

AGRICULTURA FAMILIAR E INSEGURANÇA ALIMENTAR NO SUL DO PAÍS: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Lauro Mattei¹

INTRODUÇÃO

O debate clássico sobre a questão agrária brasileira e sobre os sistemas de produção agropecuária mostra a relação íntima com o processo histórico de desenvolvimento do país. Desde o período das capitanias hereditárias, passando pelos diversos ciclos econômicos (mineração, borracha, açúcar e café) até os dias atuais, esses dois aspectos sempre estiveram presentes no debate político nacional. Durante o ciclo do açúcar, ainda como colônia de Portugal, se instituiu no Brasil uma forma de produção monocultora e voltada para as exportações (açúcar) assentada na grande propriedade da terra que estava concentrada sob os domínios do reino de Portugal, mas que era distribuída para segmentos sociais privilegiados próximos à coroa.

É neste contexto que vai se formando uma agricultura de subsistência em diversas regiões do país com a função de ser uma atividade acessória ao sistema monocultor principal. Localizada inicialmente nas regiões desfavorecidas, essa atividade estabeleceu um padrão de desenvolvimento rural inicial assentado numa dicotomia que perpassa toda a trajetória histórica do país-colônia: grandes áreas concentradas de terras férteis com produtos para exportação ao lado de uma quantidade imensa de trabalhadores rurais com pouca terra e sob condições adversas, quase sempre abandonos pela administração pública. São essas condições que permitem identificar um dos problemas graves do país: as raízes históricas da fome e da pobreza.

Este mesmo processo se repetiu posteriormente nos demais ciclos econômicos, particularmente no ciclo do algodão e da borracha na região Norte do país, que naquele momento era uma grande área em completo abandono; nas regiões Sudeste, com o ciclo cafeeiro, e no Sul, com a expansão da pecuária. Além da concentração da terra, esse processo ocorreu sob o manto da escravidão, que mesmo após seu fim oficial,

¹ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: l.mattei@ufsc.br

reproduziu uma cultura que imputava às camadas pobres da população a exploração e a exclusão social.

Portanto, é sempre na franja de um processo produtivo comandado pela grande agricultura assentada na concentração da propriedade da terra, ao estilo plantation norte-americano, que vai se firmar aquilo que hoje é conceituado como agricultura familiar, ou seja, uma estrutura produtiva que sempre foi relegada ao segundo plano no processo de desenvolvimento rural do país.

Esse quadro foi fortemente alterado no período do Pós-Guerra, quando se adotou a política de “modernização” da agricultura brasileira, processo este que causou transformações profundas na esfera da produção agropecuária, mas que também trouxe sérias consequências ambientais e sociais. Isso fez com que, historicamente, o segmento da produção familiar brasileira ficasse à margem das políticas públicas destinadas à modernização do “rural brasileiro”, especialmente durante a fase mais aguda desse processo conhecida como “modernização dolorosa”, expressão cunhada por GRAZIANO DA SILVA (1982).

É neste contexto que a agricultura familiar insere-se no processo produtivo. Apesar de sofrer perdas de renda e ter dificuldades de acesso aos benefícios das políticas públicas, esta é uma forma de produção que procura estabelecer sistemas produtivos focados na biodiversidade, na valorização do trabalho familiar, na inclusão de jovens e de mulheres, na produção de alimentos destinados à segurança alimentar e nutricional da população brasileira e na promoção da democratização do acesso a terra e aos demais meios de produção, como estratégia de construção do desenvolvimento rural sustentável.

1-MUDANÇAS RECENTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS E IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR

Somente nas duas últimas décadas do século XX, após a organização desses segmentos de agricultores e de suas diferentes formas de lutas, o Estado brasileiro passou a destinar maior atenção a tais segmentos de produtores que eram majoritários no espaço rural do país. Em outras oportunidades (MATTEI, 2001; MATTEI, 2005; MATTEI, 2006; MATTEI, 2008; MATTEI, 2014a; MATTEI, 2014b; MATTEI, 2015) apresentamos diversos elementos desse processo, cuja síntese encontra-se a seguir. Com

o processo de redemocratização do país e, especialmente, com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um reordenamento do Estado brasileiro, levando a uma descentralização das ações governamentais com o intuito de ampliar o acesso aos recursos públicos, por um lado, e de democratizar as próprias políticas, por outro. Esse movimento de democratização possibilitou uma maior intervenção dos atores sociais, a qual se viabilizou através dos conselhos gestores de políticas setoriais e das políticas gerais de desenvolvimento nas diversas esferas governamentais. Esses Conselhos (municipais, estaduais e nacionais) foram criados e estimulados como mecanismos de uma nova forma de gestão pública estimulada pela constituição de 1988, visando incluir os beneficiários e/ou suas representações sociais nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à definição de prioridades e aplicação dos recursos financeiros.

Com isso, observa-se que a relação tradicional entre Estado e Sociedade vem se alterando, na medida em que os atores sociais elevam sua participação na definição e gestão das políticas públicas, tornando-se protagonistas efetivos neste processo de ampliação democrática. Ao mesmo tempo, nota-se que o próprio Estado se ajusta a esta nova realidade, modificando suas funções tradicionais com o objetivo de racionalizar as ações e ampliar seus resultados.

É neste contexto que nas duas últimas décadas as políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural, e também aquelas que têm interface com o mundo rural, tiveram forte impulso. Os instrumentos de políticas públicas voltadas ao público amplo da agricultura familiar ganharam espaço na agenda governamental a partir do primeiro governo FHC e foram ampliados, especialmente durante os Governos Lula I e II (2003-2010). O Estado brasileiro passou a investir mais recursos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inclusive aumentando sua área de cobertura, diversificando o público beneficiado e criando novas linhas temáticas de crédito. Rapidamente o número de agricultores beneficiados aumentou para aproximadamente dois milhões famílias.

Para apoiar as atividades produtivas da agricultura familiar, o Estado investiu, além do fomento à produção por meio de crédito, na reestruturação do sistema nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER). Em 2004, com o lançamento do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), foi estabelecida outra missão para este serviço público: apoiar e favorecer o

desenvolvimento rural orientado pelos princípios da sustentabilidade ambiental, social e econômica dos sistemas produtivos. Esta mudança de percepção se materializou com o aumento de investimentos para a estruturação das agências estaduais de assistência técnica e extensão rural (contratação de novos servidores, investimentos em infraestrutura e capacitação de extensionistas).

Especificamente na área agrária, foi lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que possibilitou o acesso à terra a mais de 500 mil famílias na primeira década do século XXI. Paralelamente a isso, foi ampliado o Programa de Crédito Fundiário e o Programa de Regularização Fundiária, os quais complementam as ações governamentais para reordenar o espaço agrário brasileiro. Por fim, para possibilitar um melhor desenvolvimento dos assentamentos rurais, em 2004 foi criado o Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), visando democratizar o acesso dos agricultores assentados à assistência técnica, ao mesmo tempo em que incrementou as taxas de cobertura, contribuindo para que os projetos de desenvolvimento dos assentamentos fossem mais bem qualificados.

As políticas públicas de promoção de desenvolvimento rural foram ampliadas ainda mais através da adoção da dimensão territorial do desenvolvimento, buscando superar a ainda dominante concepção setorial da ação do Estado. Com isso, os territórios rurais, ao representarem a complexidade da vida e da produção no campo, colocaram novas demandas às políticas públicas. Neste contexto foi implementado o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais com elevados investimentos em infraestrutura na agricultura familiar, gerando agregação de valor à produção e melhorias nas condições de vida da população rural.

Ainda no âmbito da agricultura familiar, visando ampliar o suporte estatal à organização produtiva desses agricultores, foi criado no ano de 2006 o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), com a intenção de diminuir os riscos com as intempéries que afetam a produção agrícola. Na mesma linha, também foi criado o programa governamental Garantia Safra, que assegura renda mínima para aqueles que perderam mais de 50% de sua produção na área do Semiárido brasileiro.

Finalmente, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), política pública que tem sua gestão articulada em um grupo interministerial e que procura garantir a compra da produção de agricultores familiares, bem como formar estoques para dar sustentação à política de segurança alimentar e nutricional, bem como suprir

demandas de outros programas públicos destinados ao atendimento de populações carentes e em condições de pobreza.

Este conjunto programas e ações governamentais destinados especificamente ao público de agricultores familiares de todo o país apresentou resultados extremamente positivos em termos de produção, bem como tem contribuído para a superação de desigualdades sociais historicamente construídas, especialmente em relação ao acesso a terra e aos benefícios das políticas públicas, as quais até bem pouco tempo atrás tinham os setores latifundiários como público preferencial.

2-CENÁRIOS RECENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO PRONAF NA REGIÃO SUL DO BRASIL

Nesta seção procura-se desenvolver uma breve síntese da situação atual da agricultura familiar na região Sul do país, bem como analisar o comportamento recente das políticas públicas específicas para esse setor. Para tanto, serão analisados dados estruturais da Agricultura Familiar com base no último Censo Agropecuário (2017), além de informações recentes sobre o PRONAF. No primeiro caso, serão considerados alguns indicadores estruturais, enquanto em relação ao PRONAF serão analisados diversos indicadores específicos do programa no conjunto da região Sul, bem como dos estados que fazem parte da mesma.

2.1- Principais dados estruturais entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017

A Tabela 1 apresenta a evolução do número de estabelecimentos e da área total por categoria de produtor rural entre os últimos dois períodos censitários. Do ponto de vista dos agricultores familiares, observa-se que os estabelecimentos sofreram uma redução de 10,6%, ainda que a área total desse segmento tenha sofrido um acréscimo da ordem de aproximadamente 788 mil hectares. Já os estabelecimentos não familiares sofreram um acréscimo de aproximadamente 366,5 mil novas unidades, indicando a tendência de continuidade do processo de concentração de terra no país. Chama atenção que tal fato ocorreu justamente no mesmo período em que houve uma grande expansão do número de assentamentos de trabalhadores rurais.

Tabela 1: Evolução do número de estabelecimentos e área entre 2006 e 2017, segundo a categoria do produtor rural. Brasil (2006-2017)

Tipo de Produtor	2006		2017	
	Nº Estabelec.	Área	Nº Estabelec.	Área
Agricultor Familiar	4.366.267 (84%)	80.102.694	3.897.408 (77%)	80.891.084
Agricultor Não Familiar	809.369	253.577.343	1.175.916	270.398.732
Total	5.175.563	333.680.037	5.073.324	351.289.816

Fonte: IBGE (CA 2006, 2017)

A tabela 2 apresenta um corte do conjunto do segmento de agricultores familiares, considerando-se a classificação do PRONAF. Neste caso, nota-se que os agricultores enquadrados como Pronaf B representavam cerca de 70% do total da categoria, a qual respondia por apenas 23% da área total. Já os agricultores não familiares, que somam aproximadamente 23% dos estabelecimentos agropecuários, detinham 77% da área total. São percentuais que revelam a grande disparidade de acesso a terra por parte das distintas categorias de agricultores.

Tabela 2: número e área dos estabelecimentos segundo os tipos. Brasil, 2017.

Tipos de Estabelecimentos	Número	Área (milhões ha)
Agricultores familiares	3.897.408	80,9
Perfil Pronaf B	2.732.790	41,5
Perfil Pronaf V	1.138.885	37,9
Fora do perfil do Pronaf	25.733	1,5
Agricultores não familiares	1.175.916	270,4
BRASIL	5.073.324	351,3

Fonte: Del Grossi (2019)

A Tabela 3 apresenta a distribuição dos estabelecimentos da agricultura familiar segundo as distintas regiões geográficas do país. De início, nota-se que aproximadamente a metade desses estabelecimentos está localizada na região Nordeste, enquanto outros 35% estão localizados nas regiões Sudeste (18%) e Sul (17%). No Centro-Oeste do país esse perfil é pouco expressivo, não ultrapassando a 6%. Por fim,

destaca-se que a região Norte, mesmo com apenas 12% do total dos estabelecimentos familiares, detém 24% de toda área desse segmento no país.

Tabela 3: número e área dos estabelecimentos da agricultura familiar, segundo as Grandes Regiões do Brasil em 2017.

Regiões	Estabelecimentos		Área	
	Número	%	Ha (milhões)	%
Norte	480.575	12%	19,8	24%
Nordeste	1.838.846	47%	25,9	32%
Sudeste	688.945	18%	13,7	17%
Sul	665.767	17%	11,5	14%
Centro-Oeste	223.275	6%	10,0	12%
Brasil	3.897.408	100%	80,9	100%

Fonte: Del Grossi (2019)

A Tabela 4 mostra a evolução dos estabelecimentos familiares e não familiares nos estados da região Sul no período entre os dois últimos Censos Agropecuários (2006-2017). No geral, observa-se uma variação negativa bastante expressiva dos estabelecimentos familiares nos três estados da região, com correspondente crescimento dos estabelecimentos não familiares em todas as unidades federativas, destacando-se o elevado crescimento observado em Santa Catarina.

Tabela 4: Evolução dos tipos de estabelecimentos nos estados da região Sul entre 2006 e 2017

UF	2006			2017			Variações (%)	
	Familiar	N.Familiar	Total	Familiar	N.Familiar	Total	Fam.	N. Fam.
PR	302.828	68.235	371.063	228.222	75.999	304.221	-24,6	11,4
SC	168.512	25.156	193.668	142.591	39.898	182.489	-15,4	36,9
RS	378.353	63.119	441.472	293.280	70.913	364.193	-22,5	12,3

Fonte; IBGE (CA, 2006 e 2017)

2.2- Alguns indicadores de alocação do Crédito Rural na Região Sul

Diante de inúmeras análises existentes sobre o crédito rural na região Sul do país, particularmente das parcelas destinadas aos agricultores familiares, neste item apenas vamos fazer um recorte recente de algumas informações relativas às diversas modalidades, destacando-se as principais unidades da federação envolvidas nesse processo.

O quadro 1 apresenta o montante total de crédito rural disponibilizado no país entre 2013 e 2022, bem como a participação do PRONAF e PRONAMP nesse total, segundo as dez UF que mais acessaram o crédito. Inicialmente nota-se a continuidade da concentração do montante do crédito rural em poucas unidades. Neste caso, ressalta-se que as três UF do Sul respondiam por 31% do total, enquanto mais três UF do Centro-Oeste (MS/MT/GO) respondiam por outros 30%. Ou seja, mais de 60% do total de crédito rural disponível nesse período se concentrou em apenas seis UF. Do ponto de vista do montante de recursos do PRONAF, nota-se que os três estados da região Sul respondiam por aproximadamente 53% do montante total de recursos disponibilizados pelo programa no período considerado, fato que revela a continuidade de uma característica inicial do programa, ou seja, a excessiva concentração dos recursos no Sul do país.

Quadro 1 – Montante de recursos, participação de cada modalidade e valor médio dos contratos entre 2013 e 2022, segundo as principais Unidades da Federação (UF)

Ordem	Ano	Montante de Recursos			(% Participação em relação ao total)			Valor Médio dos Contratos		
		UF	CR Total	PRONAF	PRONAMP	CR Total	PRONAF	PRONAMP	CR Total	PRONAF
1	RS	268.362.877.168	81.345.302.710	53.042.688.227	14,6	24,5	17,9	79.367	36.592	135.366
2	MG	236.153.216.791	36.128.401.903	40.847.661.162	12,9	10,9	13,8	94.735	22.537	174.460
3	MT	223.318.076.782	13.099.386.740	14.483.431.554	12,2	3,9	4,9	451.210	63.576	276.354
4	PR	220.551.192.618	54.516.289.553	59.686.824.216	12,0	16,4	20,2	104.528	44.008	141.414
5	GO	195.022.822.895	8.130.251.769	24.782.864.286	10,6	2,5	8,4	303.596	47.096	199.754
6	SP	140.213.856.207	9.831.200.716	32.115.496.265	7,6	3,0	10,9	212.252	46.858	172.909
7	MS	126.526.803.211	2.850.720.101	17.393.699.786	6,9	0,9	5,9	340.723	38.687	207.619
8	SC	79.867.711.526	40.683.112.832	14.006.880.200	4,4	12,3	4,7	56.500	40.884	101.643
9	BA	76.445.173.124	12.849.751.004	8.174.446.420	4,2	3,9	2,8	33.959	6.100	167.578
10	TO	49.874.201.347	2.242.107.179	6.361.324.606	2,7	0,7	2,2	298.214	33.954	217.125
Sub-total 10 UF's		1.616.335.931.668	261.676.524.506	270.895.316.722	88,1	78,9	91,7	115.574	29.419	158.425
Total Geral		1.833.968.238.207	331.800.188.351	295.509.792.547	--			87.672	21.738	159.972

Fonte: FOSSÁ et al (2022).

A Tabela 5 apresenta a evolução do montante de contratos do PRONAMP entre 2013 e 2020, tanto no agregado nacional como a participação das respectivas regiões nesse montante. No geral, destaca-se a enorme concentração dessa modalidade de financiamento nos estados do Sul do país, uma vez que os mesmos respondem por mais de 50% do total dos contratos celebrados. Já o oposto se verifica nas regiões Norte e Nordeste, ou seja, nessas duas grandes regiões foram celebrados menos de 10% dos contratos dessa modalidade de financiamento.

Tabela 5 – Distribuição dos contratos realizados via PRONAMP no Brasil por grande região geográfica, entre 2013 e 2020

Ordem	Ano	Total	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
1	2013	213.933	124.753	48.902	19.156	12.616	8.506
2	2014	255.775	139.992	60.678	29.625	14.308	11.172
3	2015	179.245	91.417	45.126	25.771	8.625	8.306
4	2016	186.006	92.988	47.510	26.572	9.994	8.942
5	2017	168.443	80.821	43.197	25.007	9.771	9.647
6	2018	156.289	76.836	39.407	24.068	8.025	7.953
7	2019	178.823	89.601	42.988	31.856	7.694	6.684
8	2020	184.170	91.789	47.023	30.833	7.458	7.067
--	Total	1.522.684	788.197	374.831	212.888	78.491	68.277
	%	100,00	51,76	24,62	13,98	5,15	4,48

Fonte: Fossá (2023)

3-A INSEGURANÇA ALIMENTAR NO SUL DO PAÍS

3.1-Breves notas sobre as recentes pesquisas de insegurança alimentar no país

A fome não é um problema recente no Brasil, sendo quase sempre associada à situação de pobreza, embora não seja equivalente a esta, uma vez que existem situações em que as pessoas são pobres, porém não famintas. Isto quer dizer que a pobreza pode refletir uma privação relativa que nem sempre se constitui em situação de fome. Entretanto, esta última geralmente implica em pobreza, pois a maioria dos indivíduos famintos geralmente é desprovida de bens materiais e monetários e excluída socialmente.

Há mais de um século sabemos que a fome não é obra da natureza. Desde o clássico livro **“Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço”**, de Josué de Castro e com primeira edição publicada em 1946, sugere-se que esse fenômeno social seja debatido à luz dos ensinamentos contidos na obra desse autor. Para ele, a fome não era resultado da expansão da população e nem do quantitativo de alimentos disponível nos países, mas sim das relações sociais perversas que levavam à conformação de sociedades extremamente desiguais em diversas partes do mundo, sobretudo em função da má distribuição da riqueza, que cada vez mais ia se concentrando. Além disso, o autor destacou no início de sua obra que interesses e preconceitos de ordem moral, econômica e política da chamada “civilização ocidental” tornaram a fome um tema proibido ou até mesmo de difícil abordagem. No caso particular da sociedade brasileira, Josué de Castro afirmou que a fome era a expressão biológica de uma doença social.

Diante do notório aumento da fome em todas as regiões brasileiras, aliado a não realização de inquéritos nacionais por parte de órgãos governamentais, a Rede PENSSAN idealizou e conduziu o Iº VIGISAN no mês de dezembro de 2020. No Brasil, os principais estudos relacionados à SAN, utilizam a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que mede de forma indireta, os problemas relacionados à dimensão do acesso à alimentação, o que inclui a fome. O VIGISAN também utilizou a EBIA para identificar no âmbito domiciliar se as famílias se encontravam em situação de Segurança Alimentar (SA) ou de Insegurança Alimentar (IA), qualificada como leve, moderada ou grave.

A **IA grave** existe quando as pessoas de uma família efetivamente não tiveram o que comer ou somente fizeram uma refeição ao dia. Esta é uma situação clara em que a fome está instalada naquele domicílio, uma vez que as pessoas não conseguem comprar alimentos por falta de dinheiro. Já a **IA moderada** ocorre quando as pessoas até podem comer algum alimento, mas a dieta é insuficiente. Esta é uma situação em que há uma ruptura com o padrão de alimentação anterior. Finalmente, a **IA leve** aparece quando as famílias informam ter incerteza sobre o acesso aos alimentos no futuro, ou seja, que o estoque de alimentos acabe antes que outros sejam adquiridos, seja por falta de renda, seja por falta de acesso ao mercado alimentar.

O Iº VIGISAN evidenciou que os efeitos da pandemia de COVID-19 iam muito além de uma crise sanitária, uma vez que estavam sendo realçados problemas estruturais em várias esferas, especialmente nas áreas econômica e social. Particularmente nesta última, o problema histórico da fome e da insegurança alimentar foi repostado, uma vez que após a incidência da Covid-19 na sociedade brasileira a partir de 2020, observou-se que 55% da população estava sob a condição de insegurança alimentar, sendo 9% da população estavam passando fome (IA Grave). Tais prevalências indicavam que os prejuízos causados pela pandemia de COVID-19 foram amplamente potencializados pelo comportamento governamental errático e trágico ao longo da pandemia, o qual se caracterizou pela adoção de atos normativos que contrariavam as medidas sanitárias recomendadas pela ciência; atos de obstrução às respostas à pandemia por parte dos estados e municípios; práticas de desinformação da população; desmantelamento do precário sistema de proteção social do país; além da baixa eficácia das medidas emergenciais que visavam garanti emprego, renda e acesso à alimentação.

Entre os meses de novembro de 2021 e abril de 2022 a Rede PENSSAN realizou o IIº VIGISAN, que além de atualizar os dados do inquérito anterior, permitiu tabular e

interpretar separadamente as informações coletadas para todas as unidades da federação. Tal procedimento possibilitou observar as diferenças regionais, uma vez que espacialmente a fome se manifesta com magnitudes distintas, tendo em vista as marcas históricas e as condições econômicas e sociais que se acentuaram ao longo do tempo.

Os resultados agregados para o país foram divulgados no mês de julho de 2022, enquanto os resultados para cada unidade da federação foram divulgados em setembro do mesmo ano. No âmbito do país, esse novo estudo mostrou que 33,1 milhões de pessoas estavam passando fome, o que representou um aumento de 74% em relação aos valores registrados no Iº VIGISAN. De um modo geral, as informações desse segundo estudo mostraram que a renda continua sendo um fator determinante para a segurança alimentar, uma vez que aproximadamente 37% das famílias em condição de insegurança alimentar detinham uma renda *per capita* média de até ½ salário mínimo mensal. Isso reforça que, para além da Covid-19, a expansão da fome nos dois últimos está associada ao desmonte das políticas públicas praticado pelo governo Bolsonaro na esfera alimentar e nutricional, bem como aos efeitos negativos das políticas econômicas, especialmente do aumento da inflação, do desemprego e da elevação dos juros.

3.2-Breves indicadores de insegurança alimentar na região Sul do Brasil

O Iº VIGISAN não apresentou dados desagregados para o nível estadual, contudo, desvelou a alarmante informação de que na região Sul/Sudeste 46,9% das pessoas estavam vivendo com algum grau de IA, sendo que 6% viviam em insegurança alimentar grave, o que representava aproximadamente 7,5 milhões de pessoas. Ou seja, em 2020, somente na região Sul/Sudeste, o número de pessoas em situação análoga à fome era superior à população total estimada para Santa Catarina atualmente (7,3 milhões de habitantes).

O IIº VIGISAN demonstrou o agravamento da situação de IA e fome no Brasil. Em comparação com os dados coletados em 2020, na região Sul/Sudeste houve aumento de 1,3% no número de domicílios com algum grau de IA, sendo que a insegurança alimentar grave atingiu 9,9% dos lares sulistas (14 milhões de pessoas), o que representou uma elevação de quase 4% em relação ao Iº VIGISAN.

A Tabela 6 (2 no relatório) mostra o percentual de segurança e insegurança da população Brasileira, bem como o montante de habitantes sob as três condições de

Insegurança Alimentar para o conjunto do país e desagregadamente para as seis grandes regiões. No conjunto do país apenas 41,8% dos domicílios se encontravam em condição de segurança alimentar, enquanto 15,5% se encontravam em IA Grave (em situação de fome). Do ponto de vista regional, o contraste domiciliar é muito expressivo, uma vez que os percentuais de IA Grave nas regiões Norte e Nordeste são mais de duas vezes superior ao registrado na região Sul, que não atingiu 10%. Com isso, do total de brasileiros famélicos, 12,1 milhões se localiza no Nordeste e 11,7 milhões no Sudeste, patamares que corresponde a quase 70% do montante de pessoas em situação de fome. Em sentido oposto, registram-se as baixas quantidades registradas nas regiões Centro-Oeste (2,1 milhões de pessoas) e Sul (3,0 milhões).

TABELA 2

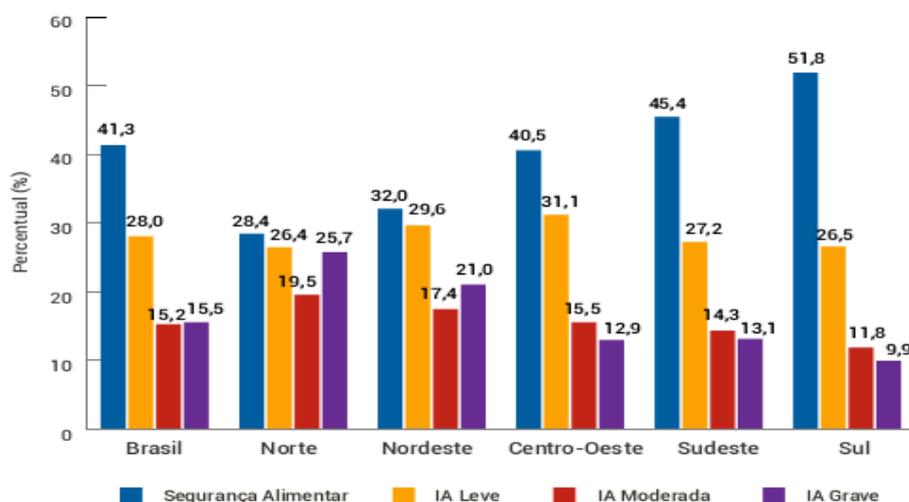
Distribuição de domicílios (%) e moradores (n), por condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar, Brasil e macrorregiões. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

Brasil e macrorregiões	Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA)							
	Domicílios (%)				Moradores (mil habitantes)			
	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave
	2021/2022				2021/2022			
BRASIL	41,3	28,0	15,2	15,5	88.160	59.667	32.387	33.103
Norte	28,4	26,4	19,5	25,7	5.370	4.991	3.687	4.859
Nordeste	32,0	29,6	17,4	21,0	18.444	17.047	10.051	12.127
Centro-Oeste	40,5	31,1	15,5	12,9	6.766	5.196	2.590	2.155
Sul/Sudeste	48,1	26,9	13,2	11,7	57.737	32.290	15.845	14.044
Sudeste	45,4	27,2	14,3	13,1	40.693	24.380	12.818	11.742
Sul	51,8	26,5	11,8	9,9	15.749	8.057	3.588	3.010

O gráfico 1 (Figura 3 do relatório VIGISAN) apresenta a evolução da segurança e insegurança alimentar no conjunto do país e nas respectivas regiões, sendo uma representação gráfica das distintas métricas utilizadas para subdividir as três categorias da insegurança alimentar, conforme a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Novamente sobressai nesta representação as diferenças entre as regiões Sul e Centro-Oeste em relação às regiões Norte e Nordeste.

FIGURA 3

Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no país. Brasil e macrorregiões. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



A tabela 7 (4 no Relatório VIGISAN) apresenta as diferentes escalas de segurança e insegurança alimentar nos domicílios de agricultores familiares, tanto para o Brasil como para as seis mesorregiões. Chama atenção o elevado percentual de participação dos domicílios dessa categoria ocupacional no âmbito do país, ou seja, quase 22% dos domicílios de Agricultores Familiares se encontravam em situação de IA grave, ou seja, em situação de fome. Neste caso, destaca-se que os elevados percentuais observados nas regiões Centro-Oeste e Sul do país, as quais detinham níveis bem mais aceitáveis no âmbito geral. Isso significa que a categoria de agricultores familiares que se encontra em IA Grave também dessas duas regiões contribuiu para os preocupantes indicadores.

TABELA 4

Distribuição percentual da condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar de domicílios de agricultores familiares/produtores rurais, no Brasil e macrorregiões rurais. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

Brasil rural e macrorregiões rurais	Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA)			
	SA (%)	IA Leve (%)	IA Moderada (%)	IA Grave (%)
Brasil (n=435)	30,4	31,8	16,1	21,8
Norte	20,1	25,3	14,4	40,2
Nordeste	16,4	40,0	21,0	22,6
Centro-Oeste	32,6	28,8	22,1	16,5
Sudeste	60,6	17,3	6,5	15,6
Sul	70,2	16,0	3,5	10,3

4-ALGUNS DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO SUL DO BRASIL

Ao longo das últimas décadas se pensou que apenas a disponibilização de linhas especiais de crédito seria suficiente para alavancar a produção familiar e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades e a pobreza rural, majoritariamente concentrada no setor da agricultura familiar.

Passados quase trinta anos do início da implantação do PRONAF vemos atualmente que os desafios para esse setor ainda são imensos, tanto na esfera econômico-produtiva como no âmbito social, conforme foi detectado recentemente pelo novo mapa da fome no Brasil e, em particular, nas diversas regiões do país. Tais informações são relevantes para se rediscutir as estratégias adotadas e as possíveis alterações do rumo das políticas rurais específicas para os agricultores familiares.

Nesta direção, apresentamos na sequência algumas pistas que poderiam ser levadas em consideração na perspectiva de mudanças a serem feitas nas políticas públicas de desenvolvimento rural em curso:

a) Em que pese a importante participação do segmento de agricultores familiares na produção e disponibilização de alimentos básicos, as características tradicionais desse modelo de produção (policultivo) foram se perdendo no tempo e hoje é possível afirmar que predomina também no âmbito da agricultura familiar o modelo agrícola convencional assentado nos insumos modernos que impulsionaram a modernização agrícola do país;

b) Em grande medida, essa trajetória foi fortalecida pelo próprio PRONAF e suas formas de financiamento da agricultura familiar, cada vez mais assentadas em determinadas produtos e não nas unidades de produção enquanto espaços de reprodução social de um novo modelo produtivo, cuja marca deveria de ser a sustentabilidade;

c) Esse aspecto anterior fica claro quando se observa que o dueto soja-milho também está ganhando espaço e força no segmento da agricultura familiar sulista, cuja tendência é aumentar seu grau de especialização produtiva, mesmo que isso acabe deixando o produtor à margem das benesses sociais;

d)As modalidades verdes emplacadas à política nos últimos tempos, ainda que importante, não foram capazes de inverter a lógica que aos poucos foi tomando conta dessa que pretendia ser uma nova política de desenvolvimento rural do país embasada fortemente na produção agroecológica e orgânica;

e) Inexistência de recursos mais volumosos na direção de uma política não tradicional, conforme exemplos que já estão em curso em diversos países;

f)Políticas públicas articuladas apenas setorialmente e com o horizonte restrito à unidade produtiva e deslocadas de uma agenda que deveria buscar a construção do desenvolvimento regional cuja finalidade deveria contemplar alterações, tanto as condições econômicas como sociais;

e)Caráter ainda setorializado das políticas públicas acaba inibindo as potencialidades da agricultura familiar no sentido de se tornar um ator relevante na promoção do desenvolvimento regional.

Referências

DEL GROSSI, M. A identificação da agricultura familiar no Censo Agropecuário de 2017. Revista NECAT, ano 8, n.16, p.46-61, jul-dez 2019.

FOSSÁ, J.L.; MATTE, A.; RENK, A.; MATTEI, L. Da soja ao boi: análise da distribuição do Programa Nacional de apoio ao Médio Produtor Rural. Revista Política e Planejamento Regional, v.9, p.40-53, 2022.

FOSSÁ, J.L. Análise da distribuição do crédito rural entre as unidades da federação entre 2013 e 2022. Piracicaba (SP): 61º Congresso da SOBER, 2023.

GRAZIANO DA SILVA, J. A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. São Paulo (SP): Zahar, 1982, 192p.

II INQUÉRITO NACIONAL SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). São Paulo (SP): Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2022.

MATTEI, L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Balanço e perspectivas. Artigo apresentado no IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. Belém (PA), março de 2001.

MATTEI, L. Impactos do Pronaf: análise de indicadores. Brasília (DF): MDA/Núcleo de estudos agrários e desenvolvimento rural, 2005, 136 p.

MATTEI, L. Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica. Brasília (DF): MDA/Núcleo de estudos agrários e desenvolvimento rural, 2006, 202 p.

MATTEI, L. Mudanças nas regras de financiamento do PRONAF. Rio de Janeiro: CPDA/OPPA, Boletim n.17, março de 2008.

MATTEI, L. Evolução do crédito do Pronaf para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010. *Revista de Economia do Nordeste*, v.45, n.3, p.58-69, jul-set.,2014 (a).

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista de Economia do Nordeste*, v. 45, p. 71-79, 2014 (suplemento especial).

MATTEI, L. Políticas públicas de apoio à agricultura familiar: o caso recente do Pronaf no Brasil. *Revista Raízes*, v.35, n.1, jan-jun /2015.