

## **A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL<sup>1</sup>**

João Batista Villas Boas Simoncini\*

Rodrigo Faria Mattos\*\*

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo demonstrar como a produção de alimentos básicos que compõem a mesa do brasileiro tem sido relegada a um segundo plano e como a monocultura da cana-de-açúcar, café, soja, milho, fumo, eucalipto etc., tem sido priorizada pelo Estado, no que tange à economia do país. Esse desequilíbrio, estabelecido histórico e espacialmente por uma base macro-econômica, contribuiu para a configuração de um cenário socioeconômico, que se materializa na concentração de terra e renda, gerando problemas estruturais, tais como: perda da soberania alimentar e da segurança alimentar.

**Palavras-chave:** Segurança e Insegurança Alimentar; Produção de Alimentos.

### **Abstract**

This article aims to demonstrate how the production of basics foods that make up the Brazilian's table has been relegated to the background and as a monoculture, of cane sugar, coffee, soybeans, corn, tobacco, eucalyptus, etc., has been prioritized by the State regarding the country's economy. This unbalanced established historical and spatially by the macro-

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no XIII Encontro Internacional Humboldt, realizado em Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil, de 26 a 30 de setembro de 2011.

\* Professor de Geografia no Estado de Minas Gerais – Brasil. Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG – Rio Grande do Sul – Brasil e Pesquisador do Núcleo de Estudos Agrários e Culturais – ARCA/FURG – Rio Grande do Sul – Brasil. Correio eletrônico: vbsbrasil@hotmail.com.

\*\* Licenciado em Geografia pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF – Minas Gerais – Brasil. Mestrando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG – Rio Grande do Sul – Brasil. Correio eletrônico: rodrigooujf@gmail.com.



economic base has contributed to the setting of an economic scenario that materializes in the concentration of land and income, creating structural problems such as loss of food sovereignty and food security.

**Keywords:** Food Security and Insecurity; Food Production.

## 1. A questão da terra e a produção de alimentos no Brasil

[...] No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais complexa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no social como no econômico, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos. Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde, ouro e diamante; depois algodão e, em seguida, café para o comércio europeu. Nada mais que isso. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que organizarão a sociedade e a economia brasileiras<sup>2</sup>.

Histórica e espacialmente a economia brasileira desenvolveu-se tendo como base a exploração do solo e a retirada dos recursos naturais. Como pilares desta economia estão as grandes propriedades de terras e a monocultura da cana-de-açúcar, do café, ou qualquer outra atividade, conforme elucida Caio Prado Júnior (2008).

Desde o período colonial e imperial que os produtos primários voltados para o mercado externo têm uma “relevância” econômica e política, faziam parte da economia colonial e ainda fazem parte da política econômica brasileira, porém, socialmente essa priorização trouxe consigo desequilíbrios e problemas como concentração de terra, renda, e o problema da fome<sup>3</sup>, seja essa “total” ou mesmo “parcial”. Isso não é diferente na atualidade, pois tem como arcabouço a tão aclamada palavra: desenvolvimento. Apesar desta palavra ter uma forte conotação, explica Celso Furtado (2003) que:

---

<sup>2</sup> PRADO JÚNIOR, 2008, p. 23.

<sup>3</sup> Segundo Josué de Castro (2004, p.18) [...] não só fome total, a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de *starvation*, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais, como o fenômeno muito mais freqüente e mais grave, em suas conseqüências numéricas, da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de população se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias [...].



A guisa de conclusão, diremos que o desenvolvimento como um processo espontâneo, isto é, como decorrência da atuação de certos grupos sociais empenhados em maximizar seus benefícios materiais e sua influência sobre os demais grupos de uma comunidade nacional, ocorreu na América Latina a partir da segunda metade do século XX sem exigir ou provocar mudanças fundamentais na estrutura social<sup>4</sup>.

Mesmo tendo grande importância, a produção de alimentos básicos para consumo interno, sempre foi relegada a um segundo, não fazia parte da pauta adotada pela política macro-econômica, sendo priorizada somente em momentos históricos específicos, em que a fome tornava-se latente e demandava intervenções por parte do Estado.

O historiador Sérgio Buarque de Holanda (1960) chama atenção para o fato de que muito embora as vistas da administração portuguesa, desde o início, estivessem voltadas para as possíveis riquezas minerais, o verdadeiro sucesso econômico do país por muito tempo esteve ligado à utilização do solo. A vida agrária com base na economia de plantações tropicais e, subsidiariamente, completada pela pecuária extensiva, através de pobres pastagens dos sertões semi-áridos interiores, facilitaria a penetração do povoamento e a conquista efetiva da terra. As aptidões agrárias das zonas de climas quentes e úmidos, dotadas de manchas de solos ricos, aliadas a facilidades naturais oferecidas pela região semi-árida à expansão do gado, realmente importavam para a colonização portuguesa, em seus domínios sul-americanos, já que muito tardiamente vieram a ser descobertos o ouro e o diamante.

De acordo com Holanda (1960), mesmo após a época fervilhante da fase da mineração, quando a penetração do povoamento rompeu as barreiras do relevo da fachada atlântica sul-oriental do país, atingindo os quadrantes mais interiores do Brasil sudeste, houve um contínuo movimento de retorno na direção das atividades agrárias, em parte ainda baseado no cultivo da cana-de-açúcar, e logo depois fixado nas exigências da monocultura cafeeira. No Brasil, as mais diversas áreas, desde as zonas litorâneas até as “ilhas” de umidade dos sertões nordestinos, ou às regiões serranas sul-orientais do país, sempre houve agrupamentos de roceiros, exercendo uma lavoura itinerante, de subsistência. Essas atividades agrárias, singelas, que existiram nos agrestes, nos “brejos”, como nos sertões florestais, nos tabuleiros e nas planícies costeiras, comportaram-se como pano de fundo, modesto e descontínuo, do panorama agrário do Brasil.

Tal como bem descreveu Holanda (1960), salienta o geógrafo alemão Leo Waibel (1979) em seu artigo intitulado “O que aprendi no Brasil”, a questão do uso da terra, tecendo o seguinte comentário: “[...] Embora o tipo de utilização da terra seja a base da nutrição do

---

<sup>4</sup> FURTADO, 2003, p. 148.



povo e de toda a economia brasileira, em nenhum outro campo há maior confusão de idéias do que justamente na agricultura, e sobre isso foi o que aprendi mais aqui”<sup>5</sup>.

Sobre o uso do solo no Brasil, Waibel (1979) destaca os três tipos principais: a grande lavoura, o pastoreio e a pequena lavoura. Acrescenta o autor que estes tipos, além de se constituírem em sistemas agrícolas de interesse para o agrônomo, são, ao mesmo tempo, instituições econômicas, sociais e culturais, que interessam tanto para o sociólogo, quanto para o historiador ou geógrafo. Para este, essas instituições têm a maior importância, porque delas depende o aspecto da paisagem agrária. Além disso, elas influenciam nos tipos de habitação, de povoamento e em todo nível de vida da população.

De acordo com Waibel (1979), a grande lavoura é o mais conhecido dos três sistemas agrários, utilizando grande quantidade de capital e mão-de-obra. Quanto ao pastoreio, este tem sido objeto de pesquisas geográficas ou sociais em uma escala muito mais reduzida, apesar de ter desempenhado papel muito importante na história e na economia do Brasil. No que diz respeito ao terceiro sistema agrário, o da pequena lavoura, Waibel (1979) destaca:

[...] é ao mesmo tempo o enfeitado e a criança-problema da agricultura nacional. Enfeitado, porque poucas vezes tem sido tratada na literatura a maneira pela qual são cultivados os cereais<sup>6</sup>; e criança-problema, porque ela é fundamentalmente responsável pela subnutrição do povo<sup>7</sup>.

Quanto aos três sistemas agrários especificados por Waibel, ater-se-á ao primeiro e ao terceiro. O primeiro está ligado diretamente à estrutura estabelecida historicamente, ou seja, a oligarquia agrária, e na atualidade aos grandes grupos transnacionais que monopolizam todo o complexo agroindustrial<sup>8</sup> e “sustenta” o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro com a produção de *commodities*, que perfazem a base do agronegócio. Já o terceiro sistema agrário está vinculado ao abastecimento do mercado interno, tendo como pilares a agricultura familiar e a agroindústria.

---

<sup>5</sup> WAIBEL, 1979, p. 318.

<sup>6</sup> Waibel (1979) descreve quais são os cereais mencionados no texto, porém, faz menção aos alimentos básicos tais como milho, feijão não, mandioca e o porco, que são os principais produtos dessa economia (pequena lavoura) dedicada principalmente ao consumo próprio.

<sup>7</sup> WAIBEL, 1979, p. 318.

<sup>8</sup> Segundo Guimarães (1982, p.150) “o conceito de complexo agroindustrial, surgiu na década de 1950, no período de mais intensa industrialização, como resultado dos estudos realizados nos Estados Unidos e na Europa, sobre a participação das atividades agrícolas nas relações inter-setoriais, a partir das teorias sobre essas relações formuladas pelo professor Wassily Leontief. Através da organização de quadros matriciais, obteve-se a comprovação empírica da justa medida em que a agricultura se estava tornando, em consequência do processo de substituição dos métodos tradicionais pelos métodos industriais de produção, um elemento cada vez mais vinculado a um conjunto produtivo, em relação ao qual aumentava sua dependência. À medida que se industrializava, a agricultura passava de um nível inferior a um nível superior de desempenho, mas isso também significava uma perda progressiva de sua autonomia e de sua capacidade de decisão”.

Com base no quadro 1, pode-se ter a dimensão da produção agrícola brasileira. De acordo com os dados da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, os produtos que tiveram aumento da produção foram a soja, o café e a cana-de-açúcar. Acrescentam-se ainda os produtos, que tiveram uma redução na produção, como o algodão, arroz, feijão e trigo. Há de se destacar que o arroz e feijão são os alimentos básicos da alimentação brasileira e o trigo matéria prima para fabricação de pães, consumidos diariamente pelos brasileiros. Quanto ao milho, utilizado como a base do angu ou polenta – iguaria que compõe a alimentação básica no Brasil – o referido produto está direcionado para complementar de igual modo a ração animal e de aves.

Quadro 1. Produção Agrícola Brasileira

PRODUTOS SELECIONADOS – SAFRAS 2008/2009 E 2009/2010			
PRODUTOS	2008/2009	2009/2010	VARIAÇÃO %
<b>Grãos</b>	<b>135.135</b>	<b>148.996</b>	<b>10,3</b>
Algodão	1.214	1.181	-2,7
Arroz	12.603	11.260	-10,7
Feijão	3.491	3.265	-6,5
Milho	51.004	56.124	10
Soja	57.166	68.688	20,2
Trigo	5.884	5.026	-14,6
Café*	39.470	47.199	19,6
Cana-de-açúcar**	571.434	604.514	5,8

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Conhecendo o Brasil em Números*. Brasília, DF: Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior – DEPLA, da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Outubro / 2010. p.11.

Nota: 12º Levantamento de grãos – Setembro/2010 – Em mil toneladas.

Note: 12ª Encuesta de granos – Sept/2010 – Em mil tons.

\* 3º Levantamento de café – Setembro/2010 – Em sacas beneficiadas de 60 kg.

\* 3ª Encuesta de café – Sept/2010 – En bolsas de 60 kg procesado.

\*\* 1º Levantamento de cana-de-açúcar – Abril/2010 – Em mil toneladas.

\*\* 1ª Encuesta de caña de azúcar – Abril/2010 – En mil tons.

Fonte: Elaboração SIMONCINI, 2011, a partir de Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB [2010].

O quadro 1 deixa claro que os produtos pautados na produção agrícola brasileira estão vinculados às demandas do mercado externo, ou seja, à produção de *commodities*. O Quadro 2 demonstra a quantidade produzida e exportada pelo Brasil e deixa visível a dependência da economia brasileira do setor primário, confirmando, assim, o papel do Brasil no comércio internacional, isto é, o de fornecedor de matéria prima.



Quadro 2. Brasil no mundo

PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS SELECIONADOS		
Produtos	Produção	Exportação
Açúcar	1º	1º
Café	1º	1º
Suco de laranja	1º	1º
Etanol	2º	1º
Carne Bovina	2º	1º
Fumo	2º	1º
Minério de Ferro	2º	2º
Soja em Grão	2º	2º
Couro e Peles	2º	4º
Carne de Frango	3º	1º
Calçados	3º	5º
Farelo de Soja	4º	2º
Milho	4º	3º
Óleo de Soja	4º	2º
Aviões	4º	4º
Carne Suína	4º	4º
Algodão	5º	5º
Automóveis	5º	12º
Alumínio	6º	6º
Aço	9º	10º

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Conhecendo o Brasil em Números**. Brasília, DF: Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior – DEPLA, da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Outubro / 2010. p.24.

Fontes: Elaboração SIMONCINI, 2011, a partir de Empresa Brasileira de Aeronáuticas S.A. – EMBRAER; Associação Brasileira das Indústrias de Calçados – ABICALÇASDOS; Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA; Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil – CICB; *Global Trade Information Services* – GTIS; *International Iron and Steel Institute* – IISI; *Renewable Fuels Association* – RFA; *United States Departamento of Agriculture* – USDA; *Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles* – OICA; U. S. *Geological Survey*.

Essa dependência econômica do país do setor primário é histórica, porém foi intensificada pelo modelo econômico adotado pelo estado brasileiro no pós-segunda guerra. Momento este em que se iniciava o novo paradigma no campo, a Revolução Verde, a qual trouxe consigo uma série de transformações de base técnica, científica e econômica.

Dentre as transformações, a de ordem econômica é a mais latente. De acordo com Celso Furtado (2007),

[...] numa economia agrícola extensiva o aumento da capacidade produtiva é, em grande parte, simples decorrência da incorporação de mão-de-obra e recursos naturais. O desflorestamento, a extensão das plantações, a abertura de estradas, o aumento dos rebanhos, a edificação rural são todas formas de capitalização baseadas numa utilização extensiva da mão-de-obra e recursos naturais<sup>9</sup>.

O que Furtado não menciona são os grupos que efetuam tal capitalização. Quanto a esta lacuna, Alberto Passos Guimarães (1982) destaca:

No Brasil, onde a grande maioria das indústrias que se colocam a montante e a jusante da agricultura é constituída de grandes corporações multinacionais e, portanto, empresas monopolistas, a situação apresenta características muito mais graves, pois uma parte considerável do produto agrícola é transferida para o estrangeiro. Os principais fabricantes de tratores e equipamentos agrícolas (Massey Ferguson, Ford, etc.) são grandes corporações multinacionais. Os principais fabricantes de rações animais (Cargill, Ralston Purina, Central Soya, Anderson Clayton) são multinacionais. As principais fabricantes de cigarros, que dominam praticamente 100% do mercado (Souza Cruz, Reynolds, Phillips Morris Inc.) são multinacionais. Multinacionais também são as empresas que dominam o mercado de veículos automotores (Volkswagen, General Motors, Ford, Mercedes-Benz, Fiat), o mercado de margarinas (Unilever, Cargill, Sanbra, Anderson Clayton), o mercado de produtos farmacêuticos, o mercado de laticínios (Nestlé) e mais outras centenas de empresas estrangeiras que monopolizam o mercado de alimentos e proteínas e outros produtos de consumo popular<sup>10</sup>.

Acrescenta o autor que o complexo agroindustrial consiste numa etapa e via importantes do desenvolvimento da agricultura. Mas, o referido complexo é, principalmente, um fator de intensificação da espoliação das classes trabalhadoras do campo, bem como elemento propulsor das desigualdades no desenvolvimento rural, uma causa a mais da concentração da propriedade e da renda, e um canal a mais da evasão da renda nacional para o exterior.

A opção de desenvolvimento econômico adotada pelo Estado, a partir de meados do século XX, intensificou o processo de industrialização<sup>11</sup> iniciado no governo de Getúlio Vargas. Tal processo tornou-se dependente diretamente do setor agrário-exportador, daí o conceito de “industrialização restringida”, mencionado por Sonia Regina de Mendonça (1986).

---

<sup>9</sup> FURTADO, 2007, p. 324.

<sup>10</sup> GUIMARÃES, 1982, p. 151.

<sup>11</sup> De acordo com Mendonça (1986) há três momentos cruciais da trajetória da industrialização brasileira: o corporativismo estadonovista (1930-1955); o desenvolvimentismo (1955-1964); e o “milagre” (pós 1964 até a atualidade).





No que tange à estrutura agrária brasileira, Mendonça (1986) menciona que: “[...] lograva permanecer intocada no que diz respeito às formas de propriedade vigente (latifúndios) e aos regimes da organização da produção em que tradicionalmente se baseara”<sup>12</sup>.

Essas mudanças foram implementadas sem que antigos problemas do campo fossem resolvidos, intensificando, assim, os conflitos por terras, e, conseqüentemente, a busca por recursos financeiros (subsídios), bem como por melhores condições de vida no campo.

Em decorrência dessas transformações, das antigas demandas e dos conflitos no campo, formaram-se diversos movimentos sociais, entre eles, o mais representativo na atualidade, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST. Vale dizer que o referido movimento luta para uma efetiva reforma agrária e também para implementar um novo modo de produção de base orgânica<sup>13</sup>, fundamentado em princípios agroecológicos<sup>14</sup>, buscando, desta maneira, estabelecer um modo de produção social mais justo e ecologicamente sustentável.

## 2. (In)Segurança alimentar no Brasil

Nenhum plano de desenvolvimento econômico é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta “Alimentos para o povo”, ou seja, “a libertação da fome”<sup>15</sup>.

Conforme mencionado, o Estado brasileiro fez a opção por um modo de produção que prioriza o mercado externo, ou seja, a produção de *commodities*. Este Estado se encontra sempre tencionado pelos movimentos sociais, sindicatos, Organizações Não-Governamentais, membros de instituições de pesquisa, ensino e religiosas e diversos outros segmentos da sociedade civil organizada, sendo estes, ligados a questões que envolvem os direitos sociais básicos como: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência

<sup>12</sup> MENDONÇA, 1986, p. 31.

<sup>13</sup> Jean Pierre Medaets (2005) explica que o termo “orgânico” é utilizado para identificar um padrão de produção sem o uso de insumos químicos, agrotóxicos, fertilizantes, organismos geneticamente modificados, entre outros.

<sup>14</sup> Segundo Miguel Angel Altieri (1989) [...] a Agroecologia é uma ciência que fornece os princípios ecológicos básicos para estudar, desenhar e manejar agroecossistemas produtivos, que conservem os recursos naturais, que sejam culturalmente apropriados, socialmente justos e economicamente viáveis. Acrescenta o autor, [...] a Agroecologia permite o estudo das atividades agrícolas sob uma perspectiva ecológica.

<sup>15</sup> CASTRO, 2004, p. 291.



social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, conforme estabelecido no art. 6º da Constituição Federal.

Como exemplos desta pressão estão: a implementação pelo Governo Federal do Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, proposto pelo Instituto Cidadania no ano de 2001; a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA<sup>16</sup> e do Programa Bolsa Família<sup>17</sup>.

Segundo os organizadores do Projeto Fome Zero (2001), o eixo central do projeto está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias.

Os exemplos citados contribuem para mitigar os problemas sociais, entre eles, o da insegurança alimentar, tema muito discutido nas últimas duas décadas. Cabe destacar que apesar de ter um nome novo, tal conceito apresenta um histórico antigo, pois sua origem está na estrutura fundiária, no modelo de produção implementado e desenvolvido no campo, e, atualmente, no modo de consumo da sociedade moderna.

Se no Brasil ainda não há segurança alimentar, que dirá soberania alimentar, conceito bem mais amplo.

Segundo a Via Campesina (2011)<sup>18</sup>, “la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sostenibles, así como su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios”.

Com base no conceito estabelecido pela Via Campesina, pode-se afirmar que no Brasil não há soberania alimentar, sendo assim, buscar-se-á trabalhar em um primeiro momento, com os conceitos de segurança alimentar e insegurança alimentar.

Quanto ao arcabouço legal da segurança alimentar no Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), foram estabelecidas, em 2010, a regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN<sup>19</sup> e a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, através do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, assim como, a incorporação da alimentação aos

---

<sup>16</sup> Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

<sup>17</sup> Lei Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

<sup>18</sup> De acordo com a Via Campesina (2011) “Un grupo de delegados de organizaciones campesinas, mujeres y hombres, procedentes de los cuatro continentes, fundaron La Vía Campesina en 1993 en Mons, Bélgica. En aquel momento, las políticas agrícolas y la agroindustria se estaban globalizando y los campesinos necesitaban desarrollar una visión común y luchar por ella. Las organizaciones campesinas y de medianos productores también querían que se reconociese su voz y participar directamente en las decisiones que afectaban a sus vidas”.

<sup>19</sup> Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

direitos sociais previstos na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE utiliza o conceito de segurança alimentar estabelecido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.

Segundo esta lei, 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 seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável.

A superficialidade do conceito de segurança alimentar, estabelecido pela LOSAN e utilizado pelo IBGE, advém do pouco tempo em que o mesmo passou a ser cunhado e pesquisado pelo instituto.

Mesmo tendo implantado no Brasil, a partir de 1967, o sistema de pesquisas domiciliares e ter criado ainda a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o IBGE, somente em 2004, na área aspectos sociais, começa a pesquisar o tema segurança alimentar. Somente em 2004 e 2009 que o instituto realizou a PNAD referente à segurança alimentar.

**Quadro 3. Segurança alimentar e insegurança alimentar**

Segurança alimentar	Os moradores dos domicílios têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos).

Fonte: Elaboração de SIMONCINI, 2011, a partir de IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar - 2004/2009 - [2010].

No quadro 3, defini-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA, utilizada pelo IBGE para classificar a situação de segurança alimentar e os graus da insegurança alimentar vivenciadas pelas famílias pesquisadas.

Os dados do Quadro 4 dão uma dimensão da segurança e insegurança alimentar, em 2004 e 2009, no Brasil.

Quadro 4. Domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio - Brasil - 2004/2009

Situação de segurança alimentar existente no domicílio	Domicílios particulares (1 000 domicílios)			Moradores em domicílios particulares (1 000 pessoas)		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
<b>2004</b>						
Numeros absolutos (1 000 pessoas)						
<b>Total</b>	<b>51 666</b>	<b>43 671</b>	<b>7 996</b>	<b>181 615</b>	<b>150 626</b>	<b>30 989</b>
Com segurança alimentar	33 607	29 099	4 508	109 215	93 741	15 474
Com insegurança alimentar	18 035	14 550	3 485	72 326	56 815	15 511
Leve	9 321	7 711	1 610	36 877	29 920	6 957
Moderada	5 123	4 012	1 111	20 593	15 660	4 932
Grave	3 592	2 827	765	14 856	11 235	3 621
Números relativos (%)						
Com segurança alimentar	65,0	66,6	56,4	60,1	62,2	49,9
Com insegurança alimentar	34,9	33,3	43,6	39,8	37,7	50,1
Leve	18,0	17,7	20,1	20,3	19,9	22,5
Moderada	9,9	9,2	13,9	11,3	10,4	15,9
Grave	7,0	6,5	9,6	8,2	7,5	11,7
<b>2009</b>						
Numeros absolutos (1 000 pessoas)						
<b>Total</b>	<b>58 646</b>	<b>49 882</b>	<b>8 764</b>	<b>191 693</b>	<b>160 948</b>	<b>30 744</b>
Com segurança alimentar	40 909	35 223	5 685	126 137	107 756	18 380
Com insegurança alimentar	17 738	14 659	3 079	65 556	53 192	12 364
Leve	10 973	9 258	1 715	40 132	33 460	6 671
Moderada	3 834	3 082	753	14 258	11 160	3 097
Grave	2 930	2 319	611	11 167	8 571	2 596
Números relativos (%)						
Com segurança alimentar	69,8	70,6	64,9	65,8	67,0	59,8
Com insegurança alimentar	30,2	29,4	35,1	34,2	33,0	40,2
Leve	18,7	18,6	19,6	20,9	20,8	21,7
Moderada	6,5	6,2	8,6	7,4	6,9	10,1
Grave	5,0	4,6	7,0	5,8	5,3	8,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2009.

Com base no quadro 4, pode-se afirmar que a área rural apresenta prevalências domiciliares de insegurança alimentar (IA) superiores aos verificados na área urbana. Enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios da área urbana tinham moradores em situação de IA moderada e grave, respectivamente, na área rural, as proporções foram de 8,6% e 7,0%. Nos domicílios particulares urbanos em IA grave viviam 5,3% da população urbana, enquanto nos domicílios rurais, 8,4% da população rural. Para os domicílios em IA moderada, as



prevalências das pessoas foram de 6,9% na área urbana e 10,1% na rural. Houve, em relação a 2004, queda na proporção de domicílios em situação de IA grave e moderada, tanto na área urbana, quanto na área rural. Entre 2004 e 2009, a redução da proporção de domicílios com moradores em situação de IA decresceu na área urbana (de 33,3% para 29,4%) e na área rural (de 43,6% para 35,1%).

De modo geral, verifica-se uma redução na IA, na área urbana como na área rural. Há de se destacar que essa redução está vinculada à implantação e ao desenvolvimento de uma série de programas sociais, tais como, Fome Zero e Bolsa Família.

Para explicitar um dos programas sociais, vale mencionar o Programa Bolsa Família, que desde a sua criação, em outubro de 2003, tem sido expandido. Passou, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, de 3,6 milhões de famílias atendidas – e orçamento de R\$ 3,4 bilhões – para 12,8 milhões de famílias (dez. 2010) e recursos de R\$ 13,4 bilhões. De acordo com o MDS, o valor acumulativo, entre 2003 e 2010, chega a 63 bilhões de reais.

Paralelamente aos programas Fome Zero e Bolsa Família, o estabelecimento da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais<sup>20</sup>, também, contribuiu para atenuar o problema da insegurança alimentar e mitigar os conflitos no campo.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006, dos 5.175.489 estabelecimentos rurais, 4.367.902 (84,4%) são familiares e ocupam 80,25 milhões de hectares (24,3%) da área total, enquanto os 807.587 (15,6%) estabelecimentos não familiares ocupam 75,7% da área total. Estes dados demonstram a extrema concentração de terras no Brasil e confirma o padrão histórico da estrutura fundiária brasileira.

Segundo os dados do Censo Agropecuário (2006), a agricultura familiar foi responsável, em 2006, pela produção de 87% de mandioca, 70% de feijão, 46% de milho, 38% de café, 34% de arroz, 21% de trigo, 58% do leite (58% de leite de vaca e 67% de leite de cabra), 59% de suínos, 50% de aves, e, 30% de bovinos.

Conforme os dados do Censo Agropecuário (2006), a agricultura familiar gera um Valor Bruto da Produção – VBP de R\$ 677 ha/ano, sendo 89% superior ao gerado pela agricultura não familiar (R\$ 358 ha/ano).

Quanto às pessoas ocupadas por área total, os dados do Censo Agropecuário (2006) demonstram que a agricultura familiar ocupa 15,3 pessoas por 100 ha, enquanto a agricultura não familiar, 1,7 pessoas por 100 ha.

---

<sup>20</sup> Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Dado o panorama geral da agricultura familiar e não familiar, é importante demonstrar como têm sido direcionados os recursos para a produção agrícola brasileira.

Um dos aspectos fundamentais para se chegar a este entendimento refere-se à oferta de crédito rural, destinado para a agricultura empresarial (agricultura não familiar) e para agricultura familiar, estabelecida no Plano Agrícola e Pecuário para as safras de 2008-2009, 2009-2010, e 2010-2011.

De acordo com os dados do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, a oferta de crédito rural, em 2008-2009, foi de R\$ 78 bilhões, sendo R\$ 65 bilhões para agricultura empresarial (agricultura não familiar) e R\$ 13 bilhões para agricultura familiar. Em 2009-2010, o crédito foi de R\$ 107,5 bilhões – o que representa aumento médio total de 37%, em relação ao período anterior. Deste crédito, R\$ 92,5 bilhões foram destinados para agricultura empresarial (agricultura não familiar), obtendo, assim, um aumento 42%, no que tange aos recursos recebidos; enquanto que a agricultura familiar recebeu R\$ 15 bilhões. Já para a safra 2010-2011, a oferta de crédito é de R\$ 116 bilhões, sendo R\$ 100 bilhões para a agricultura empresarial (agricultura não familiar) e R\$ 16 bilhões para a familiar. Neste período, houve aumento da porcentagem, e, também, maior valor para as culturas relativas à produção de caráter comercial.

Mesmo dispondo de menor representatividade política no governo, pouco recurso financeiro (crédito rural) e menos quantidade de área para cultivo, a agricultura familiar gera um maior Valor Bruto de Produção, ocupa mais pessoas, além de ser a principal fornecedora de alimentos básicos para a população brasileira, contribuindo, portanto, com a redução da insegurança alimentar e o desenvolvimento econômico do país.

## **Considerações finais**

No Brasil, como salienta Veiga (2000), foi a grande exploração agromercantil de base territorial extensa, que figurou no centro das atividades rurais na generalidade de suas regiões e zonas geoeconômicas. Em função do setor primário que se constituiu, se manteve e evoluiu o setor secundário.

A política agrícola adotada no Brasil segue a lógica mercantil, materializa-se na oferta de crédito rural direcionado à agricultura empresarial (agricultura não familiar), na



concentração da terra e da renda, gerando problemas estruturais, que comprometem a soberania alimentar e a segurança alimentar no país.

Quanto a essa ideologia economicista, Porto-Gonçalves (2004) afirma que “[...] a monocultura de alimentos (e outras) é, em sim mesma, a negação de todo um legado histórico da humanidade em busca da garantia da segurança alimentar, na medida em que, por definição, a monocultura não visa a alimentar quem produz e, sim, à mercantilização do produto”<sup>21</sup>. Acrescenta Porto-Gonçalves (2006), “[...] é no território nacional que se decide o problema da fome e da alimentação que nesse caso, aponta na direção contrária ao processo de globalização, onde cada vez mais se fala de *commodities*”<sup>22</sup>.

Neste sentido, verifica-se a importância da agricultura familiar para se estabelecer um contraponto ao modelo vigente. O fortalecimento da agricultura familiar depende da capacidade de articulação dos diversos atores sociais envolvidos e realmente comprometidos com a agricultura familiar. Esse fortalecimento consiste em (re)valorizar o espaço rural, ou seja, oferecer às populações rurais a possibilidade de intervenção efetiva na definição da política agrícola e na alocação dos recursos públicos.

Mesmo com insuficiência de terras e capital, pouca representatividade política no Estado, baixa disponibilidade tecnológica, menos financiamento e assistência técnica deficitária, o peso da agricultura familiar na riqueza do país é representativo (173 bilhões de reais em 2005 – 9% do PIB brasileiro) e não perdeu força nestes últimos anos. Porém, a política agrícola, instituída e desenvolvida no Brasil, prioriza e beneficia mais a agricultura empresarial (agricultura não familiar) do que a agricultura familiar.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram que, apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno. Entretanto, isso não é o bastante para livrar uma parcela significativa da população brasileira da insegurança alimentar.

Quanto aos programas sociais instituídos e desenvolvidos nos últimos anos no Brasil, não há como refutar que os mesmos contribuíram para as melhorias sociais, retirando da extrema pobreza uma parcela da população brasileira. Todavia, tais intervenções não estabeleceram mudanças consideráveis na estrutura fundiária, econômica e política do país. Esses programas sociais têm como objetivo aliviar as pressões sociais que incidem e tencionam o próprio Estado, ou seja, é um modo de intervenção estatal que permite melhorias

<sup>21</sup> PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 90.

<sup>22</sup> PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 281.



e certa mobilidade social, podendo, assim, ser denominada de mobilidade social permitida e controlada.

Entretanto, há de se destacar que, no Brasil, mesmo ocorrendo mudanças no conteúdo econômico e político, mantém-se a forma (estrutura) de poder, denominada por Faoro (2008) de “estamento burocrático”, que consiste em uma política econômica e financeira de teor particular, estatal e mercantilista. Acrescenta o autor que essa estrutura “atua, vigia, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. A mudança de conteúdo não significa mudança na forma, ou seja, [...] deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse”<sup>23</sup>.

Por fim, pode-se dizer, conforme o historiador Hobsbawm (2002), que “[...] o futuro não pode ser uma continuação do passado, e há sinais, tanto externamente quanto internamente, de que chegamos a um ponto de crise histórica”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> FAORO, 2008, p. 825-837.

<sup>24</sup> HOBBSAWM, 2002, p. 562.





## Referências bibliográficas

- ALTIERI, Miguel Angel. *Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa*. Rio de Janeiro: PTA / FASE, 1989.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome. O dilema brasileiro: pão ou aço*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. O complexo agroindustrial como etapa e via de desenvolvimento da agricultura. *Revista de Economia Política*, v. 2/3, jul.-set. 1982. p. 147-151.
- HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução: Marcos Santarrita. 2. ed. 22. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. Aspectos da geografia econômica do Brasil. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1960. Tomo I - 2º Vol.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar - 2004/2009*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo agropecuário 2006: Agricultura Familiar - Primeiros Resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Ministério do Desenvolvimento Agrário / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

- LA VÍA CAMPESINA. Yakarta - Indonesia - Febrero 2011. Disponível em: <<http://www.viacampesina.org/downloads/profiles/2011/BROCHURE-LVC2011-ES.pdf>>. Acesso: mai. 2011.
- MEDAETS, Jean Pierre; FONSECA, Maria Fernanda de A. C. *Produção orgânica: regulamentação nacional e internacional*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD, 2005.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Conhecendo o Brasil em Números*. Brasília, DF: Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior – DEPLA / Secretaria de Comércio Exterior – SECEX / Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, out. 2010.
- PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Food insecurity measurement and indicators. *Revista de Nutrição*, Campinas, SP: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Faculdade de Nutrição, v. 21, supl., p. 15S-26S, jul.-ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v21s0/03.pdf>>. Acesso: mai. 2011.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- \_\_\_\_\_. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização; 4).
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 48ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Instituto de Economia, 2001. Texto para discussão n°. 101. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto101.pdf>>. Acesso: mai. 2011.
- VEIGA, José Eli da. Apresentação do livro de PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão Agrária Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.



WAIBEL, Leo. *Capítulos de geografia tropical e do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

### Sites

<<http://www.agricultura.gov.br>>

<<http://www.eco.unicamp.br>>

<<http://www.fomezero.gov.br>>

<<http://www.ibge.gov.br>>

<<http://www.incra.gov.br>>

<<http://www.mda.gov.br>>

<<http://www.mds.gov.br>>

<<http://www.planalto.gov.br>>

<<http://www.scielo.br>>

<<http://www.viacampesina.org>>