi na contramão das deliberações políticas da sociedade civil, por exemplo, no ano de 2015, com orçamento da reforma agrária em queda, a 5ª CNSAN reagiu, demandando a implementação ampla e efetiva da reforma agrária,

Reafirmamos a necessidade de democratização do acesso à terra e à água, fator que vulnerabiliza todos os grupos sociais do campo, por meio da garantia da função social da terra e da instituição do limite da propriedade privada da terra. Demandamos a implementação ampla e efetiva da política de reforma agrária (CONSEA, 2015 p.24).

Os assentamentos rurais foram se conformando em muitas regiões em manchas de áreas, em outras como áreas isoladas, com dinâmicas produtivas de vários tipos e com vários graus de diversificação, que se entrelaçam e se polarizam com os enclaves ou clusters produtivos especializados ou especulativos resultantes da grande exploração agrícola. Sendo que, as ações de governo na criação de novos assentamentos foram acontecendo numa trajetória descendente de execução, tendendo a paralização nos últimos anos. Pelo lado do investimento no desenvolvimento daqueles em processo de implantação ocorreu o descaso tanto na locação de infraestrutura social como do fomento produtivo.

### 4.3.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Assim que foi restabelecido o CONSEA no governo do presidente Lula, seus conselheiros iniciaram um processo de discussão de diretrizes para ações na área da alimentação e nutrição, incluindo a interface entre a agricultura familiar e a reforma agrária com a segurança alimentar.

Segundo Menezes *et al* (2015), o CONSEA logo no início de 2003 elaborou um documento: Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra-2003/2004 (Subsídios Técnicos do CONSEA), no qual foi proposto um plano safra específico para agricultura familiar, tendo em vista sua relevância social, econômica, ambiental e para a segurança alimentar do país. O objetivo central desse documento era fomentar a produção do diverso tecido social da agricultura familiar (produtores familiares, assentados rurais, quilombolas, posseiros, ribeirinhas, agroextrativistas e outros) para fins de atender à demanda social de alimentos, subvencionada pelo programa Fome Zero.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>84</sup> implantado pelo governo emergiu desse documento, sendo regulamentado pela Lei 10.696/2003 e inserido no primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar em 2003 (MENEZES *et al*, 2015).

O PAA, desde 2004, estava na agenda de análise e preposições das conferências, como mostra o relatório final da 2ª CNSAN.

Fomentar programas governamentais de produção e compra de gêneros alimentícios regionais da agricultura familiar e de assentamentos rurais e consolidar e ampliar o Programa de Aquisições da Agricultura Familiar (PAA) (CONSEA, 2004 p.11).

O PAA atuou em dois circuitos distintos, mas interligados: o circuito da produção de alimentos de produtores da agricultura familiar com o circuito do abastecimento alimentar, com a distribuição de alimentos para a população em situação de vulnerabilidade social.

Sua gestão teve um caráter intersetorial, contando com uma coordenação interministerial, um grupo gestor (GGPAA), constituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fomes (MDS), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Educação (MEC). Adicionalmente, contou com um Comitê Consultivo, no qual se expressava a participação

---

<sup>84</sup> O PAA envolveu a articulação de duas reivindicações históricas de um conjunto de atores: a comercialização dos produtos da agricultura familiar, cujas demandas por parte dos sindicatos dos trabalhadores rurais vêm da década de 1970, e a promoção da segurança alimentar e nutricional, desde da década de 1990 (MENEZES *et al*, 2015).

popular (MENEZES *et al*, 2015). Sua execução foi conferida a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com recursos do MDS e do MDA, que através de parcerias com as organizações dos movimentos sociais do campo, prefeituras, estados e o Distrito Federal, efetivou o programa no território nacional. Posteriormente, a execução também passou a ser realizada pelos entes federativos.

No tempo, o PAA sofreu algumas mudanças, em 2014 se encontrava organizado em seis modalidades, que contemplavam diferentes formas que o diverso tecido social da produção familiar se relacionava com mercado institucional, seja em termos produtivos, seja em termos organizacionais, seja as distintas realidades regionais (MENEZES, *et al*, 2015). A (Figura 5) resume essas modalidades.

**Figura 5 - Modalidades do PAA.**

<b>Compra com doação simultânea (CDS)</b>	<b>Compra direta da agr. familiar (CDAF)</b>	<b>Formação de estoque (FE)</b>
<p>Aquisição de alimentos diversos e doação para entidades cadastradas no SUA, aos equipamentos públicos ou outros definidos pelo GGAA.</p> <p>Limites</p> <p>DAP/ano (indiv.): R\$ 6500,00</p> <p>DAP/ano (por org.): R\$ 8500,00</p> <p>Por organização/ano: R\$ 2 milh.</p>	<p>Compra de produtos definidos pelo GGAA com objetivo de sustentar e garantir o preço de mercado.</p> <p>Limites</p> <p>DAP/ano (indiv.): R\$ 8.000,00</p> <p>Por organização/ano: R\$ 500 mil</p>	<p>Apoio financeiro para a formação de estoque para posterior comercialização e pagamento dos recursos liberados pelo poder público.</p> <p>Limites</p> <p>DAP/ano (indiv.): R\$ 8.000,00</p> <p>Por organização/ano: R\$ 2 milh.</p>
<b>PAA leite</b>	<b>Compra institucional (CI)</b>	<b>Aquisição de sementes (AS)</b>
<p>Operado nas regiões Nordeste e norte de Minas Gerais, possibilitando a compra de leite beneficiado que é doado para a rede socioassistencia do SUAS.</p> <p>Limites</p> <p>DAP/semestre: R\$ 4.000,00</p>	<p>Compra de produtos da agricultura familiar por meio da chamada pública.</p> <p>Limites</p> <p>DAP/ano/órgão: R\$ 20.000,00</p>	<p>Compra de sementes, mudas, material propagativos da alimentação humana ou para alimentação de animais</p> <p>Limites</p> <p>DAP/ano: R\$ 16.000,00</p> <p>Por organização/ano: R\$ 6 milh.</p>

**Fonte:** Menezes *et al*, 2015.

As modalidades operadas pela CONAB, desde do início do programa, foram: CDAF (recursos do MDA e MDS), CDS (recursos exclusivos do MDS), FE (recursos do MDA e do MDS). Segundo Porto *et al* (2013), a companhia priorizou uma relação com as organizações econômicas (cooperativas e associações) dos agricultores familiares.

Para Valadares e Souza (2015) a modalidade CDS concentrou a maior proporção de produtores fornecedores, sendo que a participação deles nesta modalidade os condicionava à vinculação a uma cooperativa ou associação. Esta medida da CONAB visando assegurar escala e diversidade produtiva, por sua vez, funcionava como um mecanismo de construção de autonomia produtiva e comercial dos agricultores fornecedores, em relação ao mercado local.

De 2003 a 2016, foram disponibilizados cerca de R\$ 3,8 bilhões de recursos orçamentários a CONAB para a execução do PAA. A (Tabela 18) mostra a trajetória dos recursos orçamentários conduzidas pela CONAB.

**Tabela 18** - Execução orçamentária das modalidades, PAA/CONAB (R\$ mil), 2003/ 2016.

Ano	Compra com doação simultânea (CDS)	Formação de Estoque (FE)	Compra direta da agr. Familiar (CDAF)
2003	5,9	11,8	5,1
2004	16,2	25,3	30,5
2005	48,4	26,1	38,3
2006	82,2	50,0	68,9
2007	143,5	44,7	40,1
2008	182,7	47,4	46,3
2009	150,4	46,6	167,0
2010	272,5	47,2	60,1
2011	362,9	59,8	28,3
2012	395,0	95,1	96,4
2013	176,4	28,2	198,4
2014	286,4	31,8	208,0
2015	241,2	20,8	11,7
2016	184,0	9,6	0

Fonte: CONAB 2013; 2016.

Pode-se observar que de 2003 a 2012 os recursos das modalidades CDS e FE tiveram um crescimento de 65,1% e 29%, respectivamente, sendo que a partir de então, houve uma inversão de suas trajetórias, apresentando uma tendência de queda até 2016 de -35,8% e -69,8%, respectivamente. A modalidade CDAF teve uma evolução dos recursos oscilante, ora de crescimento ora de queda, entretanto a partir de 2014 segue uma tendência de queda, sendo que em 2016 não houve recursos disponibilizados.

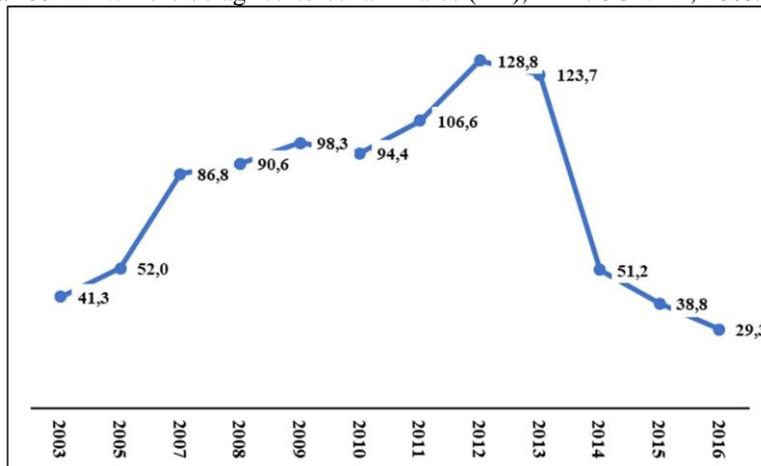
A respeito das reduções financeiras da modalidade CDS logo depois de 2012, as causas foram as modificações tanto administrativas (regras fiscais) como legais (novos instrumentos de formalização dos convênios com as instituições públicas e sociais) realizadas pela CONAB, que restringiram a participação de fornecedores, principalmente, de novos.

No que concerne a FE, a razão da queda decorreu do cancelamento da formação de estoque com a liquidação física (Decreto 8.293/2014), que antes funcionava com adiantamento de recursos e pagamento em produto. Segundo Valadares; Souza (2015), a impossibilidade de fazer a quitação do apoio financeiro por meio da entrega física de produtos aos estoques públicos afastou os produtores fornecedores, pois o ingresso nela significaria a contração de uma dívida. Em relação a CDAF o Decreto 8.293/2014, atribuiu-lhe o papel específico de servir como política de sustentação de preços.

Desde 2003 a 2012 houve um aumento significativo do número de agricultores familiares participantes no PAA, perfazendo uma taxa crescimento no período de 211,6%, que significou um incremento anual médio de 21,2%. A partir de 2013 a 2016 ocorreu uma mudança

drástica nesta trajetória com a redução significativa de produtores participantes do programa de -321,9% (Gráfico 7), restando um número de produtores menor de quando iniciou o programa.

**Gráfico 7** - Número de agricultores familiares (mil), PAA/CONAB, 2003/2016



**Fonte:** CONAB, Sumário Executivo – Execução do PAA, disponível em [www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa](http://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa). Acesso em 15/09/2018.

Contrariando as expectativas da sociedade civil, conforme estava proposto na 5ª CNSAN em 2014, de retomar o financiamento do programa, CONSEA (2015, p. 24): “faz-se necessário manter, qualificar e ampliar programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”. Entretanto, se manteve na centralidade de governo, nos anos seguintes, mantendo a trajetória de restrição dos recursos orçamentários e financeiros decorrente do ajuste fiscal sobre as políticas discricionárias e seus efeitos no contingenciamento dos recursos orçamentário, o que refletiu na redução da quantidade de produtores participantes.

Por outro lado, o programa atingiu parcela e não o conjunto de produtores fornecedores dos demandantes por ele. O Programa de Aquisição de Alimentos, em 2012, ano que teve o maior número de beneficiários fornecedores, o patamar foi de 128,8 mil agricultores familiares, sendo que deste total somente 44% eram os considerados prioritários do programa, os enquadrados pelo crédito PRONAF (Programa Nacional da Agricultura Familiar) A, A/C e B (CONAB, 2013), ou seja, também conhecidos como agricultura de subsistência, segundo Delgado (2005), aqueles reconhecidos pelo fato de não produzirem excedente ou fazê-lo em proporções reduzidas.

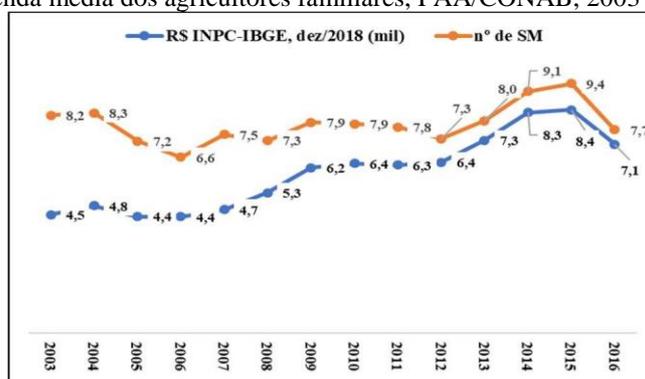
Pela medida do Censo Demográfico de 2010 verificou-se que do total dos domicílios rurais, 72% obtiveram uma renda de até 2 salários mínimos, sendo que, para 40,1%, foi de até 1 salário mínimo. Por sua vez, a PNAD (2015) registrou que do total de domicílios, 60,3% (5,9 milhões de domicílios rurais) tiveram uma renda de até 2 salários mínimos vigentes e 27,2%

(2,7 milhões de domicílios rurais) de até 1 salário mínimo, sendo que, na média, a renda domiciliar girou entre 1,5 e 0,7 salários mínimos, nos respectivos estratos de rendimento.

As estatísticas do IBGE mostraram que a maior parte da população rural se encontrava em situação de economia de subsistência. Sendo assim, o programa PAA, mesmo no seu auge de participação de produtores familiares, significou relativamente pouco quando comparado ao total de agricultores em condição de subsistência, mesmo sendo prioridade do mesmo.

O próximo (Gráfico 8), mostra a evolução do rendimento médio dos produtores familiares fornecedores de produtos agrícolas ao PAA, tanto em valor real como em número de salários mínimos.

**Gráfico 8** - Renda média dos agricultores familiares, PAA/CONAB, 2003 a 2016.



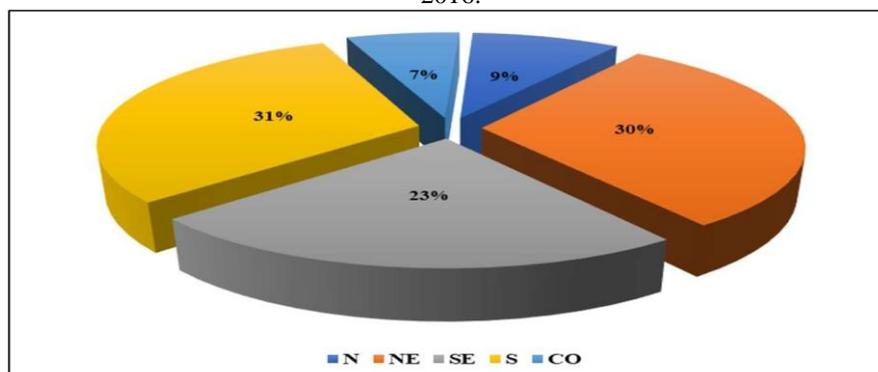
Fonte: CONAB, Sumário Executivo – Execução do PAA, disponível em [www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa](http://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa). Acesso em 15/09/2018.

Percebe-se que entre 2003 a 2007, o rendimento em valor real manteve uma certa estabilidade, logo depois até 2015 ocorre um crescimento virtuoso, de 58,9%, decorrente da valorização dos preços de alimento. De 2015 a 2016 esse valor cai, -15,3%, devido as oscilações de preços, tanto o leite quanto o feijão apresentaram queda de seus preços entre esses anos. Entretanto, pode-se notar que em todo período (2003 a 2016) teve crescimento dos rendimentos de cerca de 59,7%.

O rendimento médio em termos de quantidade de salários mínimos, apresenta uma queda entre 2003 a 2006 (-19,4%), em seguida uma certa estabilidade até 2012, depois até 2015 um crescimento (28,5%), caindo no ano seguinte (-18,6%). No entanto, deve-se ressaltar que entre 2003 a 2016, o salário mínimo em valores reais teve um crescimento de 97%, e conseqüentemente, os valores reais do rendimento médio dos produtores familiares fornecedores do PAA de 59,7%.

As regiões que mais se beneficiaram com a distribuições desses recursos foram a região Sul, seguida pela Nordeste e Sudeste, conforme se observa no (Gráfico 9). De acordo com Silva *et al* (2015), as regiões do Nordeste e do Sul juntamente com a do Sudeste concentram o maior número de produtores familiares do país.

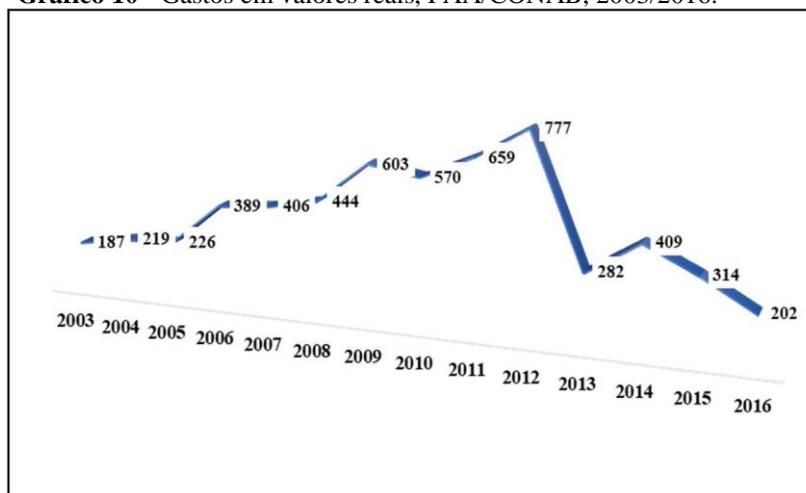
**Gráfico 9** - Distribuição regional dos recursos orçamentários – PAA/CONAB 2016.



**Fonte:** CONAB, Sumário Executivo – Execução do PAA, disponível em [www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa](http://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa). R\$ milh IPCA-IBGE, dez 2018. Acesso em 15/09/2018.

Entre os anos de 2003 a 2012, o aporte de recursos orçamentários a CONAB para execução do PAA teve um crescimento significativo nesses dez anos, de 315,3%. A partir de então, logo em 2013 tem uma queda acentuada de -63,8%, e depois até 2016, o aporte orçamentário entrou numa trajetória de queda, de -50,7%, como pode ser visto no (Gráfico 10).

**Gráfico 10** - Gastos em valores reais, PAA/CONAB, 2003/2016.



**Fonte:** CONAB, Sumário Executivo – Execução do PAA, disponível em [www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa](http://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa). Acesso em 15/09/2018.

O ano de 2012 marca a inflexão dos gastos da CONAB para efetivar a execução do PAA, desarmando o principal elo institucional de fomento à produção e a comercialização entre governo e as organizações dos produtores familiares (cooperativas e associações de produtores familiares, assentados, quilombolas e outros).

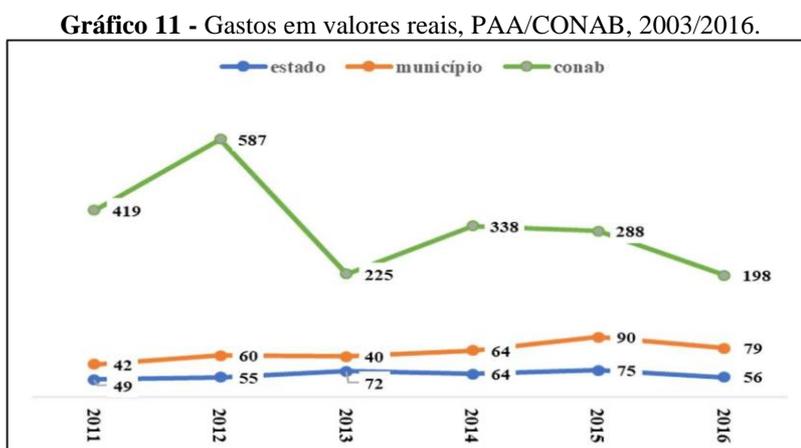
Há que se destacar, que período no anterior, de 2003 até 2012, a distribuição crescente de recursos orçamentários para CONAB assinalou, em certa medida, o esforço governamental para fins de atender as demandas dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e

das organizações vinculadas à segurança alimentar e nutricional, reivindicadas nas conferências, de ampliação do PAA. Além das reivindicações das CNSAN, no próprio aparato de governo, como se apontou no relatório de indicadores e monitoramento do CONSEA (CONSEA, 2010), a necessidade de se aumentar os recursos orçamentários do PAA.

Considerado em sua globalidade, o PAA avançou substancialmente em um curto período de tempo. Esse progresso sinaliza para a necessidade de fortalecer políticas voltadas à agricultura familiar alternativas à tradicional política de crédito desempenhada pelo Pronaf. Ademais, a demanda crescente pelo programa demonstra que a garantia de renda sem o risco de endividamento contribui para aumentar a capacidade produtiva e para elevar o padrão de vida dos seus beneficiados. (...) Há que se ressaltar ainda a necessidade de se ampliar os recursos orçamentários do Programa. O Consea e os movimentos sociais ligados à agricultura familiar trabalham atualmente com a perspectiva de que os recursos do Programa alcancem o montante de 2 bilhões de reais (CONSEA, 2010, p.74).

Com a implantação do programa Brasil sem Miséria (BSM) em 2011, o PAA figurou entre as estratégias do programa BSM, tendo a incumbência de promover a inclusão produtiva de pequenos produtores rurais em situação de extrema pobreza. A modalidade de doação simultânea foi, então, considerada o principal instrumento de realização desse objetivo.

No final de 2012 e o início de 2013, PAA passou por outro conjunto de mudanças institucionais e normativas conferindo aos estados e municípios <sup>85</sup> maior participação na execução do programa e, conseqüentemente, foi-se reduzindo o papel da Conab (Gráfico 11).



Fonte: PAAdata, disponível

em [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura.R\\$](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura.R$) milh IPCA-IBGE, dez 2018. Acesso em 17/09/2018.

Tais mudanças foram decorrentes da ampliação do protagonismo do MDS na gestão e financiamento programa, e com a paulatina retirada do MDA<sup>86</sup>. Segundo Valadares; Souza (2015), o número de beneficiários passou a ser orientada para se priorizar o atendimento ao

<sup>85</sup> Autorizada pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012.

<sup>86</sup> Para mais informação ver VALADARES; SOUZA, 2015.

público do plano Brasil Sem Miséria e povos e comunidades tradicionais, sendo de responsabilidade o cadastro das instituições executoras, escriturando as informações necessárias do produtor fornecedor para que o ministério autorizasse o pagamento. Nessa nova forma de operacionalizar o programa, de acordo com autores (2015), a transferência de recursos do MDS para PAA começou a ser feita diretamente para cada produtor fornecedor, via instituição bancária por meio de cartão bancário

Como já dito, a vinculação com as cooperativas e associações tinham-se revelado uma estratégia importante para assegurar a participação do diverso tecido social dos produtores familiares, visto que, via essas organizações econômicas, e todos os seus membros eram contemplados na medida de suas capacidades de oferta, com impacto significativo na renda desse produtores fornecedores. E ainda, ampliou a demanda de produtos agrícolas, induzindo esses produtores a escalas e a diversidade de produção, além da articulação local entre produtores e unidades receptoras, beneficiadas com entrega dos alimentos.

Entretanto, a centralidade do governo reformulou o PAA, mudou lógica focalizando o programa aos agricultores mais pobres. Antes, estava voltado ao fomento à produção de caráter universal e inclusivo, promovendo a organização e estruturação da produção e comercialização dos agricultores familiares. Depois, mudou-se para uma lógica focalizada na pobreza como instrumento privilegiado, descartando as organizações econômicas dos produtores familiares, passando a se relacionar com os produtores familiares de forma direta, por meio de conta bancária.

O que as CNSAN propuseram em relação aos recursos do PAA era exatamente o contrário,

Fomentar programas governamentais de produção e compra de gêneros alimentícios regionais da agricultura familiar e de assentamentos rurais e consolidar e ampliar o Programa de Aquisições de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e de Assentamentos Rurais de forma regionalizada, como instrumento de garantia de preços justos, de acesso aos mercados institucionais (CONSEA, 2015, p. 38).

O PAA, apesar de ser uma política de comercialização institucional, de melhoria de renda, de valorização da organização dos produtores e de diversificação produtiva a agricultura familiar, a partir de 2012 houve sua desarticulação com setor organizado, o governo transcendeu para lógica focalizada e individualizada via banco, contrariando as propostas da governança Estado-sociedade, desmontando o PAA como fomento à produção primária da agricultura familiar.

## 4.4 Análise do conteúdo do SISAN

### 4.4.1 Distribuição da renda e desigualdade social

A política vigente de valorização continuada do salário mínimo, no período de 2003 a 2016, possibilitou um crescimento no valor real do salário mínimo em cerca de 77%, e no seu poder de compra, em relação ao dólar, de cerca de 127%. Entretanto, nos últimos anos houve um arrefecimento deste de crescimento, como se pode verificar na (Tabela 19).

**Tabela 19 - Valorização do salário mínimo, 2003/2016.**

ANO	SM			PPC <sup>2</sup>	
	nominal (R\$)	real (R\$) <sup>1</sup>	var aa	(US\$)	var aa
2003	240,00	529,93		178,33	
2004	300,00	546,83	3,2%	189,31	6,2%
2005	300,00	590,08	7,9%	210,01	10,9%
2006	350,00	669,99	13,5%	248,39	18,3%
2007	380,00	702,32	4,8%	267,38	7,6%
2008	415,00	719,25	2,4%	285,26	6,7%
2009	465,00	764,26	6,3%	299,23	4,9%
2010	510,00	816,60	6,8%	323,95	8,3%
2011	545,00	811,65	-0,6%	327,24	1,0%
2012	622,00	885,08	9,0%	367,28	12,2%
2013	678,00	904,78	2,2%	381,44	3,9%
2014	724,00	917,89	1,4%	393,08	3,1%
2015	788,00	932,58	1,6%	399,02	1,5%
2016	880,00	935,64	0,3%	405,28	1,6%
2003/16			76,6%		127,3%

Fonte: IPEA data. <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 06/11/2018.(1) Correção INPC-IBGE de 1979 (IPEA);(2) Paridade do poder de compra (US\$)

A evolução do índice de Gini sobre o rendimento das pessoas (Gráfico 12) mostra que houve um movimento de desconcentração da distribuição da renda no período de 2005 a 2016, o índice passou de 0,548 em 2004 para 0,525 em 2016

**Gráfico 12 - Índice de GINI do rendimento das pessoas (+ 15 anos), 2005/2016.**



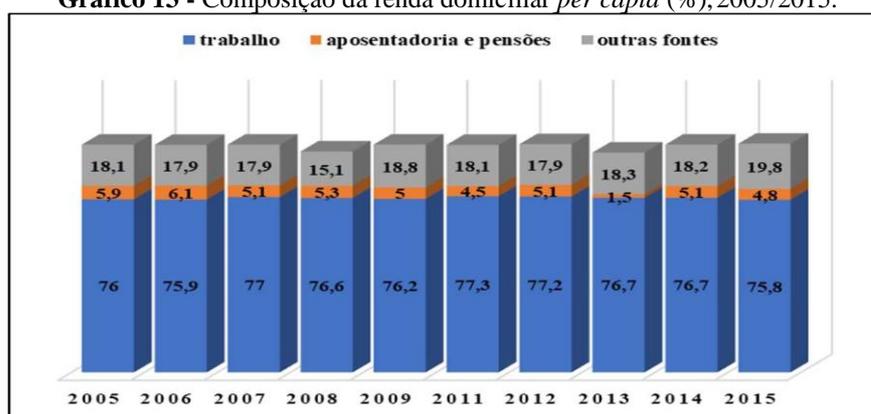
Fonte: IBGE, 2016.

. Pode-se observar gráfico acima que o índice mostrou uma queda mais acentuada no período 2005 a 2011 de -7,7%, enquanto, no período posterior até 2015 arrefeceu a tendência

de queda, para -1,8%. No último ano, houve uma inversão drástica na tendência de queda, e o índice voltou a crescer 6,9%, regressando a valores similares ao registrado em 2009.

No (Gráfico 13) pode observar a composição da renda domiciliar *per capita*, ao longo do período entre os anos de 2005 e 2015. A participação do trabalho foi determinante. O percentual médio do trabalho na composição da renda domiciliar *per capita* foi cerca de 76,5%, enquanto, das fontes aposentadoria e pensões e outras fontes foram de 23,1%.

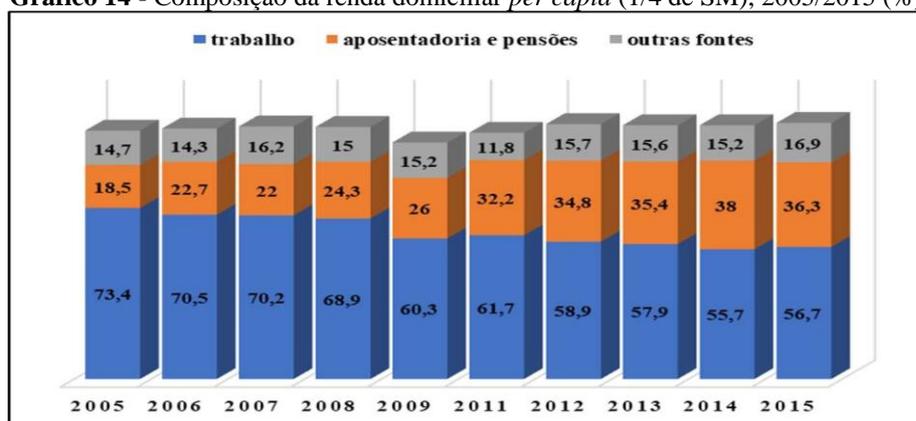
**Gráfico 13 - Composição da renda domiciliar *per capita* (%), 2005/2015.**



Fonte: IBGE (2016).

No entanto, para os domicílios mais pobres (Gráfico 14), com renda *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (SM), a participação do trabalho na composição da renda foi diminuindo no período, cerca de -22,8%. As aposentadoria e pensões e outras fontes aumentaram sua participação, cerca de 96,2% e de 15,0%, respectivamente.

**Gráfico 14 - Composição da renda domiciliar *per capita* ( $\frac{1}{4}$  de SM), 2005/2015 (%).**



Fonte: IBGE (2016).

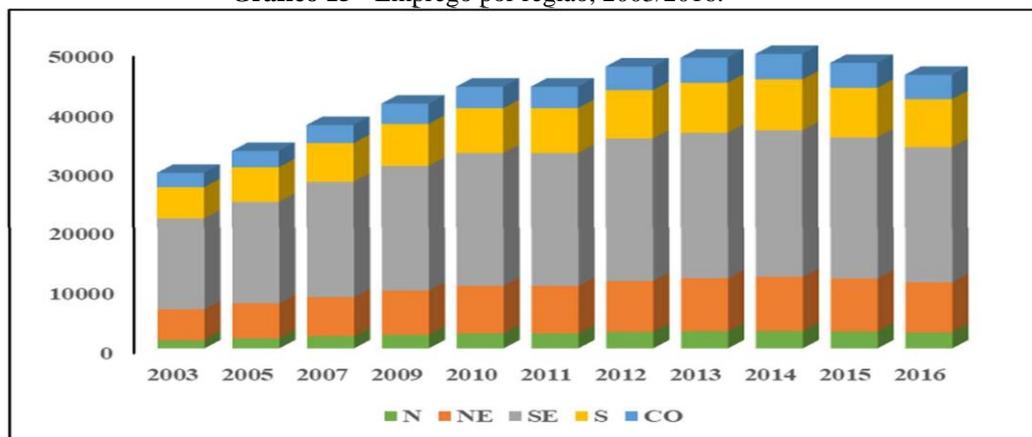
A oferta de empregos, entre os anos de 2003 a 2016, teve um crescimento expressivo no número de empregos formais criados, de cerca de 6% por ano. No entanto, a partir de 2014 se inverteu essa tendência, a geração de empregos formais caiu -7,1% até 2016 (Tabela 20).

**Tabela 20** - Empregos formais, 2003/2015.

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
29.545	31.408	33.239	35.155	37.607	39.442	41.208	44.068	46.311	47.589	48.948	49.572	48.061	46.060

**Fonte:** Anuário RAIS, disponível em [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_anuario\\_rais/anuario.htm](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm). Anexo em 21/10/2018.

Essa expansão da oferta de emprego abrangeu todas as regiões do país, com maior destaque para a região sudeste, como mostra o (Gráfico 15). Porém, a partir de 2013, essa tendência se inverte, o número de emprego começa a cair em todas as regiões.

**Gráfico 15** - Emprego por região, 2003/2016.

**Fonte:** Anuário da RAIS, disponível em [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_anuario\\_rais/anuario.htm](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm). Anexo em 21/10/2018.

Do ponto de vista do saldo de empregos houve uma expansão significativa entre os anos de 2003 e 2013, e de retrocesso até 2016, como mostra o (Gráfico 16). Entre 2003 e 2007 houve crescimento significativo (184,8%), depois até 2009 cai (30%), com crescimento abrupto em 2010 (62%), para em seguida até 2016 iniciar uma trajetória acentuada de queda de -234,3%, com uma pequena oscilação em 2013.

**Gráfico 16** - Saldo de emprego, 2003/2016.

**Fonte:** Anuário da RAIS, disponível em [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_anuario\\_rais/anuario.htm](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm). Anexo em 21/10/2018.

Na evolução da participação do volume de emprego por setor, entre 2003 e 2016, houve um comportamento dispare entre os setores, como se pode verificar na (Tabela 21).

**Tabela 21 - Setor por volume de emprego (%), 2003/2016.**

Setores	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
<b>Extrativa Mineral</b>	0,42	0,44	0,49	0,51	0,50	0,53	0,50	0,48
<b>Indústria de Transformação</b>	18,13	18,45	18,83	17,86	17,52	16,94	15,74	15,52
<b>Serviços Industriais de Utilidade Pública</b>	1,08	1,03	0,97	0,94	0,89	0,91	0,93	0,93
<b>Construção Civil</b>	3,55	3,75	4,30	5,17	5,94	5,91	5,04	4,31
<b>Comércio</b>	17,33	18,07	18,19	18,67	19,09	19,43	19,83	20,11
<b>Serviços</b>	31,74	31,62	31,74	32,12	33,19	34,17	35,69	36,28
<b>Administração Pública</b>	23,67	22,70	21,80	21,27	19,66	19,08	19,14	19,16
<b>Agropecuária, Extr. Vegetal, Caça e Pesca</b>	4,09	3,94	3,67	3,46	3,20	3,02	3,12	3,2

**Fonte:** Anuário RAIS, disponível em [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_anuario\\_rais/anuario.htm](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm). Acesso em 21/10/2018.

Para um conjunto setores houve arrefecimento na oferta e para outro um certo crescimento. Os setores que tiveram queda foram: de serviços públicos<sup>87</sup> (-32,8%), seguidos pela agropecuária e outros (- 21,8%), depois pela da indústria de transformação (-14,4%), para o restante houve aumento, sendo que, os setores de minerais e da construção civil tiveram queda desde 2013.

Na (Tabela 22) se observa que na evolução dos rendimentos médios por setor, entre os anos 2003 e 2016, houve uma queda da quantidade de salários mínimo recebida, entretanto, com a política de valorização do salário mínimo<sup>88</sup>, a renda mensal dos trabalhadores formais melhorou. Em valores corrigidos pelo INPC (dez/2018), o valor do salário mínimo cresceu 97%, enquanto os rendimentos salariais, em média, cerca de 46%, no período<sup>89</sup>.

**Tabela 22 - Remuneração média em salários mínimos por setor, 2003/2016.**

Setor	2003	2006	2008	2009	2010	2012	2014	2015	2016
<b>Extrativa Mineral</b>	8,10	9,52	10,39	10,47	7,84	7,92	8,06	7,88	7,16
<b>Indústria de Transformação</b>	4,44	3,64	3,61	3,38	3,41	3,35	3,36	3,35	3,20
<b>Serviços Industriais de Utilidade Pública</b>	8,22	6,83	6,64	6,44	6,07	5,92	5,59	5,53	5,61
<b>Construção Civil</b>	3,20	2,76	2,92	2,78	2,79	2,81	2,83	2,76	2,61
<b>Comércio</b>	2,72	2,32	2,31	2,24	2,24	2,25	2,27	2,24	2,17
<b>Serviços</b>	4,33	3,57	3,49	3,36	3,35	3,26	3,31	3,32	3,19
<b>Administração Pública</b>	5,27	5,09	5,02	4,71	4,82	4,76	4,80	4,78	4,62
<b>Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca</b>	2,03	1,84	1,91	1,86	1,88	1,96	2,02	2,01	1,95

**Fonte:** Anuário RAIS, disponível em [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_anuario\\_rais/anuario.htm](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm). Acesso em 21/10/2018.

<sup>87</sup> Soma dos dados dos setores “serviços industrial de utilidade pública e administração pública” (grifo nosso).

<sup>88</sup> Salário mínimo em 2003 – R\$240,00 (MP 116/2003) e em 2016 – R\$ 880,00 (Decreto 8.618/2015).

<sup>89</sup> Cálculo feito pelo autor.

No (Gráfico 17) verifica-se mudanças na renda do trabalho, pari passu, a de variações no número de ocupações. A taxa de remuneração dos empregados na renda nacional manteve uma trajetória de crescimento, observada desde 2003, passando de 39% para cerca 45% do PIB, em 2015, decorrente da valorização do salário mínimo. De maneira geral, entre 2003 e 2016, a renda dos brasileiros cresceu, além disso, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional aumentou 16%.

**Gráfico 17** - rendimento do trabalho na renda nacional e o número de ocupações 2003/2016 (%).



**Fonte:** SCN/IBGE, disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101289\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101289_informativo.pdf). Acesso em 22/10/2018.

Apesar do aumento da participação da remuneração no PIB, em 2015, o número de ocupações registrou uma redução, que incidiu sobre todas as formas de inserção no mercado de trabalho. Em termos absolutos, tal redução correspondeu à perda de 3,5 milhões de ocupações, das quais 1,5 milhão com vínculo formal e 2 milhões sem vínculo formal, segundo Sistemas de Contas Nacionais do IBGE (SCN/IBGE)<sup>90</sup>.

A taxa de ocupação na sua trajetória de evolução teve movimentos de fluxo e refluxo, entre anos de 2003 e 2014. Até meados da década houve um abrupto crescimento, após 2005 apresentou uma trajetória de queda, recuperando a tendência de crescimento a partir de 2009 a 2014, quando no ano seguinte se inverteu novamente, apontando queda.

As ações de governo, ora vigentes à época do período 2003 a 2016, de distribuição de renda, com a política de valorização do salário mínimo e expansão do fluxo de trabalho formal, permitiram condições de melhora de vida dos trabalhadores.

Essa trajetória crescente do valor real do salário mínimo com expansão do poder de compra dos trabalhadores foi a singularidade da distribuição da renda no período, entre anos de 2003 a 2016, que, conseqüentemente, resultou em melhorias sociais da população pobre. Entretanto, nos últimos anos houve uma reversão nesta tendência de valorização do salário

<sup>90</sup>Informação disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/servicos/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=downloads>. Acesso em 17/05/2018.

mínimo, que pode ter decorrido de decisões específicas de governo para o mundo do trabalho, que embalsamaram tanto as variações como a retomada da concentração da renda.

A prevalência da expansão do rendimento dos trabalhadores substanciou como efeito causal a singularidade da transformação social ocorrida no período, questão amplamente divulgada pela imprensa nacional e de fora. Conseqüentemente, isto resultou na melhora da condição de segurança alimentar da população brasileira, em termos de redução da insegurança alimentar e de melhora no consumo alimentar, tema tratado adiante. Entretanto, nos anos entre 2014 a 2016 houve um arrefecimento tanto na valorização do salário mínimo quanto do fluxo de novos empregos formais, impactando a condição de vida das famílias dos trabalhadores, principalmente, as que se encontravam em situações de vulnerabilidade social.

Segundo a PNAD (2016), o comportamento do nível da ocupação das pessoas de 15 anos ou mais de idade não apresentou uma trajetória uniforme, ao longo do período de 2004 a 2015, sendo que, em 2008 atingiu seu valor máximo, quando alcançou 63,7%. A partir desse então, ocorreu redução, que foi revertida em 2014 (61,9%). Em 2015, no entanto, registrou a maior queda anual (3,3 pontos percentuais), passando para 58,6% – o menor nível de ocupação em 12 anos.

Dadas as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, visto que a estratégia de inclusão via crescimento econômico e expansão do assalariamento entrou num processo de retornos decrescentes, as aposentadorias, pensões e outras fontes foram se tornando uma opção na composição da renda familiar dos trabalhadores em vulnerabilidade social.

As políticas inclusivas de transferência de renda tiveram impacto significativo, visto que alcançaram um número crescente de beneficiários em situação de vulnerabilidade social, que foram, por sua vez, adentrando ao mercado de consumo. A seguir destacam os programas de garantia de renda de natureza assistencial.

O programa de Benefício de Prestação Continuada da Lei de Assistência Social – LOAS (BPC), tem como objetivo assistir ao idoso acima de 65 anos e à pessoa com deficiência de qualquer idade, garantindo um salário mínimo mensal. A linha de corte do BPC: rendimento domiciliar *per capita* abaixo de 1/4 de salário mínimo (Lei n. 8.742/1993), atendendo ao princípio constitucional de as pessoas viverem e envelhecerem com dignidade (PNAD, 2017). Em 2016, 3,4% do total de domicílios receberam recursos do BCP (PNAD, 2017). Esse programa teve um crescimento do número de pessoas atendidas de 9% por ano, entre os anos de 2004 e 2016, conforme mostra a (Tabela 23) a seguir. Entre os anos 2004 e 2014 a amplitude de atendimento de beneficiários do BPC dobrou, e no período seguinte manteve uma certa estabilidade, com variação leve de crescimento até 2016 de 0,8%.

**Tabela 23** - Atendimento do BPC, 2004/2016.

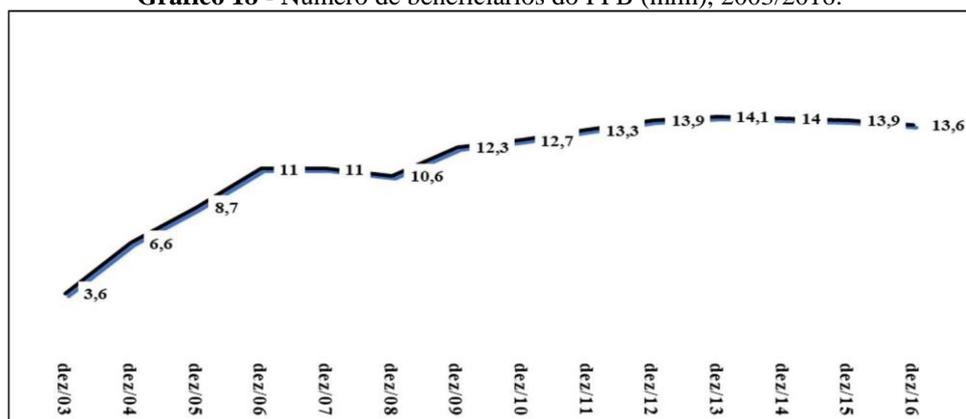
Ano	BPC n°	
	Total	Idosos
2004	1.127.849	933.164
2010	1.778.345	1.623.196
2014	2.253.822	1.876.610
2015	2.323.808	1.918.918
2016	2.436.608	1.974.942

**Fonte:** Vis-data/SEDS-MDS, disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/index.php#>. Acesso em 03/12/2018.

O Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência direta de renda com condicionalidade<sup>91</sup>, pautado no exercício dos direitos sociais nas áreas da saúde, educação e assistência social. Ao longo do período entre os anos de 2003 e 2016 o PBF ganhou uma aderência e amplitude junto à população pobre, 62,1% dos beneficiários se concentravam entre os 20% mais pobres, sendo que 55,8% dos beneficiários eram crianças e jovens até 20 anos<sup>92</sup>.

Segundo a PNAD (2018), em 2016, 14,3% do total de domicílios receberam recursos do PBF, sendo que, aqueles que recebiam bolsa família, 91,6% estavam entre os 40% com menores rendimentos e 55,1% estavam entre os 10% mais pobres.

O (Gráfico 18) mostra a evolução do contingente social atendidos pelo Programa Bolsa Família (PBF). Pode-se perceber um crescimento acentuado do número de beneficiários entre os anos de 2003 e 2013, de 26,5% ao ano em média. A partir de 2014 apresenta uma certa estabilidade, com leve oscilação de queda.

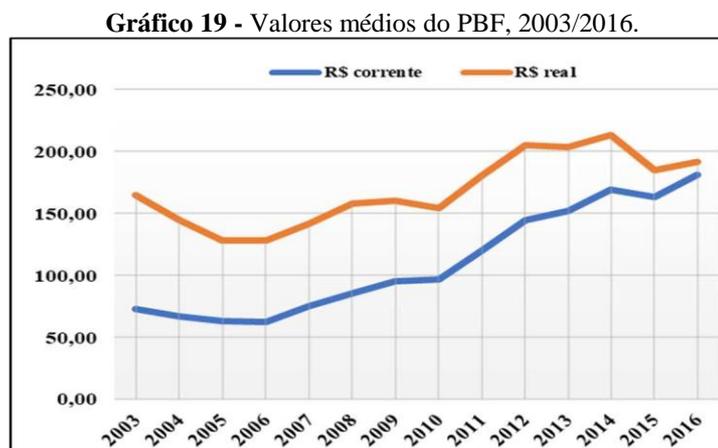
**Gráfico 18** - Número de beneficiários do PFB (milh), 2003/2016.

**Fonte:** Vis-data/SEDS-MDS, disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/index.php#>. Acesso em 03/12/2018.

<sup>91</sup>Ver <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/index.php>. Acesso em 04/12/2018.

<sup>92</sup> Fonte: ASPIRE/Banco Mundial e PNAD Contínua Anual, 1ª Entrevista, 2016/IBGE. Elaboração: SENARC/MDS. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/apresentacoes/2018/programa-bolsa-familia-tiago-falcao.pdf/view>. Acesso em 30/11/2018.

No próximo (Gráfico 19), pode-se observar que, no período de 2003 a 2016, houve uma evolução dos valores médios correntes distribuídas pelo PBF, no entanto, em termos de valores médios reais significou somente 1,2%, com oscilações de queda, sendo que a partir de 2013 teve uma mudança, caindo em 10,1%.



**Fonte:** Vis-data/SEDS-MDS, disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/index.php#>. Acesso em 03/12/2018. (1) INPC-dez/2008

Em 2014, as linhas de exigibilidade do PBF foram reajustadas em 10%, a renda *per capita* para extremamente pobres passou de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 e, no que se refere aos pobres foi de R\$ 140,00 para R\$ 154,00 *per capita*<sup>93</sup>. Para as famílias que recebiam o Benefício de Superação da Pobreza (BSP), o valor médio passou de R\$ 216,00 mensais para R\$ 242,00 (IPEA, 2015).

Como as revisões foram periódicas e não sistemáticas das linhas de acesso ao PBF, o efeito inflacionário nos valores repassados diminuiu as condições de sobrevivência das famílias beneficiadas ao longo do tempo, visto que a inflação foi superior aos reajustes concedidos. Portanto, a desatualização das linhas de elegibilidade durante determinados períodos de tempo traduziu, na prática, os limites orçamentários e as restrições operacionais para expansão financeira do programa a cada ano. Isto, de certa forma, facilitou “o cumprimento de metas de ampliação da cobertura do PBF, dado que muitas famílias superam a miséria apenas pela manutenção do valor nominal da linha de extrema pobreza” (IPEA, 2015, p. 55).

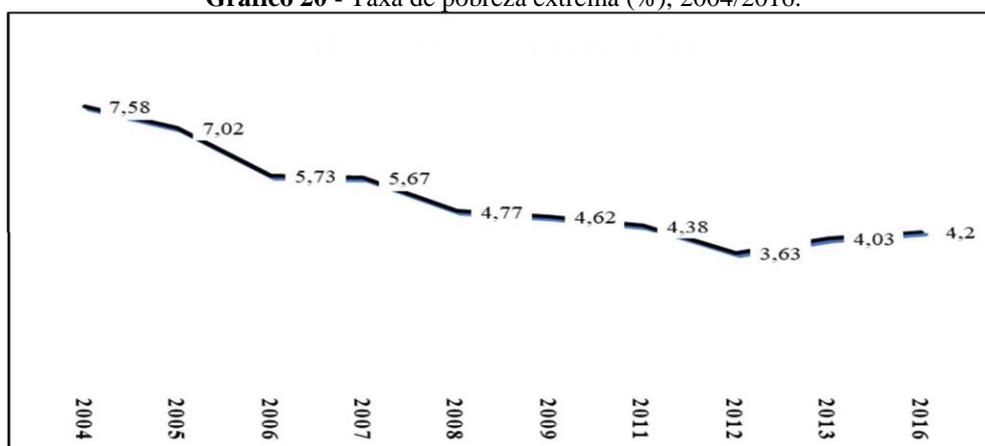
Há que se ressaltar que, a partir de 2011, com lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o aumento do valor médio do benefício não se dirigiu a todas as famílias, mas, principalmente, para as extremamente pobres cobertas pelas PBSM. Percebe-se, desde então, que PBF focalizou suas atenções e ações nos mais miseráveis, em consonância com o PBSM.

<sup>93</sup> As linhas de acesso não eram revisadas desde julho de 2009 (IPEA, 2015).

Contudo, se deve frisar que o recorte entre famílias pobres extremamente pobres não foi algo tão simples como sugere o recorte financeiro do governo (IPEA, 2015). “As famílias com renda inferior a R\$ 70,00 e aquelas com renda um pouco acima deste patamar partilham condições de vida e carências muito semelhantes no seu cotidiano” (IPEA, 2015, p. 56).

A despeito das ações focais do PBSM junto as famílias extremamente pobres, não houve redução da pobreza e sim sua inversão, veio a crescer. Os dados do (Gráfico 20) mostram que a pobreza extrema no país reduziu, entre os anos de 2003 a 2013, em -45%. Entretanto, a partir de 2014 pode-se verificar que houve inversão, de 16%.

**Gráfico 20** - Taxa de pobreza extrema (%), 2004/2016.



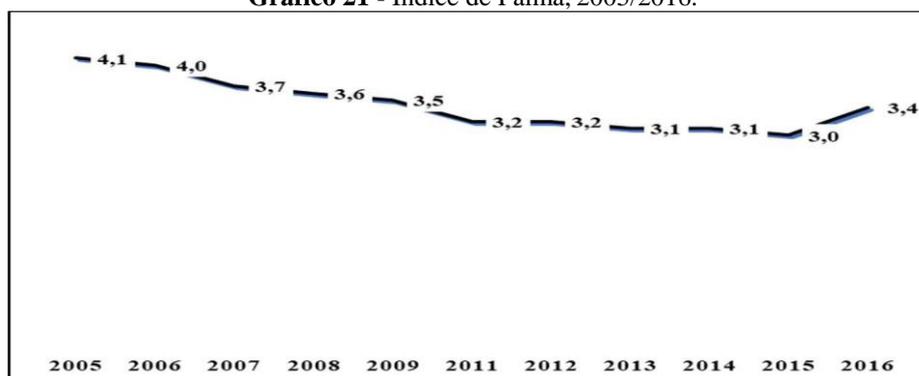
Fonte: DISOC/IPEA (IPEA, 2015); IBGE (2017<sup>a</sup>)

A renda dos trabalhadores, principalmente, dos extremamente pobres e pobres, alterou-se significativamente no período entre os anos de 2003 e 2016, com a valorização do salário mínimo e aumento da oferta de emprego (participação dos rendimentos do trabalho na renda familiar) e com as transferências de renda, fundamentalmente do PBF. Contudo, a participação da renda do trabalho e a oferta de emprego se arrefeceram a partir de 2014.

As mudanças na distribuição da renda dos trabalhadores, no período entre os anos de 2003 a 2016, possibilitou alterações no quadro histórico da desigualdade renda no país, mas isto se alterou nos últimos anos.

O do índice de Palma<sup>94</sup>a seguir, que indica a desigualdade na distribuição de rendimentos do trabalho, mostra que no período entre os anos de 2005 e 2016 desigualdade renda se reduz, sendo que, entre 2011 a 2014 manteve certa estabilidade, com leve oscilações, e a partir de 2015 cresce a um percentual próximo ao cravado em 2009 (Gráfico 21).

<sup>94</sup> O índice de Palma, que representa a razão entre a parcela do rendimento apropriada pelos 10% das pessoas com maiores rendimentos em comparação à parcela apropriada pelos 40% com menores rendimentos (IBGE, 2018).

**Gráfico 21 - Índice de Palma, 2005/2016.**

Fonte: IBGE, 2016;2017 e 2018

A razão para tal performance de resultados pode ser atribuída à política de valorização do salário mínimo, que atuou como na contenção de perda do rendimento real dos trabalhadores situados nos menores centésimos de classe de renda da população. Mas, desde 2015 houve um crescimento na relação da renda entre decimal mais rico e os 2/5 mais pobres da população brasileira, decorrente do arrefecimento da política de valorização do salário mínimo.

Entre anos de 2004 a 2015, a renda apropriada pelos 10% mais pobres cresceu 30,6% até 2011, permanecendo neste patamar até 2015 e a dos 50% mais pobres cresceu 22%, no entanto, apossavam-se de 21% da renda em 2015. Enquanto, os 5% e 1% mais ricos tiveram perda, de -10,7% e -10,2%, respectivamente, mas, ainda assim, apoderavam-se de cerca de 40% da renda em 2015. A fração da renda apropriada pelos mais ricos até 2015 caiu, com diminutas alterações, todavia, a dos 1% mais ricos permaneceu 8 vezes maior que os 10% mais pobres e dos 5% mais ricos 20 vezes. Os 20% mais ricos apropriavam-se de 55% da renda em 2015, praticamente, estabilizados neste patamar, com leves oscilações, desde 2013. De fato, não se mudou o quadro da concentração da renda nacional apesar do ganho dos mais pobres, a concentração no topo manteve a desigualdade de renda (Tabela 24).

**Tabela 24 - Distribuição da riqueza nacional por quartis de renda, 200/2015**

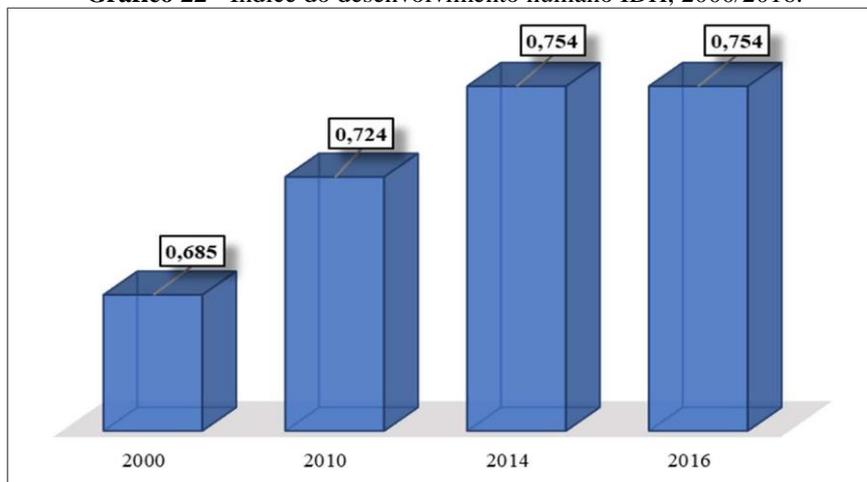
Classes (%)	Distribuição dos rendimentos de todos os trabalhos (%)										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
10% -	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
50% -	16,1	16,4	16,7	17,3	17,8	18,0	19,0	19,2	19,2	19,4	19,7
20% +	60,1	59,8	59,7	58,6	58,0	57,7	56,4	56,1	55,8	55,4	54,9
5% +	31,7	32,0	31,6	30,6	30,3	30,2	29,5	29,3	29,0	28,5	28,3
1% +	12,7	13,0	12,8	12,3	12,3	12,4	12,0	12,3	12,0	11,5	11,4

Fonte: PNAD, 2015.

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016 elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento – PNUD (PNUD, 2016) mostra que no Brasil (Gráfico 22), no período de 2004/2016, ocorreu uma elevação significativa do Índice de Desenvolvimento

Humano (IDH)<sup>95</sup>, de 0,724 em 2004 para 0,754 em 2016, passando da faixa de países de IDH-médio para IDH-alto<sup>96</sup>.

**Gráfico 22** - Índice do desenvolvimento humano IDH, 2000/2016.



Fonte: PNUD, 2016.

O IDH cresceu 10,07% no período, numa média anual de 0,59%. Dentre os 78 países analisados com IDH melhor que o Brasil, apenas Andorra, Arábia Saudita, Seicheles e Maurício tiveram desenvolvimento humano mais acelerado que o brasileiro. Porém, não se pode comemorar tal empenho, pois esse relatório mostrou que o Brasil estagnou no valor de 0,754 (obtido em 2014), e no ranking mantém a mesma posição 79º entre 188 países analisados pelo PNUD (2016). Na América do Sul, o Brasil é o 5º país com maior IDH, atrás do Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela. No caso da Argentina, Chile e Uruguai, todos os indicadores são maiores que os brasileiros. Em relação à Venezuela, o Brasil apresenta melhores números para esperança de vida ao nascer e anos esperados de estudo, mas os indicadores Renda Nacional Bruta (RNB) per capita e média de anos de estudo foram menores.

Em termos de desigualdade o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016(PNUD, 2016) apontou que apesar do valor do IDH ajustado à desigualdade social ter melhorado, passou de 0,509 em 2010 para 0,561 em 2016, o patamar de classificação obtido pelo país piorou neste requerimento social no contexto mundial. Pois, no IDH ajustado à desigualdade

<sup>95</sup>O IDH uma medida sintética do desenvolvimento humano. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

<sup>96</sup>O IDH é um número que varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. A faixas de IDH: até 0,499 IDH-baixo; de 0,500 a 0,699 IDH-médio; de 0,700 a 0,799 IDH-alto; e acima de 0,800 IDH-muito alto (PNUD, 2016).

social o Brasil foi o 3º país que mais perdeu posições, empatando com Coreia e Panamá e, atrás somente do Irã (-40) e de Botsuana (-23).

Em relação ao Coeficiente de Gini (renda) a situação foi a mesma, apesar da pequena melhora dos valores entre 2010-2016, passou de 0,550 para 0,515, o Brasil ficou no quarto pior lugar entre os países da América Latina e Caribe, atrás do Haiti, Colômbia e Paraguai (IPEA, 2015, 2016).

O governo assegurou distribuição de renda e geração de trabalho, com melhorias nas condições de vida, em função da autonomia relativa do Estado, conseqüentemente, as determinações fundamentais do desenvolvimento social puderam a vir se tornar objeto da ação do Estado relativa aos pontos cruciais para abrangência de ações e programas que estão envolvidos as populações que mais dependem deles. Entretanto, apesar dos resultados positivos de crescimento da abrangência das políticas sociais de renda e emprego, assistenciais e de transferência de renda, a partir de 2014, houve uma mudança drástica de retrocesso, com significativos impactos no crescimento da pobreza e da desigualdade renda, e com conseqüências na condição de insegurança alimentar do povo. Sendo, a desigualdade social se manteve em patamares significativo durante todo o período.

Os dados permitam inferir que a principal variável de inflexão destas políticas foi a decisão política de governo de redução do gasto orçamentário decorrente do ajuste fiscal e das políticas recessivas iniciadas a em 2015. De certa forma o governo retomou o que era feito em governos anteriores a 2003, de ortodoxia econômica e focalização da política. Prenuncio que a condensação da luta de classe ou fração de classe no aparato do Estado estava mudando em termos da hegemonia do capital.

#### **4.4.2 Condição de insegurança alimentar**

A trajetória dos resultados no quadro da condição de Insegurança Alimentar permitiu verificar o grau de justiça social que a política social de SAN teve condições de sancionar e seus limites.

As bases de dados nacionais disponíveis para mensuração da insegurança alimentar e nutricional foram constituídas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios suplementar de SAN (PNAD-SAN)<sup>97</sup> e Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). O IBGE

---

<sup>97</sup> O levantamento suplementar de SAN foi inserido na PNAD em 2004, de modo a proporcionar indicadores para medida de SAN (PESSANHA et ali, 2008).

dispõe de uma base de dados de SAN ampla que permite desnudar e verificar as questões nacionais de insegurança alimentar.

A PNAD-SAN, de 2004 e 2013, apesar de não comportar todo o período deste estudo, a replicação periódica de dados permitiu a constituição de uma série temporal, deste modo a constatação de tendências. A POF o levantamento estacionou em 2009, mas mesmo assim, serviu de base para avaliação do consumo alimentar junto com outras fontes. A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) se constituiu numa base de dados de mensuração das estruturas de consumo, dos dispêndios do consumo e dos rendimentos das famílias brasileiras, possibilitando um levantamento do perfil das condições de vida da população a partir dos seus orçamentos domésticos (POF, 2011).

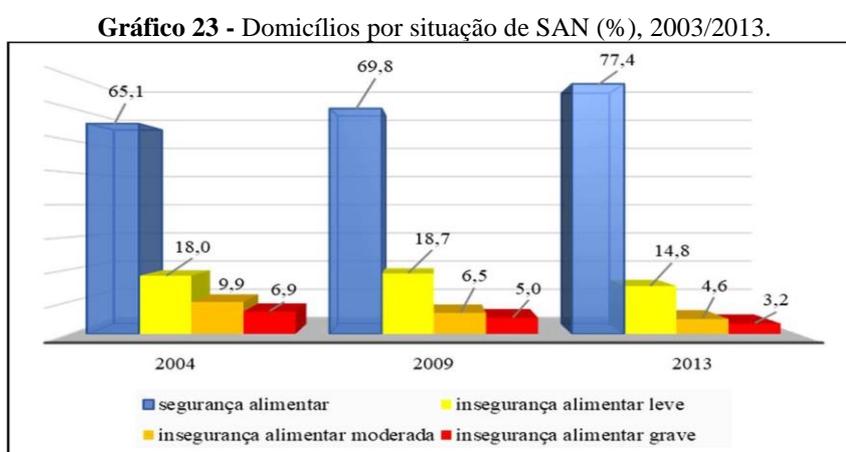
O acompanhamento da evolução das condições de (in)segurança alimentar e nutricional da população no decorrer do tempo, de modo a medir a eficácia e efetividade das políticas públicas neste campo, depende contudo, da replicação periódica e regular destes métodos ao longo do tempo, nos mesmos veículos de pesquisas anteriormente realizados, de modo a construirmos séries temporais consistentes para a realização desta tarefa (PESSANHA *et al*, 2008, p. 18).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em convênio com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nos anos de 2004, 2009 e 2013, realizou uma Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) específica sobre a condição de SAN dos domicílios brasileiros. Essa PNAD-SAN classificou os domicílios brasileiros segundo quatro categorias de condição de segurança alimentar: Segurança Alimentar (SA); Insegurança Alimentar Leve (IA-l); Insegurança Alimentar Moderada (IA-m); e Insegurança Alimentar Grave (IA-g), segundo os critérios estabelecido pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

De acordo com a classificação da EBIA, considera-se domicílios em condição de Segurança Alimentar, aqueles onde seus moradores tiveram acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e sequer se sentiam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo. Em condição de Insegurança Alimentar Leve, aqueles nos quais foi detectada alguma preocupação com a quantidade e qualidade dos alimentos disponíveis. Em condição de Insegurança Alimentar Moderada, aqueles que conviveram, no período de referência, com a restrição quantitativa de alimento. Por fim, em condição de Insegurança Alimentar Grave se considera quando houver privação de alimentos, podendo chegar a fome (PNAD-SAN, 2014).

Neste tópico se adotou como parâmetro ou como corte de análise, o estado de insegurança alimentar moderada e grave, e sob esses enfoques se observou de forma paradoxal a evolução da condição da segurança alimentar no país.

A Pesquisa Nacional por Amostragem por Domicílio (PNAD-SAN, 2014), registrou em 2013, que dos 65,3 milhões de domicílios particulares existentes no Brasil, 50,5 milhões (77,4%) estavam em situação de Segurança Alimentar (SA), equivalente a 149,4 milhões de pessoas (74,2%) do total dos moradores em domicílios particulares do país. E, 14,7 milhões de domicílios (22,6%) se encontravam em algum grau de insegurança alimentar, ou seja, tinham alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer alguma restrição alimentar, devido, principalmente, à falta de recursos para adquirir alimentos de forma parcial ou integral. Nesses domicílios, viviam cerca de 52,0 milhões de pessoas (Gráfico 23).



Fonte: PNAD-SAN, 2014.

No período, entre os anos de 2004 e 2009, a prevalência de domicílios em situação de segurança alimentar aumentou de 65,1%, para e 69,8%. Os domicílios em situação de insegurança alimentar apresentaram uma tendência de queda.

Em 2004, o percentual da condição de insegurança moderada e grave nos domicílios era de, respectivamente, 9,9% e 6,9%, que se modificaram em 2009 para 6,5% e 5,0%, respectivamente. Pode-se observar que no período houve persistência do percentual de insegurança leve e redução dos percentuais de insegurança alimentar moderada e grave. Para o período seguinte, de 2009 para 2013, a prevalência da insegurança alimentar reduziu nos três níveis.

Em 2013, a prevalência de domicílios vivendo em situação de insegurança alimentar moderada foi 4,6% (3,0 milhões), nos quais moravam 10,3 milhões de pessoas (5,1%); e 3,2% de domicílios (2,1 milhões) em insegurança alimentar grave, nos quais conviviam 7,2 milhões de pessoas.

Apesar da tendência de crescimento dos domicílios que não tiveram nenhuma preocupação com alimentação no período entre os anos de 2004 e 2013, ainda, no país se

encontravam domicílios em condição de insegurança alimentar moderada e grave cerca de 7,8% do total de domicílios (PNAD, 2014).

Na área rural, entre os anos de 2004 e 2013, os domicílios em segurança alimentar (SA) não registraram variação significativa passaram de 64,8% para 64,7%, e nesta área foram verificados maiores índices de insegurança alimentar moderada (IA-m) ou grave (IA-g) do que nas áreas urbanas (Tabela 25). A proporção de domicílios urbanos em segurança alimentar aumentou, passando de 70,7% para 79,5%, respectivamente, e a prevalência de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave caiu de 10,7% em 2009 para 6,7 em 2013.

**Tabela 25** - Domicílios rural e urbano por situação de SA e IA-m e IA-g (%), 2009-2013.

Situação de Segurança Alimentar	2009			2013		
	total	urbana	rural	total	urbana	rural
Segurança Alimentar	69,8	70,7	64,8	77,4	79,5	64,7
Insegurança Alimentar moderada	6,5	6,1	5,5	4,6	3,9	8,4
Insegurança Alimentar grave	5	4,6	7,1	2,8	2,8	5,5

Fonte: PNAD-SAN, 2014

A área rural se constitui em um território de maior vulnerabilidade social e onde a pobreza se mostra mais profunda. A pobreza rural do produtor familiar, em termos da falta de oportunidades de trabalho e renda têm origem nas diferentes condições de acesso aos fatores de produção e a sua baixa capacidade produtiva (BELIK, 2014).

Em 2013, 6,7 % dos domicílios urbanos viviam moradores em situação de insegurança alimentar moderada (IA-m) ou grave (IA-g), algo entorno de 7,4% da população urbana; enquanto, na área rural a proporção de domicílios foi de 13,9%, onde viviam 15,8% da população rural (Tabela 25).

No período em questão houve um aumento do percentual dos domicílios em condição de segurança alimentar (SA) em todas as regiões, conforme (Tabela 26).

**Tabela 26** - Domicílios em condição de S A, IA, IA-l, IA-m e IA-g, por região 2004-2013.

Região	2004 (%)					2013 (%)				
	S A	IA	IA-l	IA-m	IA-g	S A	IA	IA-l	IA-m	IA-g
Norte	60,0	40,0	21,6	9,2	9,2	63,9	36,1	21,6	7,7	6,7
Nordeste	53,9	46,1	24,8	12,0	9,3	61,9	38,1	23,6	8,9	5,6
Sudeste	76,7	23,3	16,2	4,1	2,9	85,5	14,5	10,2	2,4	1,9
Sul	81,4	18,6	13,2	3,3	2,1	85,1	14,9	10,5	2,5	1,9
Centro-oeste	69,8	30,2	20,4	5,8	4,0	81,8	18,2	12,7	3,2	2,3

Fonte: PNAD, 2014

No período entre 2004 e 2013, a região Centro-oeste registrou uma evolução mais expressiva (17,2%) na situação de segurança alimentar nos domicílios. No Nordeste assinalou o segundo maior crescimento (14,5%), embora a região permanecesse com a menor prevalência de domicílios na condição de segurança alimentar entre as demais regiões e permaneceram em condições de insegurança alimentar grave e moderada um número significativo de domicílios nordestinos, cerca de 14,5%. Em seguida, foi sudeste (11,5%), no entanto a região apresentou o maior índice de domicílios em condição de segurança alimentar (85%) em 2013. Na região Norte não houve praticamente alteração entre os domicílios na condição de insegurança alimentar leve, mas acusou redução dos domicílios em condição de insegurança alimentar moderada e grave, entretanto, nesta condição permaneceram uma quantidade significativa de domicílios nortista, cerca de 14,4%. Nas outras houveram reduções em todas as situações de insegurança alimentar.

Segundo a PNAD (2014), em 2013, nas regiões Norte e Nordeste estavam situados cerca de 33% do total de domicílios do país, sendo que, entre aqueles em situação de insegurança alimentar moderada e grave perfaziam no país cerca de 9,6%. No Sudeste situava cerca de 43% do total de domicílios brasileiros, sendo que, entre aqueles em situação de insegurança alimentar moderada ou grave era cerca de 3,4%. Nas outras regiões registram 4% entre aqueles em situação de insegurança alimentar.

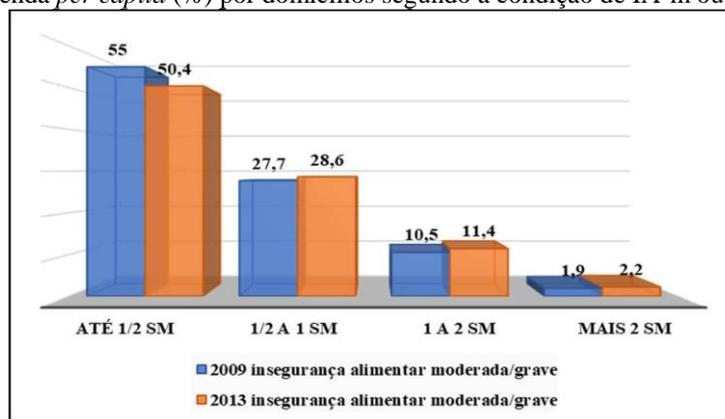
Considerando as Unidades da Federação, o estado do Espírito Santo, em 2013, apresentou a maior prevalência de segurança alimentar (89,6%), seguido por Santa Catarina (88,9%) e São Paulo (88,4%). No Nordeste, todos os estados apresentaram taxas inferiores à média nacional (77,4%). Os estados nordestinos com as menores prevalências foram: Maranhão (39,1%) e Piauí (44,4%), que sequer chegavam à metade dos domicílios sem condições de alimentação assegurada, em comparação a 2009, registraram aumento de 3,6 e 3,3 pontos percentuais, respectivamente. Na Região Norte, apenas Rondônia registrou prevalência da condição de segurança alimentar (78,4%) acima da média nacional (PNAD, 2014).

Em termos de rendimento, entre os anos de 2009 e 2013, houve uma redução de domicílios com rendimento *per capita* até 1/2 salários mínimos em situação de insegurança de alimentar moderada (IA-m) e grave (IA-g), enquanto as demais essa situação, praticamente, permaneceu estável, com leve aumento, como pode-se verificar no (Gráfico 24).

A PNAD (2014) mostrou, que no ano de 2013, a distribuição dos domicílios em condição de segurança alimentar (SA) ocorria nos domicílios de rendimento *per capita* mais elevadas. Pois, do total de domicílios em condição de segurança alimentar, 53,5% estavam com rendimento mensal domiciliar *per capita* acima de 1 salário mínimo, e 23,9% estavam com

mais de 2 salários mínimos. Por outro lado, essa situação se invertia nos domicílios com estrato inferiores de renda, 79% em condição de insegurança alimentar moderada (IA-m) ou grave (IA-g) pertenciam a classe de menos de 1 salário mínimo e 50,4% de até 1/2 salário mínimo.

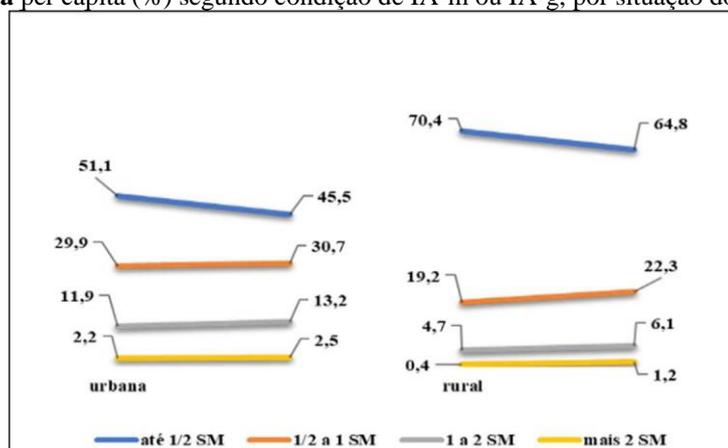
**Gráfico 24** - Renda *per capita* (%) por domicílios segundo a condição de IA-m ou IA-g 2009-2013.



Fonte: PNAD, 2014

Na área urbana e rural, entre os anos de 2009 e 2013, houve uma redução dos domicílios com rendimento *per capita* até 1/2 salários mínimos em situação de insegurança alimentar moderada (IA-m) ou grave (IA-g), enquanto para os outros domicílios com classes de maior rendimento essa tendência foi diferente, com leve aumento (Gráfico 25).

**Gráfico 25** - Renda *per capita* (%) segundo condição de IA-m ou IA-g, por situação domiciliar, 2009-2013.



Fonte: PNAD, 2014.

Segundo a PNAD (2014, p. 43-44),

A distribuição dos domicílios em SA por classes de rendimento domiciliar per capita mostra que há uma ligeira concentração dos domicílios nas classes mais elevadas, 53,5% dos domicílios nestas condições estavam na classe de rendimento mensal domiciliar per capita acima de 1 salário mínimo, sendo 23,9% na classe de mais de 2 salários mínimos. Por outro lado, 78,9% dos domicílios em IA moderada ou grave pertenciam a classe de até 1 salário mínimo e 2,2% a de mais de 2 salários mínimos. Na área urbana, 56,4% dos domicílios em SA possuíam rendimento médio mensal domiciliar per capita superior a 1 salário mínimo, enquanto 15,7% dos domicílios em

IA moderada ou grave possuíam este rendimento. A maior concentração destes domicílios estava na classe de mais de ½ a 1 salário mínimo (30,7%). Na área rural, enquanto 32,7% dos domicílios em SA tinham rendimento médio mensal domiciliar per capita superior a 1 salário mínimo, nos domicílios em IA moderada ou grave o percentual era de 7,2%. Na área rural, 35,9% dos domicílios em IA moderada ou grave tinham rendimento de até ¼ do salário mínimo e 28,9% tinham de mais de ¼ a ½ do salário mínimo.

A (Tabela 27) mostra a evolução da contribuição do componente do rendimento da aposentadoria e dos programas de proteção social para a condição de segurança alimentar segundo classes de renda. Pode-se constatar substancial contribuição desses benefícios sociais para a diminuição da insegurança moderada ou grave em todos rendimentos de classe. A valorização continuada do salário mínimo, e do impacto disto nas rendas de proteção social, foi decisiva na trajetória de queda da dimensão da insegurança alimentar moderada ou grave, em todo o período.

**Tabela 27** - Impacto da previdência e da proteção social (%) sobre a IA-m ou IA-g, 2009-2013.

Classes	Pensão e Aposentadoria		Auxílio Alimentação		Auxílio Moradia		Auxílio Saúde		Auxílio Educação	
	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013
até 1/2 SM	64,9	46,4	67,5	41,5	51,9	37,3	61,1	25,6	53,1	25,6
1/2 a 1 SM	13,0	9,3	10,2	6,4	9,5	8,6	7,7	3,9	9,2	3,9
1 a 2 SM	5,7	4,2	4,2	2,7	4,8	3,2	3,4	2,2	3,9	2,2
mais 2 SM	2,4	1,0	0,8	0,6	0,9	0,5	0,8	0,5	0,3	0,5

Fonte: PNAD, 2014.

Para as áreas urbano e rural quanto maior o nível de escolaridade dos moradores menor a prevalência de insegurança moderada ou grave (Tabela 28). Do total de domicílios 13,7% com moradores de 1 a 3 anos de estudo estavam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave, para aqueles com 15 anos ou mais de estudo o percentual era de 1,2%. Na área rural as prevalências eram maiores em qualquer nível de escolaridade do que as observadas na área urbana.

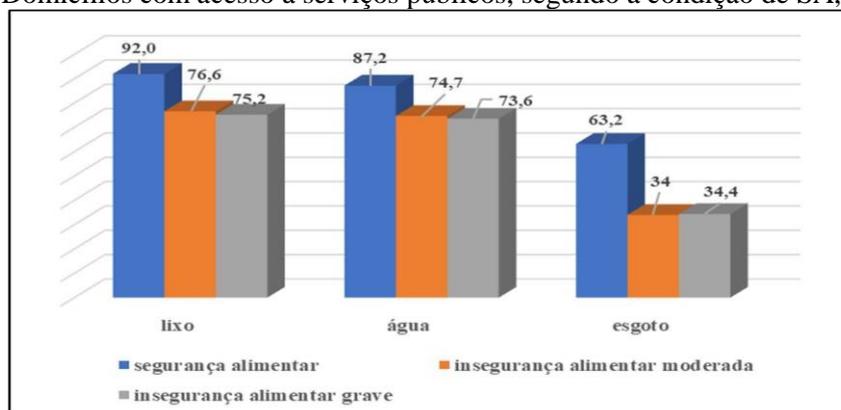
**Tabela 28** – Anos de estudo e a prevalência de IA-m ou IA-g em domicílio urbanos e rurais, 2013.

Anos	Anos de Estudo	Domicílios em IA mod e grave		
		Total	Urbano	Rural
2009	s/ instrução até 1 ano	20,2	18,9	24,3
	1 a 3 anos	19,5	18,6	22,0
	4 a 7 anos	14,8	14,5	16,1
	8 a 10 anos	10,9	10,6	12,6
	11 a 14 anos	6,0	5,8	7,7
	mais 15	1,4	1,3	3,6
2013	s/ instrução até 1 ano	13,7	11,8	20,5
	1 a 3 anos	13,7	12,0	18,7
	4 a 7 anos	10,1	9,1	14,4
	8 a 10 anos	7,6	7,0	12,2
	11 a 14 anos	4,1	3,8	8,0
	mais 15	1,2	1,1	3,4

Fonte: PNAD, 2014.

Em relação ao acesso aos serviços públicos, quanto maior o acesso, maior era a proporção de domicílios em situação de segurança alimentar (Gráfico 26).

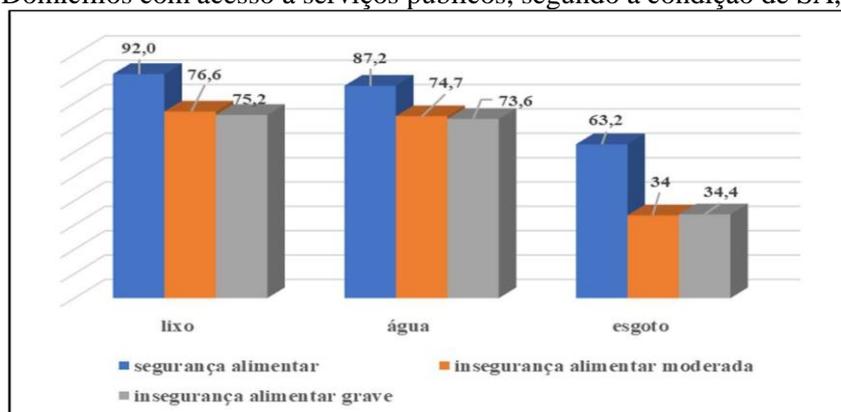
**Gráfico 26** - Domicílios com acesso à serviços públicos, segundo a condição de SA, 2013.



Fonte: PNAD, 2014.

Os domicílios, em insegurança alimentar leve, apresentaram proporcionalmente menos domicílios atendidos pela rede coletora de esgotamento sanitário (44,2%) do que aqueles em segurança alimentar (63,2%). Para aqueles, em insegurança alimentar grave, a proporção de domicílios atendidos por este serviço era ainda menor (34,4%). Entre os domicílios que não tinham qualquer preocupação com restrição a quantidade de alimentos, 92,0% tinha lixo coletado diretamente; 87,2% contavam com a rede geral de abastecimento de água e em 98,8% existia banheiro, para aqueles em insegurança alimentar grave os percentuais foram 75,2%; 73,6% e 87,5%, respectivamente.

**Gráfico 27** - Domicílios com acesso à serviços públicos, segundo a condição de SA, 2013.



Fonte: PNAD, 2014.

Na (Tabela 29) pode-se observar o desempenho da participação dos gastos com alimentação no consumo familiar. O levantamento da POF (2010) mostrou que aumentaram os gastos com alimentação fora dos domicílios, passou para 31,1% enquanto no período anterior

era de 24,1%. Na área urbana foi de 25,7% para 31,1%, representando quase 1/3 do dispêndio familiar, e no rural deslocou de 13,1% para 17,5%.

**Tabela 29** - Participação da alimentação no consumo familiar médio mensal, 1974/2009.

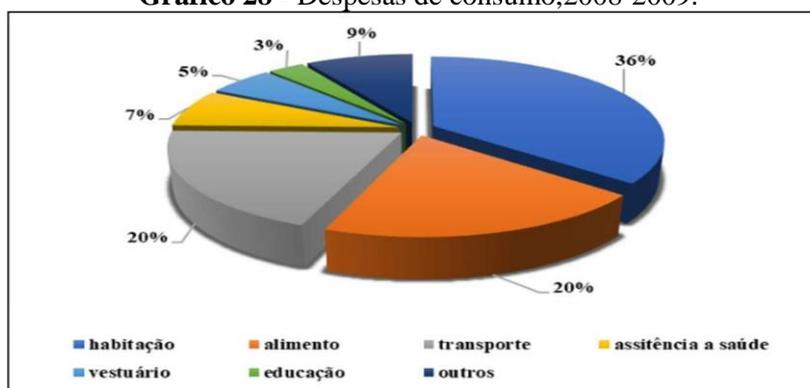
Despesa	Total			Urbano			Rural		
	ENDEF	POF	POF	ENDEF	POF	POF	ENDEF	POF	POF
	1974- 1975	2002- 2003	2008- 2009	1974- 1975	2002- 2003	2008- 2009	1974- 1975	2002- 2003	2008- 2009
Alimentação	33,9	20,8	19,8	30,11	19,6	19,0	53,2	34,1	27,6

Fonte: POF, 2010.

Em relação à percepção das famílias sobre seu rendimento e sua alimentação, a POF (2010) constatou que 64,5% das famílias supunham que tinham alimento suficiente para chegar até o final do mês, contra 52,2% do anterior. No entanto, 75% das famílias declararam algum grau de dificuldade para chegar ao final do mês com seus rendimentos. Nas famílias com renda até dois salários mínimos<sup>98</sup> cerca de 88% indicaram algum grau de dificuldade e 31,1% muita dificuldade.

Na distribuição das despesas no consumo familiar, a alimentação ocupa a segunda posição, atrás da habitação e seguida de perto pelo de transporte. Esses principais elementos de despesa quando somados correspondem cerca de 76% do total das despesas de consumo médio das famílias brasileiras (Gráfico 27).

**Gráfico 28** - Despesas de consumo, 2008-2009.



Fonte: POF, 2010.

Pode-se verificar na (Tabela 30) que, decorrer dos anos, um trabalhador com ganhos de um salário-mínimo necessitou de menos horas de trabalho para adquirir uma cesta de alimentos, segundo dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).

<sup>98</sup> Em 2008 o salário mínimo vigente era de R\$ 415,00 – Lei 11.709/2008.

**Tabela 30** - Horas necessários de trabalho para aquisição da cesta básica de alimentos, 2003/2016.

Ano	Brasília	São Paulo	Porto Alegre	Recife
12-2003	142h21m	151h03m	155h01m	118h54m
12-2004	142h46m	145h42m	147h52m	104h04m
12-2005	129h57m	134h31m	140h17m	102h54m
12-2006	108h01m	114h26m	117h04m	83h04m
12-2007	111h52m	124h16m	123h16m	89h58m
12-2008	125h11m	126h58m	135h06m	97h20m
12-2009	105h08m	107h58m	112h24m	81h03m
12-2010	100h48m	114h23m	108h46m	88h39m
12-2011	100h04m	111h56m	111h46m	87h11m
12-2012	97h36m	107h51m	104h07m	88h03m
12-2013	94h01m	106h11m	106h49m	89h08m
12-2014	100h10m	107h38m	105h55m	87h01m
12-2015	109h42m	115h04m	116h56m	91h31m
12-2016	108h26m	109h43m	114h45m	86h59m

Fonte: DIEESE, <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/notaBancoDados.html>. Acesso em 07/11/2018.

A inflação dos alimentos tem um caráter persistente e diferenciada regionalmente, como se pode observar na (Tabela 31).

**Tabela 31** - Evolução do custo com a cesta básica de alimentos (r\$), 2003/2016.

Ano	Gasto Mensal - Total da Cesta				Variação anual - em 12 meses (%)			
	Brasília	São Paulo	Porto Alegre	Recife	Brasília	São Paulo	Porto Alegre	Recife
2003	155,29	164,79	169,10	129,70				
2004	168,73	172,20	174,75	122,99	8,7	4,5	3,3	-5,2
2005	177,20	183,43	191,30	140,31	5,0	6,5	9,5	14,1
2006	171,85	182,05	186,23	132,14	-3,0	-0,8	-2,7	-5,8
2007	193,23	214,63	212,92	155,41	12,4	17,9	14,3	17,6
2008	236,15	239,49	254,86	183,61	22,2	11,6	19,7	18,1
2009	222,22	228,19	237,58	171,31	-5,9	-4,7	-6,8	-6,7
2010	233,67	265,15	252,15	205,50	5,2	16,2	6,1	20,0
2011	247,88	277,27	276,86	215,99	6,1	4,6	9,8	5,1
2012	275,95	304,90	294,37	248,95	11,3	10,0	6,3	15,3
2013	289,72	327,24	329,18	274,69	5,0	7,3	11,8	10,3
2014	329,66	354,19	348,56	286,39	13,8	8,2	5,9	4,3
2015	398,65	418,13	424,39	333,84	20,9	18,1	21,8	16,6
2016	433,74	438,89	459,02	347,96	8,8	5,0	8,2	4,2

Fonte: DIEESE, <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/notabancodados.html>. Acesso em 07/11/2018.

A garantia do acesso à alimentação não dá conta dos impactos das alterações dos preços relativos da composição da cesta básica de consumo das famílias de menor renda, quase sempre com comprometimento de sua qualidade nutricional. Nos anos entre 2007 e 2008, foi período no qual se verificou essa diferenciação regional ocorreu de forma mais intensa no preço dos alimentos da cesta básica, ao primeiro pico da crise alimentar global (MALUF, 2017).

O segundo momento foi entre 2014 e 2015, de “janeiro de 2010 a maio de 2016, o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) e os preços dos alimentos no domicílio avançaram 81,1%, atingindo uma variação bem superior à alta de 55,5%, apontada pelo índice geral, no mesmo período” (IPEA, 2016, p. 5).

As famílias que foram obrigadas a gastar uma parcela maior do orçamento com a alimentação foram aquelas de menor renda (POF, 2010), consequentemente, as mais

vulneráveis socialmente as variações de preços dos alimentos. A pressão inflacionária tem impacto maior para famílias pobres, trazendo mudanças na composição do orçamento doméstico, com consequências negativas para a quantidade e qualidade da alimentação.

As evidências empíricas dos tópicos apontaram para tendências bastante positivas no que diz respeito a condição de segurança alimentar e as possibilidades de acesso ao alimento no país no decorrer do período entre os anos de 2003 e 2014.

No período seguinte até 2016 houve uma guinada na política econômica de governo de caráter recessiva e de ajuste fiscal pelo lado da despesa e não receita, impactando o mundo do trabalho, com arrefecimento da valorização do salário mínimo e as mudanças estruturais nas políticas assistências de renda. Impacto que não pode ser medido em termos de insegurança alimentar por falta de dados oficiais . Mas, como os programas de emprego e renda se alteram de forma negativa, os de transferência de renda diminuíram suas abrangências em termos de beneficiários, portanto, pode-se inferir que a situação de insegurança alimentar agravou. O ano de 2013 marca uma inflexão da política social que vinha em construção desde 2013.

As políticas sociais, financiadas pelo fundo público, estão no circuito do valor, reproduzem a força de trabalho, inserem os trabalhadores no circuito do consumo, realizam compras de mercadorias, fazem rotar o capital, mas no limite dado pela acumulação de capital e pela relação de força entre as classes sociais e frações de classe presentes na materialidade do Estado.

## CONCLUSÃO

O governo opera o Estado, um aparato institucional necessário à reprodução do capital, atravessado pela contradição das formas sociais antagônicas. O Estado por ser um ente terceiro aos indivíduos, grupos e classes sociais não está a parte da vida social, de forma neutra e de natureza técnica de mediação de conflitos da sociedade. É justamente contrário, ao se afirmar como terceiro que Estado exerce um papel decisivo da própria dinâmica do capitalismo. Se a reprodução do capital se configura o cerne da luta de classes, a luta de classes também se localiza no aparato estatal.

A política social a favor da qualidade da reprodução social e material dos trabalhadores não deve ser mistificada como uma ação de governo fora do contexto de reprodução do capital, mas sim, como um processo endógeno. Portanto, as múltiplas determinações que interagiram ao processo de definição da política social de SAN envolveram mediações complexas e paradoxais presentes na totalidade da ação de Estado na valorização do capital.

Pois, a política social decorrente da luta de classe na sociabilidade capitalista tem sua amplitude dependente da relação entre as forças sociais presentes na materialidade da ossatura funcional do Estado, na qual a economia do capital cede ou faz algumas concessões ou afronta, em outras palavras, sem nunca deixar de instrumentalizar ou até mesmo resistir e enfrentar os direitos conquistados pela economia do trabalho. Portanto, o reconhecimento legal do direito social a alimentação não garante a efetiva materialização do mesmo, mas é a pressão social que a torna efetivamente um dever do Estado.

A ação dos governos em questão nas instituições de Estado trouxe resultados significativos na distribuição da renda, conseqüentemente, na condição de segurança alimentar nacional. Na contramão do que foi, historicamente, o papel do Estado na reprodução da desigualdade de renda no cenário nacional. O direito social à alimentação não é só um problema geral da sociedade, mas uma questão vital para maioria, como outros requerimentos à vida humana (educação, saúde, renda e trabalho, moradia, saneamento, entre outros).

A política de criação de empregos em atividades que demandavam menor qualificação, associada à de apreciação do salário mínimo produziram um ambiente mais favorável de inserção dos trabalhadores mais pobres no mercado de trabalho. O Programa Bolsa Família racionalizou a distribuição de recursos de transferência de renda junto à população em condição de vulnerabilidade social. O programa de Benefício de Prestação Continuada foi beneficiado pelo aumento do salário mínimo. No meio rural, surgiu o Programa de Aquisição de Alimentos, por um lado, permitiu a participação da produção familiar rural no mercado institucional, por

outro, proporcionou uma rede de abastecimento alimentar para as famílias em situação de vulnerabilidade social, incentivando o consumo de produtos regionais.

De certa forma, a trincheira do direito social quanto dever do Estado, como posto na Constituição, ganhou destaque nas últimas décadas, durante os governos do presidente Lula e da presidenta Dilma quanto uma qualificação universal e inclusiva, principalmente para a população pobre.

A política social implementada pelos governos, no período entre os anos de 2003 e 2016, atestou uma tentativa de natureza democrática, com elementos da socialdemocracia, elegendo a sociedade civil quanto parceira, para fins de se estabelecer o caráter social do Estado, previsto na Constituição brasileira, num contexto de hegemonia econômica neoliberal.

O SISAN requereu a gestão intersetorial e a cooperação federativa sob alcance da participação da sociedade civil (com caráter consultivo), formando espaços compartilhados para se formular e executar serviços e bens públicos para se habilitar o acesso alimentar às pessoas em situação de vulnerabilidade social e para a universalização do DHAA. Mas, como visto, a prática da transversalidade de gestão e da federalização sob desígnios consultivos da participação social, não podem ser tomadas com um fato real, não passaram de ser intensão. A distribuição dos recursos, bens e serviços públicos foram decididos na centralidade de governo.

Embora, para os governos do período em questão a consolidação de programas de SAN viessem a se concretizar pelo consenso social para outros sua sobrevivência dependia da consolidação desse direito, todavia alguns ocorreram ou outros não na materialidade orgânica e funcional do Estado. Em outras palavras, a execução da política social decorre da seletividade do bloco do poder que elege o que fazer, como fazer e a quem atender com os recursos públicos.

A natureza dos gastos da distribuição orçamentária do fundo público mostrou claramente quem recebe os dividendos da riqueza nacional, o capital portador de juros. A execução do orçamento não se limita a uma questão técnica e formal de finanças públicas, se constitui em uma peça de decisão de cunho político sobre a execução dos gastos dos recursos do fundo público. Assim, a decisão de governo sobre o montante, o destino e a relevância do gasto dos recursos não são somente econômicos, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais presentes na materialidade do Estado.

A política agrária, ora mantida no período, apresentou uma conotação dual e paradoxal em termos produtivo, econômico e social. De um lado, propiciou ao capital agrário (agronegócio), sob a batuta do capital financeiro global produzir a dinâmica econômica da agricultura moderna em algumas regiões e, controlar a dinâmica especulativa patrimonial em outras regiões (independentemente do que determinava a Constituição sobre o regime da

propriedade rural), mantendo praticamente intacta a concentração fundiária. De outro, inscrevia a realização pontual de assentamentos rurais, nas áreas de conflito social associadas ao capital fundiário (grandes áreas devolutas ou improdutivas), em distintas regiões do país. A política de execução de novos assentamentos mostrou o descaso do governo com a política agrária. No uso orçamentário houve uma desconstrução da possibilidade do desenvolvimento dos assentamentos.

O PAA, apesar de ser uma política de comercialização de melhoria de renda e diversificação produtiva a agricultura familiar, a partir de 2012 houve sua desarticulação com setor organizado desta forma de produção rural.

O arranjo institucional de valorização da geração de emprego e renda permitiu uma melhora no poder aquisitivo da população; alavancando o consumo das classes populares e transformando esse aumento real no motor de um círculo virtuoso da melhora das condições de segurança alimentar da população brasileira.

O Estado pode impor certos sacrifícios econômicos as classes dominantes de forma atender certos interesses materiais demandados pelas classes dominadas. Consequentemente, as determinações fundamentais do desenvolvimento social podem a vir se tornar objeto da ação do Estado relativa aos pontos cruciais para abrangência de ações e programas que estão envolvidos as populações que mais dependem deles. Porém, o limite da intervenção estatal no campo social está mediado pelas lutas de classes da cadeia da valorização do valor.

O governo assegurou as contradições da demanda social, em função da sua autonomia relativa do Estado e da inscrição de interesses divergentes de classe na materialidade do aparato estatal, para uma estratégia hegemônica de acumulação capitalista, orientando os interesses contraditórios da sociedade capitalista, através do consenso. Pode-se aferir que tais medidas se fundiram e se estabeleceram até uma linha limítrofe constituída pela acumulação capitalista e o caráter de classe do Estado.

Os resultados positivos de crescimento da abrangência das políticas sociais de SAN, a partir de 2014, tiveram uma mudança drástica de retrocesso, com significativos impactos prováveis consequências na condição de insegurança alimentar do povo.

Os dados indicaram que a principal variável de inflexão destas políticas foi a decisão política de governo de redução do gasto orçamentário decorrente do ajuste fiscal e das políticas recessivas iniciadas em 2015. De certa forma o governo retomou o que era feito em governos anteriores a 2003, de ortodoxia econômica e focalização da política social e de agendas de contrarreformas.

O governo fez com que os programas do SISAN fossem necessariamente reconfigurados segundo os exatos termos da relação de força das formas sociais da cadeia da reprodução contínua do valor. Um prenúncio que as circunstâncias do poder burguês estavam determinando novas condições de arranjo de forças das formas sociais no Estado – concentração de força e interesses do capital no aparato do Estado.

Na realidade a política social de SAN não teve a relevância necessária e suficiente na condensação material das relações de força entre as classes sociais e frações de classe presentes no aparato do Estado para que suas ações e programas criassem condições adequadas, enquanto uma ação de governo, visando o fim da fome e a promoção da segurança alimentar para o conjunto da população brasileira, principalmente, para as que se encontravam em condições de vulnerabilidade social.

Na medida em que participação social se colocou na dependência de processos consensuais e deixou de ser mediada pelo conflito se delineou dois riscos distinguíveis, que ameaçaram a eficácia da ação estatal para aqueles que dela necessitavam. Primeiro, tendo em vista a heterogeneidade dos interesses classe nas estruturas de poder, a construção do consenso se tornou paradoxal as oportunidades de pressão das classes subalternas na materialidade do aparato estatal. Segundo os espaços de participação social se tornaram lugares de se acomodar a insurgência social, contrariando o substrato da luta social, o conflito

A capacidade do aparato estatal de atender os processos sociais da fome e outros adversos a vida humana, principalmente dos pobres, tanto se limitou a questão de legitimação do Estado<sup>99</sup> e ao problema estrutural do Estado capitalista<sup>100</sup> (OFFE, 1984), como o de exercer seu poder no interesse da classe burguesa, enquanto afirmava que suas ações eram para o bem comum (HARVEY, 2005).

Executar a política social no terreno do Estado – uma constituição social necessária a valorização do capital – requer uma compreensão sobre as múltiplas determinações que se inserem no processo de constituição da política social na relação de forças de classe e frações de classe inserida na materialidade do aparato estatal.

Esse estudo permitiu compreender duas questões que me perseguiu todo o tempo em que estive na condição de servidor público (cerca de 25 anos), principalmente, quando ocupei

---

<sup>99</sup> Para Offe o Estado também não tem condições de exercer eficazmente seu controle, dado que as decisões de investimento se encontram no âmbito da iniciativa privada. Resta-lhe uma intervenção oportunista, a requerer seu distanciamento do consenso democrático e da competência tecnocrática. O atendimento a tal requisito depende, por sua vez, da legitimidade que é conferida ao Estado, ou seja, da subordinação positiva do subsistema normativo, o que só ocorre quando o Estado é capaz de atender às expectativas sociais (apud OLIVEIRA, 1990).

<sup>100</sup> Para Offe (1984) o problema constitui-se na proletarização ativa (integrado no processo do trabalho) e passiva, sendo que, a política social consiste em mediar o processo de proletarização.

o cargo de Superintendente Regional do INCRA no Estado de São Paulo: “Executar uma política é levar seus objetivos aos limites da constituição social do Estado “ e a outra “Não há desenvolvimento se não houver investimento humano, seguindo os passos de Celso Furtado, a dimensão social não poder ser um complemento do desenvolvimento, e sim um dos componentes essenciais dele” (grifo nosso).

Enfim, penso que estamos diante da redefinição do Estado pautada pelo capital, do predomínio do privado sobre o público, um predomínio até mais efetivo da classe burguesa que nos tempos do corporativismo estatal, o que Nelson Coutinho denominou de liberal-corporativista.

Pode-se depreender que somente as classes subalternas de forma autônoma, num arranjo de solidariedade e não atrelada aos institutos do Estado, valorizando sua diversidade, criatividade e organização, distorcendo a correlação de forças presentes na materialidade do aparato do Estado são capazes de enfrentar os projetos hegemônicos do capital e de alterar o poder estatal a favor do direito social e dos requerimentos básicos à vida humana.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. O. **Brasil de Lula**. Revista Novos Estudos, nº 91, v 32. São Paulo: CEBRAP, 201.
- ANDRADE, M C *et al.* **Josué de Castro e o Brasil**. Coleção Pensamento Radical. São Paulo/SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BEHRING, E R. **Fundamentos de Política Social**. In Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional, Motta *et al.* (orgs). São Paulo: Cortes Editora, 2007. Disponível em <http://www.poteresocial.com.br/livro-servico-social-e-saude-para-download/>. Acesso em 05/09/2017.
- BEHRING, E R. **Acumulação capitalista, fundo público e política social**. In: BOSCHETTI, I *et al.* Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Editora Cortez, 2008.
- BEHRING, E R. **Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise**. Anais do Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2017 – De O capital à Revolução de Outubro (1867 – 1917), mesa coordenada 43, trabalho 443. Niterói: NIEP-MARX, 2017.
- BELIK, W; MALUF, R S. **Abastecimento e segurança alimentar**. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.
- BELIK, W. **A política brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados**. Segurança Alimentar e Nutricional v. 19 nº 2. Disponível em [www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614](http://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614), 2012. Acesso em 25/05/2017.
- BELIK, W. **Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação**. In Ferreira, B *et al.*, Questão agrária e segurança alimentar. Revista Política Social e Desenvolvimento. Disponível em [www.plataformapoliticasocial.com](http://www.plataformapoliticasocial.com), 2014. Acesso em 26/05/2017.
- BELLUZZO, L G. **O processo de mercantilização é antinatural**. Revista IHUOnline nº147. São Leopoldo: UNISINOS, 2005. Disponível em [www.huonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao147.pdf](http://www.huonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao147.pdf). Acesso em 26/05/2018.
- BELLUZZO, L G. **A crise financeira além da finança**. Revista Tempo do Mundo, v2, nº 1. Brasília: IPEA, 2010.
- BELLUZZO, L G; GALÍPOLI, G. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.
- BOSCHETTI, I. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. Disponível em <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91>, 2015. Acesso em 26/09/2017.
- BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CALIXTRE, A; FAGNANI, E. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 295. Campinas/SP: UNICAMP, 2017.

CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília: CAISAN, 2011.

CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015 - Revisado**. Brasília: CAISAN, 2014.

CASTRO, J. **Geografia da fome, o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CASTRO, J A.; OLIVEIRA, M G. **Políticas públicas e desenvolvimento**. In Avaliação de Políticas Públicas / MADEIRA L M. (org.). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CELLARD, A. **A análise documental**. In A pesquisa qualitativa: aspectos epistemológicos e metodológicos/POUPART, J *et al.* (org). Petrópolis: Ed Vozes, 2012.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos no Campo Brasil**. Goiânia: CPT, 2017.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB): **Sumário Executivo – Execução do PAA**. Brasília: CONAB, 2013.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB): **Sumário Executivo – Execução do PAA**. Brasília: CONAB, 2015.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB): **Sumário Executivo – Execução do PAA**. Brasília: CONAB, 2016.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: CONSEA, 2004.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Cartilha Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos, Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/CONSEA/publicacoes/cartilha-losan-portugues>, 2007. Acesso em 02/02/2017.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN): Por um desenvolvimento sustentável com Soberania e Segurança Alimentar**. Brasília: CONSEA, 2007<sup>1</sup>.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **A Segurança**

**Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília: CONSEA, 2010.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). 4<sup>a</sup> **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN): Alimentação Adequada e Saudável: Um Direito de Todos.** Brasília: CONSEA, 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). 5<sup>a</sup> **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN): Comida de Verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar.** Brasília: CONSEA, 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). 5<sup>a</sup> **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN): Comida de Verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar.** Brasília: CONSEA, 2015<sup>a</sup>.

CORRAZA, G; FERRARI FILHO, F.A **política econômica do Governo Lula no primeiro ano de mandato: perplexidade, dilemas, resultados e alternativas.** Indicadores Econômicos, v 32, nº 1. Porto Alegre/RS: FEE, 2004.

COSTA, V. **Políticas públicas no BRASIL: uma agenda de pesquisas.** Idéias– Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP, v.6, n.2. Campinas: UNICAMP, 2015.

COUTINHO, C N. **O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas.** In Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo, Lima; Neves (orgs). Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2008.

COUTINHO, C N. **Marxismo y política: La dualidad de poderes y otros ensayos.** Santiago: LOM Ediciones, 2011.

DELGADO, G C. **O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução.** In Questão social e políticas sociais, Jccoud (org). Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, G C. **Especialização primária como limite ao desenvolvimento. Desenvolvimento em debate.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

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

DELGADO, GC. **Questão agrária hoje. In Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro,** Delgado; Pereira, (org). Brasília: MDA, 2017.

DORIGUETTO, M L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário.** Revista Libertas, nº2 v8. Juiz de Fora: UFJF, 2008.

DOWBOR, L. **Era do capital improdutivo.** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

ENGELS, F. **Revolução antes da revolução.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

- FAGNANI, E. **Política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para Discussão IE/UNICAMP n. 192. Campinas/SP: UNICAMP, 2011.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2006.
- FERNANDES, F. Marx, Engles, **Lenin: história em processo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- FURTADO, C. **Análise do Modelo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1998.
- GOMES JR, N. N. **Segurança alimentar e nutricional e necessidades humanas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: 2015.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Coleção geografia e adjacências. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HUBERMAN, L. **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1979.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2012**. Estudo e pesquisa de informação geográfica nº9. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2016**. Série Estudos & Pesquisa: informações demográficas e socioeconômicas, nº 36. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2017**. Série Estudos & Pesquisa: informações demográficas e socioeconômicas, nº 37. Rio de Janeiro: IBGE, 2017<sup>a</sup>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Estudos e Pesquisas – Informações Geográficas. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2017**. Série Estudos & Pesquisa: informações demográficas e socioeconômicas, nº 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2018<sup>a</sup>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Estudos e Pesquisas – Informações Geográficas. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- INSTITUTO CIDADANIA (IC). **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de**

**segurança alimentar para o Brasil.** Brasília: Instituto Cidadania; Fundação Djalma Guimarães, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.** Comunicados IPEA, nº 155. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** v. 22. Brasília: IPEA, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** v. 23. – Brasília: IPEA, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** v. 24. – Brasília: IPEA, 2016.

JESSOP, B. **O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno.** Revista Crítica Marxista, nº33. Campinas: IFCH, 2009.

LEÃO, M; MALUF, R S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira.** Brasília: ABRANDH, 2012.

LEVITT, K P. **De lagrantransformación a lagranfinanciarización.** Revista Ola Financeira nº 25. México, 2016.

MACEDO D C, *et al.* **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.** Rev. Simbio-Logias, v2, nº1. Botucatu/SP: UNESP, 2009.

MAGALHAES, E P; VEIGA, L. **O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: uma nova construção institucional.** In Avaliação de Políticas Públicas, Madeira(org.). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MALUF, R. **Preços, produção e consumo de alimentos: papéis de uma política de abastecimento.** In O estado da segurança alimentar e nutricional no brasil um retrato multidimensional – relatório 2014/FAO. Brasília: FAO: 2014.

MARINI, R M. **Dialética da dependência.** Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>, 1973. Acesso em 07/08/2017.

MARINI, R M. **Procesos y tendencias de la globalización capitalista. En la teoría social latinoamericana.** Cuestiones contemporáneas, Tomo 4. México: UNAM-El Caballito, 1996.

MARICATO, E. **O nó da terra.** Revista Piauí, edição 21. São Paulo: Revista Piauí: 2008.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASCARO, A. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo: 2013.

MATOS, M P S A. **Determinantes da baixa valorização da atenção primária no Sistema**

**Único de Saúde.** Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2103.

MEDEIROS, L. S. **Conflitos fundiários e violência no campo.** In CPT Comissão Pastoral da Terra. In Conflitos no campo Brasil 2013, Canuto; Luz; Lazzarini. Goiânia: CPT Nacional – Brasil: 2014.

MELLO, J M C. **Capitalismo Tardio: contribuição crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira.** Campinas: UNICAMP, 1998. In MENEZES, F et al. Abastecimento alimentar e compras públicas no brasil: um resgate histórico. Serie Políticas sociais e de alimentação. Brasília: WFP, 2015.

MENEZES, F. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Organizadora, ARANHA, A V. Brasília, DF:MDS, 2010.

MIGUEL, L F. **Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu.** Revista de Sociologia Política. Curitiba:, 2010.

MIGUEL, L F. **Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu.** Revista Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, 2014.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Plano Agropecuário 2014/2015.** Brasília: MAPA, 2014.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Plano Agropecuário 2014/2015.** Brasília: MAPA, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Seminário Nacional do SISAN.** Brasília, MDS, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados e municípios - resultados preliminares.** Brasília, MDS, 2014<sup>1</sup>.

MORAIS, A C P, *et al.* **Análise do mercado de trabalho no agronegócio no Brasil a partir dos microdados das PNAD entre 2002 e 2013.** Informações Econômicas v 45. São Paulo: IEA, 2015.

NEVES, M L; PRONKO, M. **A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI.** Revista Germinal: marxismo e educação em debate. Salvador: UFBA, 2010.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C; WIESENTHAL, H. **Tentativas de explicações política sociológica para as funções e os processos inovadores da política social.** In Offe Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

OLIVEIRA, I A R. **Estado e trabalho na sociologia crítica de Claus Offe**. Resenha. Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) v.5 n.13. Rio de Janeiro: ANPOCS: 1990.

OXFAM. **Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdade no Brasil**. Informe da OXFAM. Disponível em [www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br), 2016. Acesso em 26/06/2017.

PEREIRA, P A P. **Proteção social contemporânea: *cuiprodest?*** Revista Serviço social & Sociedade, nº 166. São Paulo: Cortes Editora, 2013.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Segurança alimentar, 2004/2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Segurança alimentar, 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Síntese de indicadores 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Síntese de indicadores 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Síntese de indicadores 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES (POF). **Despesas, rendimentos e condições de vida**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES (POF). **Análise do consumo alimentar pessoal no Brasil, 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

PESSANHA, L D R. **A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Texto para Discussão, nº 5. Rio de Janeiro: ENCE/IBGE, 2002.

PESSANHA, L D R. **Transgênicos, recursos genéticos e segurança alimentar: o debate por detrás da judicialização da liberação da soja debate sobre**. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade–ANPPAS. Campinas, 2004. Disponível em [www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT09/lavinia.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT09/lavinia.pdf). Acesso em 26/04/2017.

PESSANHA, L *et al.* **Indicadores para avaliar a Segurança Alimentar e Nutricional e a garantia do Direito Humano à Alimentação: metodologias e fontes de dados**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu, 2008. Disponível em [www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1753/1713](http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1753/1713). Acesso em 26/04/2017.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Compus,

2000.

PORTO, I S. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Oficial de Pós-graduação Agroecologia da UNIA. Baeza/Jaén (Esp): UNIA, 2014.

POULANTZAS, N. **Poder político y clases sociales em el Estado capitalista.** Mexico, D.F.: 1969.

POULANTZAS, N. **As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise de Estado.** In Poulantzas O Estado em crise. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRADO JR, C. **Questão agrária no Brasil.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1979.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Informe sobre o desarrollo humano: desarrollo humano para todas as las personas.** New York: PNUD, 2016.

SALVADOR, E. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** Revista Serviço Social e Sociedade. nº 104. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, B S. **O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde.** Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 23. Coimbra/Portugal, 1987.

SANTOS, B S. **Democratizar a democracia: caminhos da democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, F P. **Financiamento da cadeia de grãos no Brasil: o papel das tradings e fornecedores de insumos.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: UNICAMP, 2012.

SILVA, F P; LAPO L E R. **Modelos de financiamento de grãos no Brasil.** 2ª conferência em gestão de risco e comercialização de commodities. São Paulo: BM&F BOVESPA, 2012.

SILVA, S P. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SILVA, R. P. *et al.* **PRONAF e a Produção Familiar: A Diversidade do Tecido Social na Órbita do Estado.** Retratos de Assentamentos, v. 18, n. 2, p. 341-366, jul. 2016. Disponível em: <<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/223>>. Acesso em: 07 abr. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2015.v18i2.223>.

SINGER, A. **Raízes sociais e ideológicas do lulismo.** Revista Novos Estudos nº85, v 28. São Paulo: CEBRAP, 2009.

SISAN/CAISAN. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN):**

**avanços e desafios na gestão do sistema.** Brasília: CONSEA, 2013.

SWEEZY, P M. **Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia marxista.** São Paulo: Nova Cultura, 1986.

TAKAGI, M. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Tese de doutorado apresentada no Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: IE/UNICAMP, 2006.

TEIXEIRA, G. **A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil.** Revista da ABRA (edição especial). Brasília: ABRA, 2013).

TELÓ, F; MEDEIROS, L. **Redes de políticas públicas e interações entre atores estatais e não estatais: reflexões a partir do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Habitação.** Textos GPAC – Pesquisa n°5. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2017.

THEODORO, M; DELGADO, G. **Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate.** Políticas Sociais – acompanhamento e análise n°7 ago. Brasília: IPEA, 2003.

VALADARES, A A; SOUZA, M G P. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa.** Nota Técnica 21. Brasília/DF: IPEA, 2015.

VASCONCELLOS, A B P A; MOURA, L B A. **Segurança alimentar: uma análise da situação da descentralização de sua política nacional.** Revista Cadernos de Saúde Pública – CSP. Rio de Janeiro: ENSP/Fundação Osvaldo Cruz, 2018.

YAZBEK, M C. **Proteção social e crise no Brasil contemporâneo.** In A nova morfologia do trabalho no serviço social/Raichelis; Vicente; Albuquerque (org). São Paulo: Cortez, 2018.