

Os efeitos da elevação dos preços das COMMODITIES agrícolas sobre a segurança alimentar

Antonio Nivaldo Hespanhol¹
Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol¹

¹ Professores dos cursos de graduação e pós-graduação em Geografia da FCT – UNESP, Campus de Presidente Prudente

Recebido: 20/Jun/2011
Aprovado: 10/Set/2011

Resumo

A elevação dos preços das commodities agrícolas tem agravado a situação de insegurança alimentar no mundo, notadamente nos países pobres. A fome e a subnutrição persistem em virtude de fatores estruturais e conjunturais e a situação é mais grave nos países pobres que dependem da importação de alimentos. O Brasil é exportador líquido de alimentos e, mesmo assim, parte de sua população não possui renda suficiente para adquirir os mantimentos no mercado. Os meios de produção e a renda são muito concentrados no país e isto compromete a segurança alimentar. Embora as políticas de combate à insegurança alimentar tenham se iniciado nos anos 1970, a situação começou a melhorar somente com o estabelecimento de políticas públicas distributivas como os Programas Bolsa Família e Fome Zero a partir do ano de 2003 e com o bom desempenho da economia nos últimos anos, mas, mesmo assim, a fome e a desnutrição atingem a população mais pobre do país que enfrenta, inclusive, dificuldades para ter acesso às políticas públicas.

Palavras-chaves: *Commodities agrícolas*. Oferta e demanda de alimentos. Fome. Políticas públicas. Segurança alimentar.

The effects of rising prices of agricultural Commodities for food security

Abstract

The rising prices of agricultural commodities have worsened the food insecurity situation in the world, especially in poor countries. Hunger and malnutrition persist due to structural and cyclical factors and the situation is more severe in poor countries depending on food imports. Brazil is a net exporter of food and yet part of the population does not have enough income to purchase food at the market. The means of production and incomes are highly concentrated in the country and this compromises food security. Although policies to fight food insecurity have started in the 1970s, the situation began to improve only with the

establishment of distributive public policies such as Bolsa Família and Fome Zero Programs, which started in 2003, and with the good outcome of the economy last year, yet hunger and malnutrition still reach the poorest population in the country, who even hardly have access to public policies.

Keywords: *Agricultural commodities*. Supply and demand for food. Hunger. Public policies. Food security.

Introdução

A alimentação se constitui num direito básico dos cidadãos desde que foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos no ano 1948, cabendo aos Estados nacionais a provisão alimentar da população vulnerável e a criação das condições para que as pessoas tenham acesso aos alimentos a partir dos seus próprios meios.

O presente artigo foi elaborado com base em textos acadêmicos e jornalísticos sobre o tema da segurança alimentar, sendo que os dados utilizados têm como fonte, principalmente, as publicações da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

O texto está dividido em quatro itens, além da presente introdução, das considerações finais e das referências. No primeiro item são apresentados os fatores estruturais que dificultam a superação do problema da insegurança alimentar; no segundo são analisados os principais fatores conjunturais que provocaram a elevação dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional no decorrer da primeira década do século XXI; no terceiro são discutidos os efeitos da elevação dos preços dos alimentos no Brasil; e, no quarto item são apresentadas e discutidas algumas tentativas de se estabelecer políticas de segurança alimentar no Brasil a partir dos anos 1970.

As causas estruturais da insegurança alimentar

Dentre os 6,9 bilhões de habitantes do mundo, cerca de um terço possui renda inferior a dois dólares por dia e é subnutrida, e mais de 900 milhões de pessoas sobrevivem com menos de um dólar por dia e passam fomeⁱ, de acordo com estimativas da FAO. A fome e a subnutrição não decorrem da impossibilidade de se produzir alimentos em quantidade suficiente, mas sim da sua desigual distribuição.

Entre os anos de 1960 e 2000 o efetivo populacional do planeta passou de três para seis bilhões de habitantes, enquanto que a produção

de alimentos foi ampliada em duas vezes e meia, propiciando a melhoria dos níveis de nutrição *per capita* da população mundial.

Nos últimos 40 anos do Século XX os preços reais do arroz, do trigo e do milho foram reduzidos em mais de 60%. A ampliação da oferta destes e de outros alimentos básicos e a queda dos seus preçosⁱⁱ decorreram basicamente da melhoria dos níveis de produtividade decorrente do cultivo de sementes melhoradas, da utilização de fertilizantes e biocidas (agrotóxicos), da otimização do manejo agrícola, da expansão das áreas irrigadas e do emprego de outras técnicas veiculadas pelo pacote tecnológico da chamada revolução verde.

As alterações no padrão tecnológico de parte expressiva da agricultura mundial, por meio da disseminação da revolução verde, resultaram na constituição de modernos complexos agroindustriais, tanto em países desenvolvidos como em alguns países subdesenvolvidos. A revolução verde contribuiu para ampliar a oferta de *commodities* agrícolas, mas gerou problemas ambientais, em virtude do cultivo de monoculturas, do intenso emprego de fertilizantes químicos, biocidas e máquinas agrícolas, e provocou a concentração de riqueza e o êxodo rural, ao eliminar postos de trabalho e exigir a ampliação da escala das explorações.

Mesmo com a expansão da oferta e redução dos preços dos alimentos no decorrer das quatro últimas décadas do Século XX, os problemas da fome e da subnutrição persistiram, pois tais problemas não derivam propriamente da indisponibilidade de alimentos, mas da disparidade na sua distribuição, fenômeno que decorre da concentração da renda e da riqueza entre os países e no interior desses. O Brasil e a Argentina, por exemplo, são exportadores líquidos de alimentos, mas a parcela mais pobre das respectivas populações não possui renda suficiente para adquirir os alimentos no mercado, permanecendo em situação de insegurança alimentar.

A existência de um mercado internacional com forte nível de integração, associado à insuficiência de renda e a inexistência ou ineficácia de políticas públicas que propiciem a provisão alimentar das camadas mais pobres da população explicam o fato de alguns países serem exportadores de alimentos e, ao mesmo tempo, possuírem parte de suas populações em situação de insegurança alimentar.

Em escala planetária, a cada dez pessoas que passam fome ou são subnutridas, sete residem em zonas rurais, especialmente na África subsaariana e na Ásia.

A fome crônica e a subnutrição atingem principalmente as populações rurais de países pobres, onde, em tese, seria possível produzir

alimentos para a subsistência. Entretanto, há vários fatores de ordem estrutural que dificultam a provisão alimentar dessas populações, dentre os quais se destacam: a) concentração da propriedade da terra e de outros meios de produção; b) conflitos étnicos, religiosos e políticos; c) indisponibilidade de sementes e de orientação técnica; e d) condições naturais adversas.

Tais fatores comprometem a produção interna de alimentos, fazendo com que seja necessária a provisão externa, tanto pela via do mercado quanto de ajudas humanitárias.

As remessas de alimentos feitas às regiões assoladas pela fome e a desnutrição, por intermédio de ajuda humanitária, são importantes e amenizam momentaneamente os flagelos, mas não solucionam os problemas. O apoio técnico, financeiro e político para que produção de alimentos seja estruturada nestas regiões é a melhor alternativa para que os problemas da fome e da subnutrição sejam superados em médio prazo.

O aumento da produção de alimentos nos países que apresentam boas condições para tanto como são os casos dos EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Brasil, Argentina e Ucrânia dentre outros, não resolverá os problemas da fome e da subnutrição da população pobre que reside na África, Sudeste Asiático e América Latina.

Na verdade, o incremento da produção de alimentos nos países exportadores de *commodities* agrícolas não garante que os problemas da fome e da subnutrição sejam resolvidos nem mesmo no âmbito dos próprios países produtores, pois na maioria das vezes o problema não deriva da falta de alimento, mas sim da indisponibilidade de renda para adquiri-los.

O crescimento econômico e a melhor distribuição da renda são importantes no combate a insegurança alimentar, mas a regulação do mercado pelos Estados nacionais e o estabelecimento de políticas públicas de cunho distributivo que amparem a população mais vulnerável social e economicamente são de fundamental importância para que a segurança alimentar seja atingida.

Neste aspecto, a abertura econômica indiscriminada e a desregulamentação do mercado impostas pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros organismos multilaterais, sobretudo a partir dos anos 1990, em nada contribuíram para resolver os problemas da fome e da subnutrição. A exposição de economias vulneráveis à competitividade internacional, para a qual a maioria dos países subdesenvolvidos não estava preparada, penalizou principalmente a população pobre que reside nestes países.

A elevação dos preços das *Commodities* agrícolas na primeira década do século XXI

A partir dos anos de 2003 e 2004 os preços das *commodities* agrícolas passaram a apresentar grande elevação, revertendo a tendência de queda observada ao longo das últimas décadas do Século XX.

Observa-se na Tabela 1 a variação dos preços das principais *commodities* agrícolas no mercado internacional entre os anos de 2002 e 2010, tomando por base os preços médios das *commodities* agrícolas entre os anos de 2002 e 2004 e convertendo-os no índice 100 (2002 – 2004 = 100).

Tabela 1 - ÍNDICE DE PREÇOS REAIS DE
COMMODITIES AGRÍCOLAS NO MERCADO
INTERNACIONAL (2002 – 2004 = 100)*

ANO/PERÍODO	Alimentos	Carnes	Leite e Derivados	Cereais	Óleos vegetais e gorduras animais	Açúcar
2002	96,6	96,2	88,4	101,6	93,5	105,1
2003	97,7	96,7	95,1	98,0	100,8	100,5
2004	105,1	106,3	114,7	100,4	104,9	95,1
2002-2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	109,7	112,4	126,6	96,7	96,9	131,2
2006	116,5	109,1	117,8	111,8	103,1	192,9
2007	139,4	110,0	186,7	146,7	148,7	125,7
2008	164,5	126,3	180,9	196,0	185,7	149,6
2009	134,9	114,3	121,7	149,4	129,0	221,3
2010	158,1	130,0	171,2	156,0	164,8	258,0

Fonte: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO

* Dados deflacionados com base no World Bank Manufactures Unit Value Index (MUV).

Entre os anos de 2002 e 2008 os preços internacionais do conjunto dos alimentos foram elevados em 70,3%. O preço do leite e derivados (manteiga, queijo, leite em pó desnatado e leite em pó integral) foi incrementado em 104,6%, dos cereais em 92,9%, dos óleos vegetais e gorduras animais em 98,6%, do açúcar em 42,3% e das carnes (de aves, bovinos e ovinos) em 31,3%.

Observa-se na Tabela 1 que houve ligeira retração dos preços de todas as *commodities* alimentares no ano de 2009 em relação a 2008, com exceção apenas do açúcar, cujos preços internacionais foram ampliados em 47,9% no referido período. A grande crise financeira global ocorrida no ano de 2008 desaqueceu o mercado internacional, com reflexo sobre os preços das *commodities* agrícolas. A partir do ano de 2010 os preços

internacionais das *commodities* agrícolas voltaram a se expandir atingindo patamares superiores aos alcançados em 2008 e com a tendência de permanecerem elevados até pelo menos o ano de 2012, quando há expectativas de que os estoques internacionais de alimentos venham a ser recompostos.

A grande elevação dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional nos últimos anos se deve a inúmeros fatores conjunturais, dentre os quais se destacam:

a) redução da oferta de produtos alimentares no mercado mundial - Ocorreram quebras de safras em importantes países exportadores de produtos agrícolas, em decorrência, principalmente de problemas atmosféricos. A Austrália, os Estados Unidos, o Brasil e a Rússia, por exemplo, tiveram parte da produção agrícola comprometida nos últimos anos, em razão de problemas meteorológicos.

b) ampliação da demanda de produtos agroalimentares não acompanhada da expansão da oferta – o incremento da população mundial em cerca de 80 milhões de pessoas ao ano e o bom desempenho da economia de alguns países subdesenvolvidos têm ampliado a demanda de alimentos. O crescimento econômico da China e a Índia, por exemplo, tem propiciado a melhoria dos níveis de renda e provocado mudanças no padrão alimentar da população dos dois países que possuem, em conjunto, um terço da população do planeta. A ampliação da renda tem como resultado o aumento no consumo de proteínas animais, o que exerce forte influência sobre a demanda de grãos já que, em média, são necessários cerca de sete quilos de cereais para produzir de um quilo de proteína animal. Além dos dois países mais populosos do planeta, o Brasil e alguns países do leste europeu, da Ásia e da África também têm apresentado significativo crescimento econômico, com ampliação da demanda de alimentos, especialmente de proteínas animais.

c) elevação dos preços do petróleo – o petróleo se constitui na matéria-prima básica para a formulação de fertilizantes químicos e biocidas (herbicidas, inseticidas e fungicidas) e é amplamente utilizado no plantio, manutenção, colheita e transporte dos produtos agrícolas (DANIEL *et al*, 2010). No decorrer da primeira década deste século houve significativo aumento nos preços do petróleo, com reflexos negativos sobre os custos de produção e de transportes das *commodities* agrícolas.

d) competição por áreas entre os cultivos de alimentos e de outras matérias primas agroindustriais, inclusive de biocombustíveis – além de alimentos, a agropecuária produz fibras e outras matérias-primas para as agroindústrias. Nos últimos anos tem sido expressivo o

crescimento da produção e do consumo de etanol e biodiesel, combustíveis que substituem parcialmente o petróleo e que possuem forte apelo ambiental em razão de emitirem menos gás carbônico do que o petróleo. O etanol tem sido elaborado a partir do milho nos Estados Unidos e da cana-de-açúcar no Brasil e o biodiesel é produzido, principalmente, com base em plantas oleaginosas, embora também possa ser elaborado a partir de gorduras animais. A produção em larga escala de etanol e de biodiesel exige a ampliação das áreas de cultivo de cana-de-açúcar, milho e oleaginosas, assim como a conversão de tais matérias-primas em combustíveis ao invés de alimentos. O cultivo de outras matérias-primas não alimentares, a exemplo do eucalipto e do pinus para a produção de celulose, também influencia negativamente a produção de alimentos, pois extensas áreas são ocupadas com o cultivo de produtos silvícolas, quando poderiam ser destinadas a cultivos alimentares.

e) redução dos estoques públicos de alimentos - os estoques públicos de alimentos vêm sendo reduzidos nos últimos anos em vários países, em decorrência da elevação da demanda por produtos alimentares e da estagnação da oferta. O volume das safras de grãos no mundo tem se situado na casa dos 2,3 bilhões de toneladas, quantidade que não tem sido suficiente para recompor os estoques públicos de alimentos. Anualmente são produzidos cerca de quatro bilhões de toneladas de alimentos, dos quais cerca de um terço não chega a ser consumida em razão do desperdício por diferentes motivos, de acordo com estudo desenvolvido pelo Instituto Sueco de Alimentos e Biotecnologiaⁱⁱⁱ.

f) especulação com *commodities* agrícolas nas principais bolsas de valores - a negociação de *commodities* agrícolas nas bolsas de valores não somente foi intensificada nos últimos anos como se tornou objeto de especulação, sobretudo durante e após a grande crise financeira global de 2008. O volume de negócios com as *commodities* agrícolas em bolsas de valores tem superado em pelo menos sete vezes o volume físico das safras, sendo que no caso da soja esta proporção chega a quase vinte vezes. A crise financeira ocorrida em 2008 fez com que muitos especuladores passassem a operar no mercado de *commodities* agrícolas, a exemplo do que já vinham fazendo com o petróleo. A falta de regulação estatal das operações com alimentos nas bolsas de valores, por um lado, e a escalada dos preços das *commodities* agrícolas, por outro, atraíram investidores que buscam obter rentabilidade financeira por meio da negociação e da especulação com papéis nas bolsas de valores.

g) controle do mercado internacional de *commodities* e insumos agrícolas por um número reduzido de grandes corporações transnacionais - a oferta de insumos agrícolas, o processamento de

matérias-primas alimentares e a comercialização de *commodities* agrícolas estão fortemente concentrados em poucas corporações transnacionais. As empresas *Bunge*, *Louis Dreyfus*, *Cargill* e *Archer Daniels Midland Company* (ADMC) possuem unidades de processamento de insumos e de cereais distribuídas estrategicamente em vários países e exercem forte controle do mercado internacional de grãos e insumos. Tais empresas influenciam a oferta, a demanda e os preços dos insumos e das *commodities* agrícolas em âmbito global e de cada um dos países em que atuam. A maioria dos Estados nacionais, nos países subdesenvolvidos, não regulamenta o mercado de alimentos e não protege os interesses dos produtores de matérias-primas e dos consumidores, deixando-os a mercê da ação das empresas oligopólicas.

Além dos fatores anteriormente arrolados, há outros que também têm pressionado a demanda e contido a oferta de alimentos, os quais têm implicado na elevação dos preços internacionais dos alimentos nos últimos anos. As alterações no clima global têm sido apontadas como um dos fatores responsáveis pela quebra de safras, mas ainda não há evidências científicas que afiancem tal afirmação.

A escalada dos preços dos alimentos provocou reações da FAO – ONU e de vários governos preocupados com o abastecimento interno de alimentos.

Em geral foram adotadas medidas no sentido de: a) proibir ou desestimular a exportação de alimentos, b) facilitar a importação de alimentos, c) desonerar os produtos alimentares do pagamento de impostos e d) subsidiar os produtos alimentares para reduzir o impacto da elevação dos seus preços sobre os consumidores.

A República da Argentina, por exemplo, ampliou a alíquota do imposto que incide sobre as exportações de trigo, com o intuito de ampliar a oferta interna, o que causou descontentamento entre produtores e exportadores. Já, o governo da Tailândia suspendeu as exportações de arroz com o mesmo objetivo. E, o governo brasileiro proibiu as exportações de arroz dos estoques públicos e solicitou que os agentes privados não exportassem o produto.

Outras medidas têm sido tomadas pelos governos no sentido de estimular a produção interna de alimentos com o intuito de diminuir a necessidade de importação e de gerar excedentes exportáveis para aproveitar os elevados preços praticados no mercado internacional. Para tanto são utilizados vários mecanismos, destacando-se a ampliação do volume de crédito destinado ao custeio das safras, a elevação dos preços mínimos de garantia dos produtos agrícolas, a melhoria dos sistemas de orientação e assessoria técnica, dentre outros.

A FAO promoveu a “Conferência de Alto Nível sobre Segurança Alimentar Mundial: os desafios das mudanças climáticas e da bioenergia”, no mês de junho de 2008, na cidade de Roma. Na referida conferência foram expressas as preocupações da FAO com a elevação e volatilidade dos preços dos alimentos, sendo solicitado o empenho dos governos e da sociedade civil no apoio ao incremento da produção de alimentos. Também foi feito um apelo para que os países desenvolvidos ampliem as suas doações de alimentos às populações mais afetadas pela elevação dos preços dos mantimentos (FAO, 2008).

Em virtude da grande elevação dos preços internacionais dos alimentos, o número de famintos no mundo elevou-se de 850 para 925 milhões de pessoas nos últimos anos, o que dificultará o cumprimento da meta estabelecida pela FAO de diminuir a população faminta em 50%, em termos absolutos, tomando como referência o ano de 1990 (850 milhões), ou seja, a meta é reduzir o número de pessoas famintas a 425 milhões até o ano de 2015.

De acordo com estimativas da FAO, dos 925 milhões de famintos existentes no globo no ano de 2010, 578 milhões residiam na Ásia, 239 milhões na África subsaariana, 53 milhões na América Latina e Caribe, 37 milhões no Norte e Nordeste da África e 19 milhões nos países desenvolvidos.

Países como a Eritreia, Burundi, Serra Leoa, Libéria, Etiópia, Zimbábue, Zâmbia, Moçambique, Tanzânia, Guiné-Bissau, Madagascar, Ruanda, Malawi, Botsuana, Níger e Kenya, na África; o Haiti, na América Latina; e a República Popular Democrática da Coreia e o Camboja, no Sudeste Asiático, possuem mais de 30% das suas populações situadas abaixo da linha da pobreza e dependem da importação de alimentos, de acordo com informações da FAO (2008).

Os efeitos da elevação dos preços dos alimentos no Brasil

Apesar da significativa industrialização a partir dos anos 1950, o Brasil continua sendo grande exportador de *commodities* com baixo valor agregado, embora alguns produtos manufaturados tenham passado a configurar na pauta de exportações do país.

Entre o início e o final da primeira década do século XX, o Brasil passou de sexto para terceiro maior exportador mundial de *commodities* agrícolas, sendo superado apenas pelos Estados Unidos e União Europeia que ocupam, respectivamente, a primeira e a segunda posição.

O Brasil tem se destacado nas exportações de *commodities* agrícolas, a despeito da elevada concentração da propriedade da terra, da

manutenção de arcaicas relações de trabalho no meio rural, da existência de estrangulamentos em termos de infraestrutura de transporte e armazenagem e da manutenção de extensas áreas ociosas, muitas das quais ocupadas com pastagens que dão suporte à atividade pecuária bovina com baixo padrão tecnológico e reduzidos índices de lotação.

O país dispõe de condições técnicas, humanas e naturais favoráveis para continuar expandindo a sua produção agrícola e ampliando as exportações de *commodities* agrícolas. Atualmente ele é o maior exportador mundial de açúcar, café, carne bovina, carne de frango, complexo soja, etanol, suco de laranja e tabaco.

A pesquisa agrônômica se desenvolveu significativamente desde os anos 1970 e o país ainda dispõe de extensas áreas agricultáveis para o cultivo de lavouras temporárias e permanentes. Estima-se que mais de 80 milhões dos cerca de 150 milhões de hectares atualmente ocupados com pastagens podem ser convertidos em áreas cultivadas com lavouras, sem que haja o comprometimento das áreas de preservação.

A produção anual de grãos do país (amendoim, arroz, aveia, canola, caroço de algodão, centeio, cevada, feijão, girassol, mamona, milho, soja, sorgo e trigo) foi incrementada em 80% ao longo da primeira década do século XXI, elevando-se de 83 milhões de toneladas no ano 2000 para 149,2 milhões de toneladas no ano de 2010, enquanto que a área ocupada com cultivo de grãos foi ampliada em 33,9% no mesmo período, passando de 35 para 47,4 milhões de hectares, conforme se verifica na Tabela 2.

Tabela 2 – PRODUÇÃO E ÁREA CULTIVADA
COM GRÃOS NO BRASIL ENTRE OS ANOS
2000 e 2010

Ano	Produção (milhões de ton.)	Área (milhões de hectares)
2000	83,0	35,0
2001	100,3	37,8
2002	96,7	40,2
2003	123,2	43,9
2004	119,1	47,4
2005	113,9	49,0
2006	119,9	47,3
2007	131,8	46,2
2008	144,1	47,4
2009	146,9	47,6
2010	149,2	47,4

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O valor corrente das exportações de *commodities* agrícolas foi ampliado em 270% entre os anos 2000 e 2010, passando de 20,6 para 76,4 bilhões de dólares, enquanto que as importações passaram de 5,7 para 13,4 bilhões de dólares, conforme se verifica na Tabela 3.

Tabela 3 - BALANÇA COMERCIAL DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO ENTRE 2000 e 2010 (US\$ bilhões)

Ano	Export.	Import.	Saldo
2000	20,6	5,7	14,8
2001	23,8	4,8	19,0
2002	24,8	4,4	20,3
2003	30,6	4,7	25,8
2004	39,0	4,8	34,1
2005	43,6	5,1	38,5
2006	49,5	6,7	42,8
2007	58,4	8,7	49,7
2008	71,8	11,8	59,9
2009	64,7	9,8	54,9
2010	76,4	13,4	63,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

O *superávit* da balança comercial do chamado agronegócio atingiu 63 bilhões de dólares no ano de 2010, enquanto que o *superávit* da balança comercial do país, no mesmo ano, atingiu 20,3 bilhões de dólares^{iv}, o que denota a importância das exportações de *commodities* agrícolas na geração de *superávits* na balança comercial brasileira, pois nos demais segmentos (produtos manufaturados, serviços), normalmente o valor das importações superam o das exportações.

Na Tabela 4 constam os valores das exportações brasileiras de *commodities* agrícolas nos anos de 2007, 2008 e 2009, bem como a participação de cada um dos segmentos no valor total das exportações do agronegócio no ano de 2009. Dentre as *commodities* agrícolas exportadas pelo país se destacam, em termos de valor, os complexos soja e sucroalcooleiro, as carnes e os produtos florestais que foram responsáveis por mais de 60% do valor total das exportações das *commodities* agrícolas nos anos de 2007 e 2008 e por mais de 70% no ano de 2009.

Tabela 4 - VALOR DAS EXPORTAÇÕES
BRASILEIRAS DE *COMMODITIES*
AGRÍCOLAS, POR SEGMENTO NOS ANOS DE
2007, 2008 e 2009
(US\$ bilhões)

Segmentos produtivos	2007	2008	2009	2009 (Participação sobre o total) %
Complexo Soja	11,38	17,98	17,25	26,64
Carnes	11,29	14,54	11,47	17,71
Produtos Florestais	8,82	9,32	7,22	11,15
Complexo Sucroalcooleiro	6,56	7,87	9,71	15,00
SUB-TOTAL	38,05	49,71	45,65	70,50
Couros, Prod. de Couro e Peleteria	3,55	3,14	2,04	3,15
Café	3,89	4,76	4,28	6,61
Tabaco	2,26	2,75	3,04	4,69
Sucos de Frutas	2,37	2,15	1,75	2,70
Fibras e Produtos Têxteis	1,55	1,58	1,26	1,95
Frutas (Inclui Nozes e Castanhas)	0,97	1,03	0,87	1,34
Outros	5,78	6,68	5,86	9,05
TOTAL	58,42	71,80	64,75	100,00

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O Brasil é um país de dimensões continentais que dispõe de excelentes condições naturais, humanas e técnicas para a prática da agricultura, não obstante os seus problemas estruturais decorrentes da concentração da renda e dos meios de produção, inclusive da terra.

No país são expressivos os segmentos produtivos que se vinculam aos complexos agroindustriais da soja, cana-de-açúcar, laranja, eucalipto e carnes, os quais utilizam intensamente o pacote tecnológico veiculado pela revolução verde, tais como fertilizantes químicos, biocidas (agrotóxicos), sementes selecionadas, máquinas e implementos agrícolas.

Além da agricultura moderna que está voltada, principalmente, ao atendimento da demanda do mercado internacional, o país possui uma significativa agricultura de pequena escala com nível tecnológico variado que se volta, basicamente, à autosustentação e ao abastecimento do mercado interno.

Em meados dos anos 1990 foi lançado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por meio do qual o Estado brasileiro passou a reconhecer a importância deste segmento produtivo e a oferecer crédito rural em condições favoráveis aos chamados agricultores familiares. Desde então, estas categorias de produtores rurais vêm sendo denominadas de agricultores familiares pelos órgãos oficiais e por parte dos acadêmicos e das entidades que representam os interesses destes agricultores.

A agricultura familiar tem conseguido, com o apoio oficial, ampliar significativamente a oferta dos alimentos que são consumidos no mercado interno e tem contribuído para que os seus preços se elevem em proporções bem inferiores aos verificados mercado internacional.

A despeito das condições excepcionais do Brasil para abastecer o seu mercado interno e para aproveitar a conjuntura internacional favorável à exportação de *commodities* agrícolas, estima-se que 44 milhões de brasileiros não tenham a alimentação assegurada em termos de quantidade e qualidade.

Essa situação de insegurança alimentar não ocorre porque o país apresenta insuficiência na produção de alimentos, já que é um dos maiores produtores e exportadores de *commodities* agrícolas do mundo. A insegurança alimentar resulta do fato das pessoas mais pobres do país não disporem de renda suficiente para adquirir os alimentos no mercado.

A fome é uma questão social decorrente de problemas estruturais. Como afirmou Castro (1983): a fome é a manifestação biológica de males sociais como o desemprego, a desigualdade social, a falta de renda, a ausência ou a ineficácia das políticas de públicas.

A segurança alimentar torna-se, assim, um desafio para todos os países, mas principalmente para aqueles que, como o Brasil, apresenta uma desigual distribuição de renda. A acessibilidade das pessoas aos alimentos depende de seu poder aquisitivo, o que implica na adoção de um modelo de desenvolvimento no qual o crescimento econômico proporcione a distribuição mais equitativa da renda, com a ampliação das oportunidades de emprego e acesso a renda, reduzindo assim a pobreza e a fome.

As políticas de segurança alimentar no Brasil

Na perspectiva de Maluf (2001), a segurança alimentar deve ser entendida como a expressão política do direito humano básico de se alimentar, materializando-se na demanda pelo acesso adequado aos alimentos. Para que os estados nacionais adotem ações políticas com o

intuito de atingir a segurança alimentar é preciso que eles recuperem a sua capacidade de formular políticas de médio e longo prazo, ou seja, de planejar as suas ações (Maluf, 2001).

No início dos anos 1970 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e elaboradas propostas para reduzir os índices de desnutrição e fome, com resultados bastante modestos e regionalmente localizados. Até o início dos anos 1980, o Estado brasileiro caracterizou-se por seu caráter fortemente centralizado, sendo que as ações do governo federal ocorriam de maneira descendente, ou seja, de “cima para baixo”, sem que houvesse a participação da sociedade civil organizada (Hespanhol, 2010). O Estado foi o portador da racionalidade sem que houvesse a participação e envolvimento da sociedade civil (Araujo, 1993).

A recessão econômica e a crise fiscal que atingiram o Brasil nos anos 1980 afetaram profundamente o modelo de modernização da sociedade brasileira que havia sido adotado após o golpe militar de 1964. Simultaneamente a essa crise, ocorreu o processo de redemocratização do país, fazendo com que parte da sociedade brasileira passasse a se posicionar de forma crítica em relação aos resultados e as consequências sociais e ambientais negativas das políticas empreendidas de “cima para baixo” durante o período em que o país esteve sob o comando dos militares (1964 a 1985).

Com o fim da ditadura militar, parte da sociedade civil organizada passou a reivindicar uma maior participação na elaboração e implementação de políticas públicas. Esse processo ganhou força com o aprofundamento da crise financeira brasileira no decorrer da década de 1980 e a adoção do modelo neoliberal a partir do início dos anos 1990, bem como pelo processo de descentralização político-administrativo ensejado pela nova Constituição Federal promulgada no ano de 1988.

Nesse novo cenário marcado pela globalização, pelo neoliberalismo – e sua orientação de Estado mínimo - e pela crescente deterioração das condições econômicas de parcela importante da população brasileira e aumento da exclusão social, o governo federal foi pressionado a criar mecanismos para combater à miséria e à fome.

Assim, foi criado no ano de 1993, no governo de Itamar Franco, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). De acordo com Maluf (2001, p. 159),

Tratava-se de instância articuladora (interministerial e intersetorial) vinculada à Presidência da República, que incluía a pretensão de influir nos rumos da política

econômica, além de articular e acompanhar a implementação de programas nas diversas áreas atinentes à segurança alimentar. Sua composição híbrida (com representantes governamentais e não-governamentais) tornava-o, ademais, espaço de concertação social e introduzia a perspectiva de parceria entre o governo e a sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas nessa área.

Além da criação do CONSEA, foi elaborado o mapa da fome e consolidado o Plano Nacional de Combate à Fome no ano de 1993, sendo que realizada, no ano seguinte, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar (IPEA, 2004). Todavia, o fato mais marcante do período foi a mobilização da sociedade civil estimulada pela Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, nos anos de 1993 e 1994, que recolocou em evidência no cenário nacional a importância não apenas das discussões sobre a miséria e a insegurança alimentar, mas, sobretudo, de ações concretas visando eliminá-las.

Apesar da mobilização e participação da sociedade em torno dessas questões, o governo de Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA no ano de 1995 e, em seu lugar, criou o Programa

Comunidade Solidária que moveu ações contra a insegurança alimentar e reorientou o combate a pobreza *“Em 1999, foi criado o Projeto Alvorada, responsável pela articulação das ações governamentais de combate à pobreza. O Comunidade Solidária, por sua vez, reestruturou suas ações para o fomento ao desenvolvimento local sustentável, por intermédio do Comunidade Ativa”* (IPEA, 2004, p. 37).

Segundo Maluf (2001, p. 160), se *“retirou o destaque até então dado ao tema alimentar em geral, e ao combate à fome em particular”*. Na verdade, as políticas de segurança alimentar e de combate à pobreza pouco avançaram no decorrer dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). A insegurança alimentar no país no início dos anos 2000 se mantinha elevada. De acordo com Correia *et al* (2003, p. 10)

[...] diferentes estimativas apontam entre 21 e 46 milhões (IPEA/SEDH/MRE, 2002; INSTITUTO CIDADANIA, 2001) o número de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza. Esta última estimativa refere-se ao número de brasileiros que sobrevivem com menos de um dólar por

dia e, portanto, sem possibilidades de atender às suas necessidades básicas de alimentação.

Entretanto, como a Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”^v havia chamado a atenção da sociedade para a necessidade urgente de ações visando retirar da miséria e da fome milhões de brasileiros, ao assumir a presidência da república^{vi} Luís Inácio Lula da Silva (LULA) estabeleceu como prioridade na agenda política do seu governo o tema da segurança alimentar e nutricional. O novo governo lançou o “Programa Fome Zero” e criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), diretamente ligado à Presidência da República, e reativou o CONSEA^{vii}.

O “Programa Fome Zero” e as demais ações implemen-tadas pelo MESA adotaram como parâmetro norteador de segurança alimentar e nutricional a garantia de que todas as famílias tivessem “*condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais*” (IPEA, 2004, p.37).

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome^{viii} (MESA) ficou incumbido de formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo objetivo principal era garantir o direito humano à alimentação no território nacional, assim como promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção de alimentos, à alimentação e à nutrição.

O “Fome Zero” foi o “carro-chefe” das políticas de segurança alimentar durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006)^{ix}. Para atingir o objetivo de erradicar a pobreza e, conseqüentemente a fome no país, o referido programa englobava um amplo conjunto de ações estruturais (visando combater as causas da fome); específicas (que garantiriam acesso direto à alimentação) e locais (que visavam garantir o abastecimento alimentar em nível municipal). De acordo com o IPEA (2004, p. 37-38):

Entre as primeiras [políticas estruturais], incluem-se reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda, previdência universal, alfabetização e desoneração tributária dos alimentos básicos, entre outras iniciativas. As políticas específicas

abrangem ações emergenciais (transferências de renda e distribuição de alimentos), mas também a ampliação de programas consolidados (merenda escolar e programa de alimentação do trabalhador). Foram propostas políticas locais diversificadas segundo as características do município/região. Enquanto nas áreas rurais e nos pequenos municípios propôs-se o apoio à produção para o autoconsumo, nas áreas urbanas o foco estava no estímulo à agricultura urbana, na modernização dos equipamentos de distribuição, no combate ao desperdício e na criação de bancos de alimentos e cozinhas comunitárias. Nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades, acrescentava-se ainda a possibilidade de se criar uma rede de restaurantes populares, públicos e privados. Idealmente, esse conjunto de políticas deveria convergir para um sistema local de segurança alimentar que garantisse o abastecimento em todas as fases (produção, distribuição, comercialização e consumo), articulando-o com a educação nutricional e para o consumo. (IPEA, 2004, p. 37-38).

Constata-se, assim, a abrangência do “Programa Fome Zero”, englobando ações emergenciais, por meio da distribuição de cestas básicas, cartão alimentação, merenda escolar etc. e estruturais, por intermédio da realização de reforma agrária, de programas de desenvolvimento territorial, da geração de trabalho e renda e da criação de canais alternativos de comercialização etc.

No âmbito do “Fome Zero”, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o intuito de promover a segurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, de gerar emprego e renda. O referido programa^x foi criado no ano de 2003 e tem como objetivo principal assegurar o acesso aos alimentos em termos de quantidade, qualidade e regularidade às pessoas em situação de insegurança alimentar ou nutricional e, ao mesmo tempo, gerar renda e trabalho no campo, por meio da aquisição direta ou da formação de estoques de alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

Para participar do programa, os produtores rurais devem apresentar a Declaração de Aptidão do PRONAF e, preferencialmente, estarem organizados em cooperativas, associações ou grupos de interesse informais com, no mínimo, cinco agricultores. Com o referido programa, o governo federal, por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) compra alimentos produzidos por agricultores familiares cadastrados a preços baseados na cotação do mercado regional (sem necessidade de realizar licitação) e fornece-os gratuitamente às entidades assistenciais, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais

públicos, restaurantes populares, merenda escolar e cozinhas comunitárias.

De acordo com Mattei (2007, p. 05), “*os instrumentos do programa beneficiam tanto o agricultor familiar como os consumidores (...). Desta forma, busca-se uma associação entre a política de segurança alimentar e nutricional e as políticas de promoção da agricultura familiar.*”

Para Maluf (2001), a criação do PAA objetiva romper com o círculo vicioso da fome, provocado pela falta de políticas que criem novas oportunidades de emprego e renda, evidenciando assim uma forma integrada de se pensar tanto as políticas sociais como as destinadas à agricultura, já que privilegia a agricultura familiar. Isso porque, viabilizar “*a produção agro-alimentar é, ao mesmo tempo, enfrentar a pobreza rural e um dos principais focos de insegurança alimentar*” (Maluf, 2001, p. 166).

De acordo com dados do BIRD a taxa de pobreza no Brasil decaiu de 41% no início da década de 1990 para cerca de 33% em 1995. Depois de se manter nesse nível até 2003, a taxa de pobreza apresentou declínio constante, decaindo para 25,6% em 2006.

A redução da pobreza no país nos últimos anos deriva da ampliação das políticas de transferência de renda, do acesso aos serviços de saneamento básico, do maior acesso a educação, do aumento do valor real do salário mínimo e da expansão do mercado de trabalho formal e do bom desempenho da economia. Não obstante os avanços alcançados, o nível de concentração da renda no país continua elevado e as camadas mais pobres da população ainda enfrentam dificuldades para usufruir o direito básico do acesso aos alimentos na quantidade e na qualidade necessárias.

Considerações finais

Entre 1960 e 2000 os preços dos alimentos apresentaram queda sistemática no mercado internacional em virtude da ampliação da oferta de produtos alimentares propiciada pelo incremento dos níveis de produtividade agrícola decorrente da incorporação do pacote tecnológico da revolução verde em vários países.

A tendência de queda nos preços dos alimentos foi revertida na primeira década do século XXI, em decorrência da ampliação da demanda e da estagnação da oferta de produtos alimentares, o que tem agravado a situação de insegurança alimentar das populações de baixa

renda, notadamente nos países pobres que dependem da importação de mantimentos.

Diante de tal quadro, a meta da FAO de reduzir a população faminta a 425 milhões de habitantes até o ano de 2015 dificilmente será atingida, pois tal população que era de 850 milhões de pessoas, no ano de 1990, foi elevada a 925 milhões, no ano de 2010, de acordo com dados da própria FAO.

As políticas neoliberais impostas pelos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial) e o conseqüente enfraquecimento dos Estados nacionais, a partir dos anos 1990, deixaram os mercados a mercê da ação de grandes corporações transnacionais. No caso dos insumos agrícolas e dos cereais, poucas empresas multinacionais dominam o mercado mundial e têm condições de manipular a oferta e os preços de acordo com os seus interesses.

Contudo, os Estados nacionais ainda dispõem dos mecanismos necessários para regular os mercados e têm a obrigação de zelar para que o direito humano básico de acesso à alimentação seja usufruído por seus cidadãos. Os organismos internacionais também devem zelar para que o mercado internacional de alimentos não seja objeto de negociações indiscriminadas e de especulação financeira, devendo, para tanto, regular o mercado mundial de *commodities* agrícolas.

O Brasil tem se destacado nas exportações de produtos agrícolas e dispõe de condições naturais, técnicas e humanas muito favoráveis para continuar expandindo a oferta de várias *commodities* agrícolas. Ao mesmo tempo, o país tem conseguido ampliar a oferta de alimentos básicos ao mercado interno, por intermédio da chamada agricultura familiar, que desde meados dos anos 1990, passou a receber apoio oficial por meio da disponibilização de linhas de crédito por intermédio do PRONAF.

O Brasil é exportador líquido de alimentos, mas mesmo assim, não resolveu os problemas da fome e da subnutrição que assolam a população mais pobre do país. Tal população, em razão dos seus baixos níveis de renda, tem dificuldades para adquirir os alimentos no mercado e depende de oportunidades para ingressar no mercado de trabalho e, emergencialmente, de políticas públicas de cunho distributivo.

As políticas de segurança alimentar começaram a ser implementadas no Brasil nos anos 1970, mas ganharam impulso somente a partir do ano de 2003, quando foi instituído o Programa Fome Zero. A despeito das limitações e dificuldades operacionais do referido programa, ele se constitui num importante arquétipo de política de segurança alimentar, pois combina ações emergenciais com ações estruturais e tem

propiciado o acesso da população mais pobre à alimentação básica e aos serviços públicos essenciais.

A despeito dos notáveis avanços observados nos últimos anos em razão da maior presença do Estado e do bom desempenho da economia, o país ainda não superou os problemas da fome e da subnutrição que continuam assolando parte da população mais pobre que, por falta de formação e de informação, tem dificuldades, inclusive, para ter acesso às políticas públicas já instituídas.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, T. B. de. A Experiência de Planejamento Regional no Brasil. In: LAVINAS, Lena *et al.* (Org.). *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V. Políticas públicas estruturantes e segurança alimentar: o caso do PAA. *Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural*, 47, 2009. Porto Alegre (RS), *Anais...* SOBER, p. 01-11, 2009. CD-ROM.

CASTRO, J. de. *Geografia da Fome*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

CASTRO, J. de. *Geografia da Fome – O dilema brasileiro: pão ou aço*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CORRÊA, A. M. S; ESCAMILLA, R. P.; MARANHA, L. K. ; SAMPAIO, M.F.A (Org.). (In)*Segurança Alimentar no Brasil: Validação de metodologia para acompanhamento e avaliação*. Campinas: UNICAMP, 2003 (Relatório Técnico).

CRISA, C; SCHIMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate*. 2010. Disponível em: www.oppa.net.br/acervo/.../Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf.

DANIEL, Lindomar Pegorini *et al.* Análise da recente alta internacional dos preços das *commodities* alimentares: previsão e quebra estrutural. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48, 2010. Campo Grande: UCDB, 21p. 2010 (CD Rom).

GUSTAVSSON, Jenny, *et al.* *Global Food Losses and Food Wast: extent, causes and prevention*. Food and Agriculture Organization of the United Nations and Rural Infrastructure and Agro-Industries Division (AGS). Rome, 2011.

HESPANHOL, R. A. M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Scripta Nova* (Barcelona), v.XII, p.01 - 08, 2008.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *Campo-Território*, v.5, p.123 - 147, 2010.

IPEA - *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

MALUF, R. S. Políticas agrícolas e de Desenvolvimento rural e de segurança alimentar. In.: Leite, S. (Org.). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. *Cadernos do CEAM*, UnB, v. 7, p. 33-44, 2007.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO –ONU). *Aumento de los Precios de los Alimentos: Hechos, Perspectivas, Impacto y Acciones Requeridas*. Roma: Conferencia de Alto Nivel Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 2008.

Sites consultados

www.acaodacidadania.com.br

www.mds.gov.br

ⁱ Segundo Castro (2006) a fome pode ser classificada de duas formas: aguda ou crônica. A primeira é caracterizada pela necessidade e desejo urgente de se alimentar, sendo saciada após a ingestão de alimentos. A fome crônica, definida pelo autor como fome oculta, é a desnutrição ou a subnutrição devido à inadequação quantitativa (energia) ou qualitativa (nutrientes) da alimentação diária, ou ainda a doenças que provocam o mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos.

ⁱⁱ Ao longo dos últimos quarenta anos do Século XX, os preços das *commodities* agrícolas apresentaram queda sistemática, com exceção apenas do ano de 1973, quando ocorreu a primeira grande crise do petróleo com forte elevação nos seus preços internacionais.

ⁱⁱⁱ Entre os meses de agosto de 2010 e janeiro de 2011 o Instituto Sueco de Alimentos e Biotecnologia desenvolveu o estudo intitulado “*Global Food Losses and Food Waste: extent, causes and prevention*” (Perdas e Desperdício de Alimentos no Mundo: extensão, causas e prevenção), por meio do qual foi demonstrado que o elevado desperdício de alimentos nos países de baixa renda, se deve ao emprego inadequado de técnicas de colheita, da falta de instalações para armazenamento e refrigeração dos alimentos, enquanto que nos países desenvolvidos o maior desperdício dos alimentos é feito pelos consumidores por meio da geração de uma grande quantidade de resíduos que não é consumida.

^{iv} No ano de 2010 o Brasil exportou 201,9 bilhões de dólares e importou 181,6 bilhões de dólares, de acordo com os dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

^v A “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” surgiu em um momento de intensa movimentação política no Brasil. Em 1993, o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, juntamente com outras personalidades da sociedade brasileira, organizou o Movimento pela Ética na Política, que liderou o pedido de impeachment do presidente Collor. Segundo Betinho, “a motivação fundamental da Ação da Cidadania era a certeza de que democracia e miséria eram incompatíveis. A indigência havia alcançado níveis alarmantes, agravando ainda mais o quadro de pobreza que sempre caracterizou a realidade brasileira”. Isso porque, o mapa do Ipea indicava 32 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza. Betinho, assim como vários artistas e personalidades passaram a estimular por meio da mídia a população a fazer o que estivesse ao seu alcance para resolver o problema da fome no país. A partir de uma carta em que denunciavam abertamente a fome e a miséria de milhões de brasileiros como os principais problemas do país que se deu oficialmente origem ao movimento de Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (<http://www.acaodacidadania.com.br>)

^{vi} Como destacam Becker; Sacco dos Anjos e Caldas (2009, p. 04), a questão alimentar no país “*Chegou inclusive a ser assumida como peça da retórica oficial e de grupos de interesse na arena política que culminou com a vitoriosa campanha de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da república em 2002. Não obstante, a luta contra a fome é resultante de um processo histórico de mais de duas décadas de mobilização social*”.

^{vii} Nesse processo de reativação, o CONSEA passou a ter como objetivo principal assessorar o presidente da república na formulação de diretrizes e políticas que garantam o direito humano à alimentação. Com caráter consultivo, o CONSEA deve fazer a articulação entre o governo e a sociedade civil visando à proposição de ações e programas na área da alimentação e nutrição, tais como o Bolsa Família, a Alimentação Escolar, a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a Vigilância Alimentar e Nutricional, entre outros. (www.mds.gov.br) Regulamentado pelo Decreto nº 6.272 de 23/11/2007, o CONSEA promove reuniões ordinárias bimestrais e atua principalmente por meio de grupos de trabalho e de comissões permanentes. Ele é composto por 57 conselheiros (38 representantes da sociedade civil e 19 do governo federal).

^{viii} Em 2004, mudanças importantes alteraram a condução da política de segurança alimentar e nutricional do governo Lula. Com a primeira reforma ministerial houve a extinção do MESA e a incorporação das ações de segurança alimentar e combate à fome, no âmbito do Programa Fome Zero, ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

^{ix} De acordo com Crisa *et. al.* (2010, p. 01) “*Programa Fome Zero teve maior importância e centralidade política no primeiro mandato do Governo Lula. Embora continue presente no segundo mandato, outros programas e políticas ganharam maior notoriedade neste período, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*”.

^x O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 10 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº. 6.447, de 07 de maio de 2008.