



A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR BRASILEIRO A PARTIR DAS AÇÕES DO ESTADO

**Jairo Alfredo Genz Bolter
Jaqueline Mallmann Haas**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar três momentos distintos do processo de desenvolvimento instituído no Brasil, e o impacto desses na composição atual do sistema agroalimentar brasileiro. Para tanto, parte de uma análise temporal e institucional, a qual permite perceber que após os anos 1960, tivemos três grandes momentos no que tange aos processos instituídos no meio rural brasileiro. Inicialmente nos anos 1960, as ações e as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado fortaleceram um processo de modernização da agricultura, via institucionalização e fortalecimento das cadeias longas de produção, com foco no produtivismo. Em um segundo momento, percebe-se uma busca de autonomia por parte considerável de produtores, os quais não conseguiram seguir a premissa posta pelo modelo anterior, vindo assim a instituir um processo de desenvolvimento pós-produtivista, o qual focou-se na valorização das questões ambientais e agroindustriais. Por fim, as políticas de inclusão social criadas no início do século XXI desencadearam no meio rural um processo de valorização das pequenas unidades de produção, em especial via os mercados institucionais. Os três momentos destacados, se configuraram a luz das ações do próprio Estado, ou seja, sob bênção das políticas públicas instituídas no período e sob o devido entendimento. Por fim, cabe ressaltar que as questões relacionadas com o sistema agroalimentar permearão as ações do Estado e foram significativas nos distintos períodos. Inicialmente a preocupação se dava em torno do produtivismo, num sistema econômico/produtivo e mais adiante, os quesitos, qualidade e sustentabilidade passam a compor as definições e as decisões do processo.

Palavras-chave: Modelo de Desenvolvimento. Políticas Públicas. Sistema Agroalimentar.

1 Introdução

As distintas transformações ocorridas no meio rural brasileiro, nos últimos cinquenta anos, foram determinantes e fundamentais para a composição do processo de desenvolvimento do país como um todo. Visto a importância do país, pelas características geográficas e físicas, bem como pela sua dimensão territorial, importantes e fundamentais investimentos ocorreram no meio rural neste período. Políticas públicas, pesquisas, estudos e análises, de forma distintas, foram desenvolvidas. Porém no que tange ao sistema agroalimentar, o qual tem sido um dos pontos mais relevantes para o processo de desenvolvimento das nações (pois de um lado existe uma necessidade cada vez maior de alimentos devido ao aumento gradativo da população, e de outro uma preocupação com a disponibilidade e a qualidade dos mesmos), percebe-se que a discussão no Brasil ficou obscura e ou muito tímida. As poucas análises e investimentos neste quesito, se detiveram as questões econômico/produtivo.



Frente ao exposto, o presente artigo tem como objetivo analisar três momentos distintos do processo de desenvolvimento do país, e o impacto desses na composição atual do sistema agroalimentar.

No geral, percebe-se que o processo de desenvolvimento do país perpassa por distintas concepções e interpretações em relação ao caminho a ser trilhado e o objetivo a ser alcançado. Em certos momentos, as ações foram focalizadas no processo econômico e produtivo, e em outros, perpassam também pela valorização do social e do ambiental.

Nos anos 1960/70, as ações e as intervenções públicas estavam focalizadas no processo de desenvolvimento produtivo via processo de modernização da agricultura, cunhadas num modelo de desenvolvimento produtivista; dos anos 1980 até meados de 1990, ocorreu um processo de fortalecimento dos complexos agroalimentares, o qual buscou desenvolver e fortalecer o processo de agregação de valor da matéria prima no meio rural, processo analisado como pós-produtivista; e a partir de meados dos anos 1990 até os dias atuais, quando passaram a surgir e serem implementadas ações e políticas públicas que de certa forma, fortalecem e a valorizam a produção de pequena e de média escala. Essas últimas ações, em especial as focalizadas na valorização das cadeias curtas de produção, via processo de desenvolvimento local e ou regional, fortalecendo a ideia e a concepção de desenvolvimento rural.

Nos períodos destacados, os governos sob diferentes situações, utilizaram-se de diferentes políticas. Inicialmente as políticas públicas determinantes foram as políticas de crédito rural, as quais possibilitaram fortalecer o sistema produtivo primário, que tinha como intuito e ou o foco principal as commodities internacionais. Esse processo culminaria com o desenvolvimento agrícola, fortalecendo a produção de matéria prima voltada para a exportação, institucionalizando um processo de desenvolvimento produtivista no país. Nos anos 1980, as questões relacionadas com as crises internacionais, afetam frontalmente as ações e as políticas públicas instituídas pelo Estado no meio rural, ou seja, frente tais crises, as políticas de créditos agrícolas, que eram o carro chefe do processo, são fortemente atingidas. Iniciando aí, um período de valorização e incentivo as ações de valorização e agregação de valor sobre a matéria prima produzida na agricultura brasileira.

Em meados, da década de 1990, frente a uma nova ordem política e institucional, ações mais gerais são instituídas. Passam a ser instituídas políticas de valorização da pequena e da media produção, essas visando principalmente o mercado interno. Tais políticas, passam a valorizar e a incentivar as ações relacionadas com as questões alimentares, visto que o processo alimentar inicialmente posto era focalizado no processo



produtivo e não nas demais situações, em especial as questões relacionadas com a parte mais social e ambiental do processo. Neste período, diferentemente dos períodos anteriores, a partir da estruturação política e institucional do país, os governantes passam a ter fortes ações que visam minimizar os problemas relacionados com as questões alimentares, em especial investem em ações que buscam minimizar os problemas relacionados com a fome.

Em suma, a partir de meados de 1990, visualiza-se que, além das preocupações relacionadas com as formas e as condições de produção, passam a ser objetos de ações e de políticas públicas, as condições estruturais da sociedade. Neste momento, somam-se no contexto, as situações vivenciadas nas sociedades mais modernas, mais ricas e mais desenvolvidas (as quais passaram a ser importantes aliados comerciais do Brasil). Essas sociedades, passam a cobrar e exigir determinadas condições no que tange a produção e a qualidade dos alimentos produzidos, situação que pode ser interpretada, como uma mudança na passagem da produção para o consumo do alimento. Neste sentido, as questões que vão desde a subordinação, que as grandes empresas estabelecem para com os agricultores na hora de adquirirem o produto, até a forma como esse é produzido, transportado e ou comercializado, passam a ser relevantes para o processo. Processo que pode ser entendido, como um deslocamento da questão agrária, até então foco das ações públicas no país, para a questão alimentar, ponto que poderá vir a ser em um curto espaço de tempo o foco para muitas ações e ou políticas públicas no país.

Isso posto, para atingir o objetivo do trabalho, o mesmo estrutura-se da seguinte forma: inicialmente far-se-á uma análise geral dos pontos e dos acontecimentos que são considerados relevantes no processo de desenvolvimento no país, durante o período em que se destacaram as ações e as atenções sob ótica produtivista. Em seguida, buscando compor o cenário contextual, será realizada uma análise das condições e das estruturas existentes no país, pós-desenvolvimento produtivista, que possibilitaram uma conexão com a situação mais atual vivenciada no país. A partir do posto, e identificados os cenários, parte-se para uma análise mais atual do processo, ou seja, apresentar-se-á algumas ações que visam compor o processo de desenvolvimento rural no Brasil no início do século XXI. Por fim, não pretendendo ser exaustivo e nem conclusivo, apresentar-se-ão pontos relevantes em relação as ações e as políticas públicas que compuseram o cenário rural do país e o impacto que essas causaram junto aos distintos sistemas agroalimentares instituídos e implementados no país, e as futuras tendências frente a atual situação posta e apresentada.



2 O Brasil frente ao contexto internacional: As ações e as Políticas Públicas instituídas no Meio Rural Brasileiro com foco no Modelo de Desenvolvimento Produtivista

Sendo o Brasil um país continental, com condições geográficas e físicas própria para a produção agrícola, um país com uma vasta área produtiva, ainda sem ser explorada, nos anos 1960 e 1970, um país agrícola, com uma produção precária, e ou pequena, devido às condições técnicas-produtivas, as quais eram consideradas atrasadas, e ou inadequadas para o momento, e um país, onde a forma de manejo produtivo era manual e sem o uso de tecnologias, tem-se um forte potencial produtivo frente essa realidade. Neste sentido, assim, como em muitos outros países pobres e ou em desenvolvimento, o Brasil, na época foi alvo de intervenções de países ricos e ou desenvolvidos. Segundo Almeida e Navarro (1998), com receio “de uma catástrofe alimentar no mundo”, os países ricos e ou desenvolvidos, buscavam expandir suas fronteiras agrícolas. Esses, passaram a investir e incentivar o fortalecimento do processo produtivo agrícola dos países pobres e ou em desenvolvimento, os quais criaram políticas públicas de modernização e valorização da produção agrícola.

Além do mais, o país ao optar por um processo de desenvolvimento industrial, teve as questões demográficas alteradas consideravelmente. Sendo assim, passou a ser necessário incentivar as condições produtivas de alimento, para que os grandes centros urbanos, para onde migram parte da população rural, fossem abastecidos.

Assim, seguindo uma premissa, e de certa forma uma ordem interna e internacional posta, o país rumou nos anos 1960, a um desenvolvimento agrícola técnico industrial. Sendo um dos primeiros e mais importantes planos de desenvolvimento, o plano trienal lançado em 1963, o qual entre outros fatores propunha a modernização da agricultura, visando através do aumento da produtividade e assim da oferta de alimentos, diminuir os preços dos produtos agrícolas. Para tanto o governo federal, institui mecanismos de fomento à pesquisa, moderniza a estrutura logística de apoio à agricultura, criando a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL e a Companhia Brasileira de Armazenamento – CIBRAZEM e implementa a política agrícola de crédito, juntamente com as políticas de preços mínimos – PGPM, as quais dão suporte para o processo de modernização das unidades de produção agrícola.

Mesmo com o golpe militar de 1964, muitas ações de cunho desenvolvimentistas são mantidas e algumas intensificadas. Porém, só em 1968, com o lançamento do Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED, que a agricultura alcança uma posição realmente de



destaque, pois o sistema de abastecimento e as mudanças tecnológicas são efetivamente implementadas. O plano tinha como metas, aumentar a produtividade de produtos de gêneros alimentícios, incentivar o uso de insumos modernos, ampliar e fortalecer o crédito agrícola, fomentar o processo de industrialização, instituir políticas de colonização, visando colonizar as áreas agrícolas ainda não colonizadas existentes no Brasil e investir na criação de condições estruturais para o setor agrícola.

Os investimentos instituídos na agricultura, atingem seus objetivos já no início da década de 1970, período em que se vivia o milagre econômico no país. A agricultura passa a ser de mercado, com condições de produção voltadas para o abastecimento do mercado interno e também já passando a produzir para a exportação, o que mantém a geração de divisas.

No início da década de 1970, são instituídos mais dois planos de desenvolvimento. O Plano Nacional de Desenvolvimento I – 1972-1974 e o Plano Nacional de Desenvolvimento II – 1974-1979, os quais buscam manter a pauta e a idéia de modernização com incentivos fiscais e financeiros. Porém, na segunda metade da década de 1970, com o esgotamento do milagre econômico, somando-se a crise financeira internacional e a inflação, as políticas agrícolas voltam-se a redução dos preços agrícolas aos consumidores e a geração de maiores rendas aos produtores rurais.

No geral, esse processo de modernização da agricultura, foi fortemente focado no aumento da produção e da produtividade agrícola, através do oferecimento das condições necessárias e incentivado pelo Estado. O qual, por sua vez, instituiu uma série de políticas que impulsionaram o desenvolvimento da agricultura produtiva no país. Esses incentivos, foram fortemente influenciados pelas condições existentes no contexto internacional. Para Graziano (1982) esse processo, visto pelas suas conseqüências, ficaria conhecido mais tarde, como a modernização dolorosa, pois muitos dos agricultores não conseguem acompanhar o processo e acabam sendo excluídos do meio.

Visto do lado produtivo e do consumo, esse processo é sem identidade, ou seja, “a identidade do ser”, apresentada por Baumann (2007), não existe. O alimento, que é ponto determinante para a instituição desse modelo agrícola, não leva em conta o ser produtor e nem o ser consumidor, esse processo produtivo é focado apenas no econômico e no produtivo. O alimento segundo Baumann (2007) adquire vida própria, circula no mundo e entre nós, porém não tem uma identidade, vira uma espécie de fantasma.

Esse processo que é global, apresenta-se segundo Hinrichs *et al* (1998), como sendo um processo de economia de mercado e de preços, com uma produção intensificada



e em larga escala e sob o comando de modelos industriais. Segundo os autores essa produção é centrada no monocultivo, na homogeneização dos padrões produtivos e sem preocupação e ou relação com a distância entre a produção e o consumo. Além do mais, os produtos deste modelo, segundo Fridmann (1993) precisam apresentar alta durabilidade, característica que proporciona aos mesmos um manejo de distribuição de longo alcance.

Já segundo Goodman et al (2010), esse processo é fruto da apropriação e da substituição do capital sobre a natureza. O produto deste é oriundo de um processo que inicia nas empresas, as quais fornecem as sementes, os defensivos, os fertilizantes e os implementos, para a propriedade rural, a qual faz a produção da matéria prima e vende para a indústria. Essa por sua vez, processa a matéria, transformando-a em alimento, o qual é embalado e encaminhado as distribuidoras. As quais, encaminham os produtos para os centros comerciais (supermercados, feiras, etc), aonde o consumidor vai adquirir e ou se apropriar do produto. Nesse processo, o produto não tem uma distancia e ou um caminho único para percorrer.

Segundo Wilkinson (1985), esse processo de modernização instituído, foi implementado com o suporte das políticas públicas, as quais foram altamente subsidiadas pelo Estado. Além do mais, o crescimento da agroindústria foi, segundo o autor, um determinante básico na mudança das estruturas sociais agrárias dos anos 1970 e 1980. Pois essas proporcionaram uma reestruturação do rural e a organização de um novo modelo de acumulação. Segundo o autor, o Estado é o arquiteto deste novo modelo, o qual se expressa na expansão e diversificação do complexo agroindustrial e na rápida penetração das relações capitalistas de produção na agricultura.

Neste período:

[...] o regime militar pautou sua política agrícola não na divisão equitativa das terras, mas na concessão de subsídios. Inicia-se assim, a operacionalidade de um modelo de desenvolvimento agrícola e agrário com vistas a modernizar a agricultura brasileira, transformando o arcaico latifúndio tradicional em modernas empresas rurais que assumiam o encargo de aumentar as exportações agrícolas, financiando o processo de industrialização do País via "substituição de importações". Pela intervenção estatal, configurava-se a consolidação de um modelo de desenvolvimento de cunho socialmente excludente e ecologicamente predatório que, se, por um lado, significou um aumento considerável na produção de determinados produtos agrícolas e na sensível redução de alguns; por outro, representou a marginalização social, econômica e política de grande parte dos agricultores familiares que se viram na contingência de migrar para os grandes centros urbanos (TRICHES, 2010, p. 64).



Além do mais, essa agricultura e ou esse processo produtivo, conhecido como tradicional, por ser altamente dependente de energias, em especial o petróleo, que não é renovável, passa a ser questionada. Esse processo de produção por si só é altamente dependente de energia no que tange a produção da matéria prima e é mais dependente ainda quando o produto passa a percorrer uma distancia muito grande até ser consumido. Visto isso, o modelo produtivista convencional, não atende aos requisitos do desenvolvimento sustentável, pois é, segundo Triches (2010), em muitos casos, pelo produto passar por um processo *Food miles*, no qual o alimento gasta quase mais energia para ser transportado do que as proteínas são capazes de produzir.

Segundo Mardens (2003), no geral, o modelo produtivista é caracterizado pela busca de economias de escala, pela intensificação da produção em cadeias longas e pela ampliação da dependência dos agricultores pelo sistema. Além do mais, esse modelo tende a estimular o desperdício, o que Baumann (2007) chama de conumerismo, pois o sistema para sobreviver e ou até para expandir suas ações, visa estimular o consumo. Ou seja, a sociedade passa a ser incentivada pelo próprio sistema ao consumo, o qual é necessário para manter e ou fortalecer o sistema produtivista. Esse consumo, logo gerando mais demanda irá necessitar de mais energia.

O processo que determina a situação no país à época seguiu uma premissa internacional, guiada pelas condições impostas pelo sistema produtivista. Com as crises internacionais que atingem o mundo no início dos anos 1980, o Brasil é afetado fortemente. Dois fatores determinam uma reestruturação do caminho a ser percorrido na época: a crise internacional que gera dificuldade de comercialização dos produtos produzidos no país, as *commodities*, processo que culmina com a falta de recursos financeiros para continuar investindo no meio rural brasileiro.

Na década de 1980 a convivência com a crise, as altas taxas de inflação, e a redução dos fluxos de capital estrangeiro de investimentos no país, fortalece, na visão dos gestores, a necessidade do setor produtivo agropecuário tornar-se exportador, no sentido de gerar divisas para pagamento dos serviços da dívida externa nacional. O período recessivo do início da década de 1980, motivou uma redução nos gastos com a agricultura, em especial na disponibilidade de crédito agrícola. Conjuntura determinante para o processo de diferenciação das ações, que acaba por estimular o processo de agregação de valor da produção primária.

Segundo Triches (2010, p. 72), com as *commodities* tradicionais em baixa ocasiona-se o surgimento de circuitos alternativos, onde “os alimentos processados tornaram-se



elementos-chave das estratégias de crescimento de exportações”. Segundo a autora esse processo de valorização das exportações, a partir dos alimentos processados, faz com que a logística e o controle de qualidade dos produtos passam a ser centrais para à produção agrícola de médio e de grande porte.

No início dos anos 1990, após a minimização das crises dos anos 1980, o governo ante um processo de redemocratização política e institucional, e sob a re-estabilização econômica e financeira do país, passa a focalizar o mercado interno. São instituídas políticas de incentivo à pequena e a média produção rural. Surgindo assim por parte do Estado o reconhecimento de um o rural heterogêneo e diverso e não somente produtivista, como veremos adiante.

O processo de desenvolvimento via sistema agroalimentar moderno e ou produtivista, onde os alimentos se tornam mercadorias e, como tais são tratados, não é mais visto como alternativa única de desenvolvimento, pois esse processo é: desterritorializado e sem fronteiras; altamente dependente de tecnologias; fortemente concentrado em grandes impérios alimentares e sob posse de poucas grandes empresas. O processo que se alavancava propondo solucionar os problemas relacionados com as questões alimentares não é bem-sucedido nos quesitos sociais, ambientais e de saúde. Em suma, o modelo de desenvolvimento produtivista proposto e implementado no país durante os anos 1960, 1970 e 1980, no geral, não é satisfatório, pois não proporciona um desenvolvimento sustentável.

3 As ações frente ao modelo pós-produtivista

Após experimentar um caminho único de desenvolvimento, cunhado no produtivismo, o qual afetou fortemente a economia brasileira na década de 1980 devido a alta dependência deste processo, é percebido a necessidade de um novo modelo. O processo denominado por Marsden (2003) de pós-produtivismo, passa a ser uma alternativa em virtude da necessidade de investir e incentivar novos caminhos para o rural em virtude da sua heterogeneidade e das particularidades apresentadas. Dimensões não-agrícolas do espaço rural ganham força centradas em ações de valorização do meio ambiente e dos espaços produtivos diferenciados. Porém, ainda permanece no cenário a restrição das atividades econômicas diante da produção agrícola.

No que tange ao processo de produção, o período destaca-se como sendo uma ligação entre o modelo de produção produtivista (onde a modernização agrícola no país que tinha como intuito a institucionalização de um sistema agroalimentar, comandado por



cadeias longas de produção), e um sistema de produção que valoriza as questões locais e regionais, as cadeias curtas no geral. Diferentemente do sistema anterior que foi instituído em vista ao global, onde a distância da produção para o consumo não era vista como um problema, no período o processo de valorização do local passa a ser importante. Tornando a raiz da produção, o contexto vivido e vivenciado, tão importante quanto o produto. Passam a ser valorizadas as características produtivas (produtor, origem e caminho do produto, características sociais, econômicas, culturais e ambientais). O produtor passa a ter uma relação, um comprometimento, com o consumidor e assim vice-versa.

Neste processo ganha força uma nova geografia alimentar, centralizada nas cadeias curtas e locais. Segundo Hinrichs *et al.* (1998), essa nova geografia está centrada na produção de bem-estar, com uma produção independente ante o econômico, a moral e a qualidade. Além disso, segundo os autores, a produção é centrada em pequena escala onde questões locais e naturais do processo passam a ser valorizadas e consideradas.

De acordo com Triches (2010), esse processo de reconexão se daria por dois motivos: pela necessidade dos agricultores serem mais autônomos no que tange ao processo de produção e a propriedade, e a busca dos consumidores (*consumption turn*) por mais qualidade (*quality turn*). Esse processo de valorização da produção e comercialização local, onde o produtor aproxima-se do consumidor, tende a trazer benefícios a ambos, que passam a ser importantes e valorizados, diferentemente do período produtivista. O modelo de produção via cadeias curtas – *embeddedness* visa, segundo Wiskeske (2010), a produção e a comercialização via aproximação e ou entrelaçamento, entre produtor e consumidor, onde ambos adquirem um certo poder e ou controle sobre o processo.

Significativo nesse processo são as dimensões ambientais em virtude de uma menor dependência de insumos externos, onde o produtor passa a ter um controle maior dos meios de produção e comercialização. Os processos produtivos naturais, que são menos dependentes de energia externa passam a ser incentivados tanto pelas ações governamentais (através de investimentos em pesquisas e incentivos a comercialização desses produtos), como pelos próprios consumidores que passam a ter um maior controle do produto consumido.

No geral esse processo segundo Goodman *et al* (2010), de descobertas das economias culturais, políticas e ambientais que compõem a “vida social” (*Appadurai*) das mercadorias, é determinante. Ou seja, a partir da instituição geográfica, onde a vida espacial das mercadorias passa a compor o cenário, percebe-se a necessidade de uma rediscussão do processo focado no modelo produtivista. São necessárias políticas e ações de



valorização e de fortalecimento do processo produtivo e de consumo do local, sob uma ótica diferente, valorizando não só o produto e sim as condições e as especificidades que o mesmo apresenta. Segundo Goodman et al (2010), as mercadorias habitam (*inhabit*), produzem e incorporam o espaço e as relações espaciais em todas suas múltiplas dimensões e significados. Incorporam em suas múltiplas viagens (*travels*), longas e/ou perto, as condições econômicas, sociais e ambientais em que essas foram produzidas.

As ações voltadas ao meio rural mudam consideravelmente no pós-constituente de 1988, pós redemocratização no Brasil. Com um ambiente político, institucional e econômico estável, novas alternativas passam a ser testadas. Políticas de valorização da pequena e da média produção são instituídas em virtude da importância desta para o mercado interno brasileiro.

Os sistemas de produção centrado nas pequenas e medias unidades de produção, de caráter familiar passam a ser valorizados no país em virtude da necessidade das famílias permanecerem no meio rural e por essas tenderem a valorizar mais os processos naturais de produção. No geral as unidades de produção de pequeno porte tendem a buscar mais autonomia e serem menos dependentes do externo. Experiências que se acentuam a partir de meados dos anos 1990, com a disponibilidade por parte dos governos de políticas, ações e programas públicos direcionados para as pequenas e medias unidades de produção agrícola.

4 As políticas públicas de desenvolvimento rural frente às questões alimentares em debate

A conexão entre o que Marsden (2003) define como um modelo pós-produtivista e um modelo de desenvolvimento rural, se acentua no país no início da década de 1990. Neste período ganham força as discussões e as ações em torno da sustentabilidade dos processos produtivos. A valorização das economias de escopo e a diversificação social e produtiva passa a ser um modelo alternativo e viável de desenvolvimento para o país. Assim, através da multifuncionalidade da agricultura e do espaço rural é possível a implementação de um novo e alternativo modelo de desenvolvimento.

Neste período, novamente seguindo uma premissa mundial (tal como a situação posta no início do processo de modernização da agricultura brasileira), o Brasil passa a incorporar em seus planos e agendas questões debatidas no cenário internacional, em especial as questões relacionadas com a alimentação e a sustentabilidade do processo



produtivo. Com um foco voltado para o desenvolvimento sustentável, passam a ser instituídas ações e políticas públicas frente a dois cenários fundamentais: questões alimentares (não só de produção, mas sim de qualidade nutricional); e questões relacionadas à insustentabilidade do sistema produtivista até então experimentado e instituído no país.

As discussões e os debates relacionados com segurança alimentar¹ somam-se no cenário. Inicialmente sob o aspecto mais epistemológico, de crítica social e política relacionado ao tema da fome, e em segundo plano se acentuam as discussões relacionadas as questões nutricionais, tanto nos quesitos de quantidade como de qualidade dos alimentos. Neste período segundo Malluf (2007), surge uma preocupação mundial em relação à soberania alimentar², a qual perpassa do âmbito nacional para um âmbito mundial. Organizações como a FAO passam a alertar constantemente sobre a possível e provável conexão entre a fome e a pobreza, com as questões relacionadas à segurança alimentar³.

No Brasil, segundo Schneider (2007), o retorno do debate sobre a questão alimentar ocorre no início dos anos 1990, via as campanhas de combate a fome. O ponto de partida para o debate foi o estudo realizado pelo IPEA, em 1993, intitulado “Mapa da Fome” e o movimento liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, intitulado como “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”. Dos quais surgiu a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que passa a ter como prioridade: a geração de emprego e renda; a democratização da terra; o combate à desnutrição materno-infantil; e a descentralização e o fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (veremos mais adiante o impacto desta descentralização e do fortalecimento do programa). Segundo Schneider (2007), a partir do conselho originam-se importantes ações e ou políticas de combate a fome e a miséria no país.

A proposta de desenvolvimento único, ou seja, via sistema produtivista continua a perder força frente aos novos fatores, em especial os relacionados com as questões da

¹ Significa segundo Maluf (2007, p. 47), [...] Garantir a todos, as condições de acesso aos alimentos básicos e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com bases em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna no contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

² Significa segundo Maluf (2007, p. 63), [...] O direito dos povos de definir suas próprias políticas de estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito de alimentação para toda sua população.

³ Cabe ressaltar que no Brasil, diferente de países, como alguns do continente Africano, temos um problema de distribuição e não de falta de alimento.



qualidade e do acesso aos alimentos⁴. A partir de uma nova dinâmica política e institucional no país, começam a serem instituídas neste período ações com um novo foco, mais amplo e mais abrangente. Essas tendem a ir além do produtivo, vindo ao encontro da definição de Hinrichs *et al.* (1998) que destacam que por de trás do processo produtivo, existe uma economia moral, sociológica e ou de qualidade. Produtores de pequena e média escala, buscam através de processos naturais de produção o bem-estar dos demais envolvidos no processo, tanto os produtores, quanto os próprios consumidores. Segundo os autores, a produção deveria ser focada no processo de produção na ótica da biodiversidade com a proteção e a regeneração dos recursos naturais. Essa nova dinâmica que visa valorizar mais a independência do sistema, via produção natural, é apresentada como mais uma alternativa ao sistema produtivo do país.

Neste sentido, frente ao novo contexto político e institucional presenciado no país, em meados da década de 1990, começam a surgir políticas de valorização da pequena e da média produção rural que tem como foco em especial o abastecimento do mercado interno. Ou seja, com as condições políticas (pós-redemocratização) e financeiras (estabilização econômica) favoráveis, passam a ser instituídas políticas públicas de valorização da pequena e da média produção agrícola, as quais até então estavam marginalizadas do processo e das políticas públicas instituídas no país. Em 1995 é implementado o Programa de Valorização da Pequena Produção – PROVAP, o qual é transformado, em 1996 através do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28/07/1996, no Programa Nacional de Valorização da Agricultura Familiar – PRONAF que visa fortalecer a agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro de ações com foco no desenvolvimento rural sustentável.

O PRONAF destaca-se ainda por ter como objetivo geral não só fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, mas contribuir para a geração de emprego e de renda nas áreas rurais promovendo assim a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais como um todo. A partir da institucionalização do programa o mesmo passa a ser o carro chefe do desenvolvimento e da valorização da pequena e da média produção rural nos anos subseqüentes. O programa impulsiona ainda uma nova categoria social de produtores, a agricultura familiar, a qual passa a ser um importante e considerável segmento social no meio rural brasileiro⁵.

⁴ Em 1993 foi publicado o Mapa da Fome o qual trouxe informações muito relevantes para o processo, entre elas, o mapa identificou a existência de 32 milhões de indigentes no país.

⁵ Segundo dados do IBGE de 2006 os pequenos e médios produtores brasileiros, intitulados como agricultores familiares produzem 70% dos alimentos consumidos no país.



Neste segmento social novas experiências econômicas/produtivas são incentivadas. Em 1998, é incorporada ao PRONAF mais uma linha de crédito para investimento, denominada Agregação de Renda à Atividade Rural (Pronaf-Agregar), que passa a incentivar em especial, o regime agroindustrial de pequeno porte e interno a propriedade rural, via sistema de agroindústria familiar. Em 2003 essa a referida linha de crédito foi alterada e passou a ser chamada de PRONAF-Agroindústria.

Com o impulso da pequena e da média produção rural, segundo Schneider (2010), começam a surgir estudos que focalizam o agronegócio e as cadeias agroalimentares sob uma nova perspectiva de análise, ou seja, analisam as formas de integração dos pequenos produtores nas cadeias agroindustriais ou agroalimentares, revelando uma preocupação conseqüente com os demais aspectos sociais do processo. Segundo o autor nesta fase atual do capitalismo as possibilidades de sobrevivência e reprodução social dos agricultores familiares enquanto produtores de alimentos, fibras e matérias-primas dependem, fundamentalmente, de sua capacidade de inserção em um ambiente em que sejam capazes de inovar, adquirir um domínio relativo sobre os mercados e desenvolver formas de gestão e planejamento da propriedade.

Em si, neste novo contexto, o consumidor passa a ser parte importante do processo produtivo de tais propriedades rurais, o desafio para a agricultura familiar consiste na melhoria de sua capacidade de interação social e inserção em mercados locais. Neste cenário, os pequenos agricultores necessitam desenvolver habilidades para construir novos mercados, saber ler as tendências e os gostos dos consumidores, e assim, serem capazes de organizar redes sócio-técnicas de cadeias curtas de produção, que permitam atender a determinadas demandas locais e ou regionais.

Todo esse contexto histórico, político e institucional, levaram o país a passar por diferentes e distintos programas, desde os de caráter produtivista até os sociais e ambientais. Porém, o auge da reformulação do processo produtivo e distributivo, via pequena e media produção, parece ocorrer a partir de 2002 quando a segurança alimentar volta a ganhar mais destaque no processo. No presente ano foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), e junto com a criação do Ministério, foi estabelecido um programa nacional de combate a insegurança alimentar e nutricional, o Programa Fome Zero, que passou a ser um marco histórico da intervenção do Estado na área da segurança alimentar e nutricional no país. Este programa visava tanto as ações estruturais como pontuais, de curto e médio prazo, visando combater a fome e a insegurança alimentar da população.



Em 2003, voltou a ser reativado o CONSEA, o qual em 2004, organizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, onde foram construídas as propostas de ações para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Já na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2007, foram elaboradas as diretrizes e prioridades para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)⁶, e a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No ano de 2003, casado ao Fome Zero foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com o propósito de fortalecer a produção e a comercialização de produtos locais incentivando os pequenos e médios produtores a organizarem sua produção a qual na maioria das vezes é comercializada no próprio município. O Programa foi desenvolvido inicialmente com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA), visando adquirir alimentos, especialmente da agricultura familiar, para disponibilizá-los a pessoas em situação de insegurança alimentar.

O Programa, que se tornou um importante instrumento para o processo de reestruturação da matriz produtiva das pequenas e das médias produção familiar de 2003 a 2012 garantiu um investimento de aproximadamente 2,7 bilhões no período, conforme pode ser observado na tabela 1. A Região Sul do país foi a que mais captou recursos do programa, totalizando aproximadamente 900 milhões no período.

Tabela 1: Recursos Aplicados no Programa de Aquisição de Alimentos de 2003 a 2012.

| ANO | REGIÕES | | | | | TOTAL |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| | CENTRO-OESTE | NORDESTE | NORTE | SUDESTE | SUL | |
| 2003 | 12.238.974 | 31.672.408 | 12.386.912 | 7.603.665 | 17.639.249 | 81.541.207 |
| 2004 | 3.386.094 | 42.307.978 | 28.391.528 | 8.903.396 | 24.196.831 | 107.185.826 |
| 2005 | 5.538.352 | 34.745.917 | 16.149.222 | 13.876.678 | 42.481.492 | 112.791.660 |
| 2006 | 10.045.899 | 54.857.717 | 17.812.507 | 32.440.707 | 85.510.564 | 200.667.394 |
| 2007 | 8.706.953 | 56.116.343 | 18.799.859 | 42.080.968 | 102.648.840 | 228.352.963 |
| 2008 | 9.893.516 | 80.838.353 | 15.679.112 | 73.486.284 | 93.032.175 | 272.929.439 |
| 2009 | 13.224.101 | 102.838.205 | 15.550.480 | 78.842.348 | 152.926.807 | 363.381.941 |
| 2010 | 21.400.943 | 121.858.906 | 28.348.787 | 79.151.714 | 128.975.115 | 379.735.466 |
| 2011 | 32.025.103 | 153.674.198 | 29.386.137 | 111.741.509 | 124.209.257 | 451.036.204 |
| 2012 | 43.282.942 | 153.226.887 | 37.722.673 | 131.776.716 | 220.557.912 | 586.567.131 |
| TOTAL | 159.742.876 | 832.136.912 | 220.227.218 | 579.903.985 | 992.178.243 | 2.784.189.233 |

Fonte: Elaboração CONAB/GECAF

⁶ A SAN tem como princípios: garantir o acesso permanente das pessoas aos alimentos; qualidade nutricional dos alimentos; os alimentos têm que ser fornecidos em quantidade necessária; respeito aos hábitos alimentares de acordo com a sua cultura alimentar.



Esse montante de recursos proporcionou, conforme tabela 2, com que aproximadamente 840 mil famílias tivessem ao longo do período um mercado garantido para sua produção. Produção essa que de forma agroindustrializada ou não, garantiu uma renda fixa e muitas vezes extra as famílias. Neste período, tais condições proporcionaram que muitas famílias pudessem estruturar ou reestruturar a sua produção, tendo como suporte e garantia de comercialização e de renda pelo programa⁷.

Tabela 2: Número de Famílias Envolvidas com o Programa no período 2003 a 2012

| ANO | REGIÕES | | | | | TOTAL |
|--------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| | C.OESTE | NORDESTE | NORTE | SUDESTE | SUL | |
| 2003 | 5.887 | 19.030 | 6.022 | 3.100 | 7.302 | 41.341 |
| 2004 | 1.608 | 20.439 | 13.757 | 3.685 | 10.182 | 49.671 |
| 2005 | 2.656 | 16.315 | 8.544 | 6.091 | 18.369 | 51.975 |
| 2006 | 4.450 | 22.366 | 8.620 | 13.520 | 37.587 | 86.543 |
| 2007 | 2.881 | 22.334 | 9.036 | 18.608 | 39.513 | 92.372 |
| 2008 | 3.154 | 27.135 | 5.130 | 25.161 | 30.043 | 90.623 |
| 2009 | 3.855 | 29.064 | 5.386 | 22.041 | 37.994 | 98.340 |
| 2010 | 5.625 | 32.146 | 7.270 | 20.889 | 28.456 | 94.386 |
| 2011 | 7.480 | 38.595 | 7.175 | 26.935 | 26.415 | 106.600 |
| 2012 | 9.558 | 37.194 | 8.089 | 32.001 | 41.962 | 128.804 |
| TOTAL | 47.154 | 264.618 | 79.029 | 172.031 | 277.823 | 840.655 |

Fonte: Elaboração CONAB/GECAF

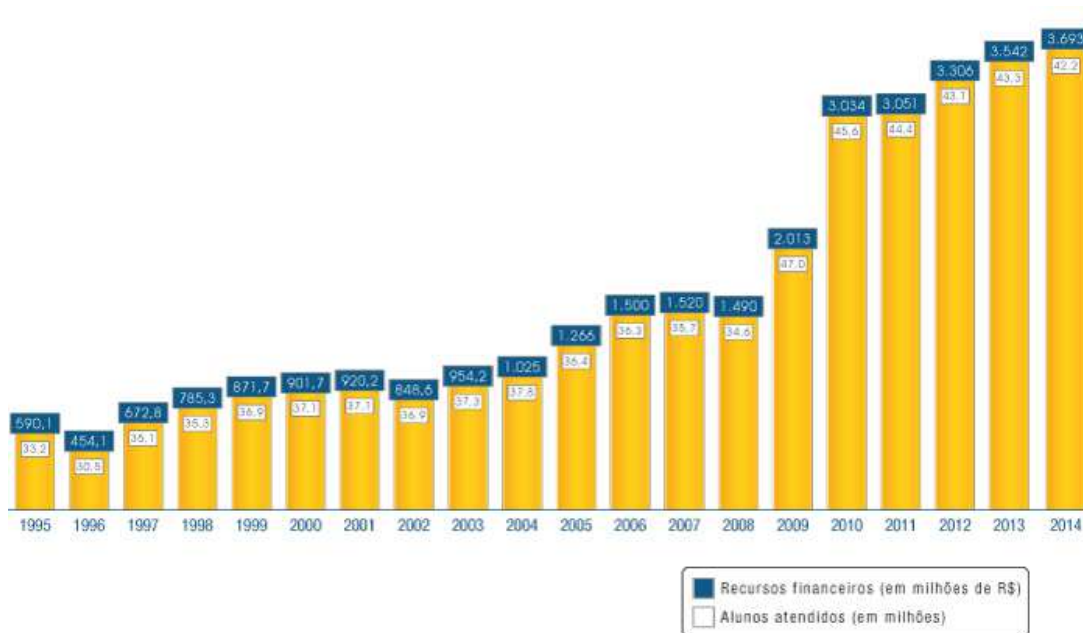
No mesmo bojo, porém em 2009, a partir da reformulação do PNAE a agricultura familiar passou a disponibilizar de um novo mercado institucional para sua produção. A reestruturação do Programa determinou que pelo menos 30% do valor destinado à alimentação escolar brasileira seja destinado a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. Ou seja, aproximadamente 30% da merenda escolar no Brasil deve ser de produtos oriundos da Agricultura Familiar. O Programa assim como o PAA, proporcionou um importante espaço de comercialização de produtos das pequenas e médias unidades de produção.

Ao analisarmos a figura 1, percebe-se que o montante de recursos destinados ao PNAE é muito significativo. O percentual, 30%, que é destinado para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, é muito expressivo, maior inclusive que o PAA. De 2010 a 2014 mais de 1 bilhão de reais anuais foram destinados para a aquisição de produtos da agricultura familiar pelo PNAE.

⁷ Mais informações ver Triches (2010).



Figura 1: Recursos Financeiros Investidos e Alunos Atendidos pelo PNAE.



Fonte: FNDE/MEC

Frente ao atual cenário de deslocamento das ações e das políticas públicas, para além do produtivo, impactando nos quesitos sociais e ambientais do processo, percebe-se uma tendência na valorização da pequena e da média produção rural a qual tende a focar suas ações nos mercados locais e institucionais. Frente a isso é perceptível que as políticas públicas, em especial as que possibilitam a abertura de novos mercados, dentre eles os institucionais, fortalecem o processo de desenvolvimento rural do país. No geral os sistemas produtivos ficam menos dependentes dos processos e das interferências externas ao local, possibilitando uma maior valorização dos quesitos sociais, culturais e ambientais locais.

As ações, os programas e as políticas públicas que valorizam os processos produtivos locais, as novas iniciativas e as demais ações desenvolvidas nas propriedades, relacionadas ou não com o produtivo, tendem a fortalecer o processo de desenvolvimento rural sustentável do país. Processo que acaba por causar consequentemente, um maior aprimoramento e um maior apoderamento das pessoas sob o processo.



Considerações

Identificamos ao longo do período analisado diferentes concepções e ações dos governos para com os sistemas produtivos e distributivos, configurando assim diferentes situações e momentos ante o sistema agroalimentar. Fica perceptível, após o exposto, a existência de uma conexão entre os sistemas produtivos desenvolvidos em determinados períodos com as políticas públicas existentes no mesmo período, as quais podem ser consideradas fundamentais para a institucionalização do processo. Ou seja, as políticas públicas instituídas dos anos 1960 até o final de década de 1980, convergiram para o fortalecimento do sistema produtivista, centrado nas grandes produções, voltada para a exportação via *commodities*. Na época, evidenciou-se que as políticas públicas de crédito rural foram às principais responsáveis pela configuração do cenário à época.

Da mesma forma de meados da década de 1980 até meados da década de 1990, por um curto período, passamos por uma conexão de modelo. Fruto de interferências econômicas, ambientais e sociais ocorreram alterações significativas no processo produtivo no país. Ou seja, de um processo produtivo altamente dependente de energias não renováveis, centrado na produção e comercialização em grande escala e pouco valor agregado, passamos por um processo de valorização e agregação de valor do trabalho e do produto no período.

A partir de 1990 os programas, ações e políticas públicas buscaram trilhar um caminho via desenvolvimento rural sustentável. Essas políticas passaram a valorizar a pequena e a média produção rural, a qual é destinada na sua maior parte para o mercado interno. Em grande parte, esse sistema de produção sobrevive de duas formas: agregando valor ao trabalho e a produção via agroindustrialização dos produtos (agroindústria familiar, em especial); e a partir da comercialização direta, a qual possibilita ao produtor uma melhor renda e assim também uma conexão entre produtor e consumidor, distanciando-se do processo produtivo que transforma o alimento em fantasma.

Ao final dos anos 1990 e início do século XXI, com as ações, programas e políticas públicas de valorização social, via transferência de renda e/ou de distribuição de alimentos, os consumidores que até então estavam marginalizados do processo, passaram a compor um cenário importante de consumo dos produtos oriundos das pequenas e das médias unidades de produção. As políticas de transferência de renda, somadas aos mercados institucionais, tais como o PAA e o PNAE, proporcionaram a configuração de um novo momento para as unidades de produção de caráter familiar.



Por fim, percebe-se que o processo de desenvolvimento produtivo do Brasil trilhou por diferentes caminhos, sendo todos de fundamental importância, dentro de seu devido tempo e período. O país passou por um processo único de desenvolvimento centrado no processo de modernização e industrialização da produção rural, via cadeia de distribuição de longo alcance, focado no mercado externo, até chegar a um processo de desenvolvimento rural, não único e sim múltiplo, onde além do sistema tradicional instituiu-se um processo de produção e distribuição local, via cadeias curtas, que fazem com que o produtor e o consumidor sejam protagonistas e não apenas coadjuvantes do processo.

Referências

ALMEIDA, J. ; NAVARRO, Z. (Orgs.). **Reconstruindo a agricultura**: Idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

BAUMAN, Z. **Vida de consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

FRIEDMANN, H. **After Midas's Feast**: alternative food regimes for the future. In: ALLEN, P. Food for the future. California: John Wiley e Sons, Inc., 1993. p. 213-233.

GOODMAN, D; REDCLIFT, M. **Refashioning nature**: food, ecology and culture. London: Routledge, 1991.

GOODMAN, M; GOODMAN, D; REDCLIFT, M. **Consuming space**: placing consumption in perspective. UK: MPG Books Group, 2010.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MARSDEN, T. **The condition of rural sustainability**. The Netherlands, Van Gorcum, 2003.

TRICHES, R.M; Reconnectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Rural) PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2010.

SCHNEIDER S. Agricultura familiar e pluriatividade. **Tese** (Doutorado em Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande Sul, UFRGS, Porto Alegre, 1999.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



WISKERKE, J.S.C. **On places lost and places regained**: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, in press, 2010.

WILKINSON, J. **O Estado, Agricultura e a Pequena Produção**. São Paulo, Hucitec, 1985.