



FOME NA CIDADE, CRISE NO CAMPO: REDISCUTINDO POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Nayara da Silva Stockler ¹

RESUMO

Este trabalho busca identificar algumas ações do Estado e da sociedade civil organizada frente a descontinuidade e ameaça às políticas públicas de produção e distribuição de alimentos no contexto da pandemia, sobretudo daquelas que se destinam aos assentamentos rurais e comunidades quilombolas. Para tanto, foram elucidados projetos de lei em tramitação, iniciativas de coletivos e projetos como o Programa Alimento Solidário operacionalizado pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), junto às comunidades por ela assistidas. Através da análise espacial deste projeto, foi possível identificar grupos e segmentos dos povos do campo marginalizados e excluídos de políticas como a de assistência técnica e extensão rural, prestadas por essa fundação pública que esteve próxima da extinção no ano de 2020. Busca ainda demonstrar que o aumento da insegurança alimentar e nutricional em escala nacional e estadual precede a crise sanitária e é resultado direto da aplicação concomitante de agendas ultraliberais. Para isso, utiliza-se da contribuição seminal da Geografia da Fome de Josué de Castro, de estudos sobre neoliberalismo e sobre os sistemas agroalimentares.

Palavras-chave: Assentamentos Rurais, Comunidades Quilombolas, Insegurança Alimentar, Geografia da Fome, Neoliberalismo.

ABSTRACT

This paper try to identify some actions of the State and reactions of the organized civil society front to the discontinuity and dismantling of public politics of food production and distribution for family farming in São Paulo, especially for quilombolas communities and rurals settlements, since the beginning of the pandemic. To this end, we demonstrate some law projects, group initiatives and government projects, such as the emergency food purchase project operated by the Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo with the communities it serves. Through the spatial analysis of this project, it was possible to identify marginalized and excluded groups from public policies, such as the technical assistance and rural extension provided by the mentioned foundation, which was close to being extinguished in 2020 year. This paper also proposes to link the increase of food and nutritional insecurity to ultra-liberal political agendas at national and state levels, demonstrating that the current food crisis precedes the pandemic crisis and is a consequence of this system. For this, we use the scholarly work of Josué de Castro, the studies of agri-food systems and the theories on the development of neoliberalism.

Keywords: Rurals Settlements, Quilombolas Communities, Food Security, Geography of Hunger, Neoliberalism.

¹ Cientista Social, Analista de Desenvolvimento Agrário na Fundação Instituto de Terras dos Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” e Mestranda do Programa de Pós Graduação em Geografia da FCT – Unesp de Presidente Prudente – SP, nstockler@gmail.com;



INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 tem demonstrado a importância crucial de ações estratégicas do Estado e a necessidade de investimentos públicos não somente na promoção da saúde da população, mas também em políticas de produção e distribuição de alimentos. As famílias mais vulneráveis tiveram sua situação agravada diante de crises subjacentes e que antecedem a própria crise sanitária. Em 2020, ano marcado pelo surgimento da pandemia, o Prêmio Nobel da Paz foi concedido ao Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (ONU), demonstrando assim que dentre todos os problemas mundiais, o combate à fome ainda está na ordem do dia.

Somente entre os anos de 2017 e 2018, de acordo com os dados da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), do total de domicílios particulares permanentes levantados no estado de São Paulo, cerca de 30,85% já se encontrava em estado leve, moderado ou grave de insegurança alimentar (IBGE, 2019). As projeções para o ano de 2021 são, portanto, ainda mais preocupantes. O que tem se verificado é que as medidas aplicadas pelo poder público têm sido insuficientes ou ineficientes, tanto em escala nacional quanto estadual, além de corroborarem em certa medida para o agravamento da crise.

Os casos do veto ao Projeto de Lei 735/2020, por parte do Governo Federal, e a aprovação do Projeto de Lei 529/2020, pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, são exemplos da execução de agendas ultraliberais que, em suas devidas proporções, negam direitos outrora conquistados por trabalhadores rurais e comunidades tradicionais, como: o serviço público de assistência técnica e extensão rural; o crédito subvencionado; o orçamento para execução de políticas de compras públicas; e até mesmo a soberania de seus territórios. São ações planejadas dentro de uma agenda que se utiliza de instrumentos, como o estado de exceção, para implementar uma determinada ordem aos sistemas agroalimentares.

Nesse sentido, este trabalho busca demonstrar como tem sido a atuação do Estado, com ênfase às ações do Estado de São Paulo, frente à atual crise concatenada ao desmantelamento das políticas públicas para a agricultura familiar. Busca-se com isso avaliar os impactos dessa agenda para a segurança alimentar e nutricional e para a produção e reprodução de assentamentos e quilombos.



Pretende-se ainda identificar e localizar sujeitos marginalizados pela perda de sua soberania e invisibilizados dentro do conjunto das políticas para agricultura familiar, bem como identificar algumas reações da sociedade civil organizada diante da incapacidade de as agendas ultraliberais gerirem crises, nas quais urge a necessidade de investimentos e gastos públicos no estado de bem-estar social.

METODOLOGIA

Além da utilização de dados secundários obtidos pela bibliografia teórica preliminar, a metodologia buscou identificar a condição de segurança alimentar e nutricional durante a pandemia, em diferentes escalas e relatórios, como os da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e do grupo de pesquisa *Food for Justice*. Contou também com a sistematização e elaboração de gráfico sobre os recursos destinados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ao Estado de São Paulo na última década, para a aplicação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade “doação simultânea”, bem como a análise dos critérios de participação nas chamadas públicas da modalidade “PAA Estadual”, operacionalizada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA) no ano de 2020.

Foi estabelecida uma correlação entre os dados da última POF e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sobre a situação de insegurança alimentar no país (IBGE, 2010; 2014; 2020). Também foram relacionados os dados sobre estoques públicos de alimentos, controlados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e a média anual de preços da cesta básica na capital paulista, de acordo com os levantamentos mensais divulgados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) entre os anos de 2010 e 2020.

Foram elaboradas e sistematizadas as informações contidas nas chamadas públicas do Programa Alimento Solidário, executado pela Fundação Itesp durante a pandemia, com o objetivo de identificar e mapear por meio do *software* ArcGis quem são e onde estão as comunidades beneficiadas com os alimentos provenientes de assentamentos e quilombos deste projeto.

Por fim, também foram analisados os Projetos de Lei 735/2020, de autoria da Câmara dos Deputados e o Projeto de Lei 529/2020, de autoria do Governador do Estado



de São Paulo, publicados nos endereços eletrônicos do Senado Federal e da Assembleia Legislativa de São Paulo, respectivamente. Busca-se identificar quais são os seus impactos tanto para as comunidades quilombolas e assentamentos rurais paulistas como para a população em geral.

APORTE TEÓRICO

Retomar a obra Josué de Castro é imprescindível para que possamos compreender a nova condição de miserabilidade de parte da sociedade brasileira, sobretudo em um contexto em que direitos trabalhistas são cessados, relações de trabalho se tornam cada vez mais precarizadas e uberizadas, políticas de incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar são descontinuadas e a segurança das comunidades rurais e de seus territórios é permanentemente atacada.

O entendimento sobre os hábitos alimentares, a partir das condições naturais e sociais, atravessam as fronteiras cada vez mais permeáveis do conhecimento geográfico, tanto pela possibilidade de diálogos transversais, como pela sua própria complexidade. Uma análise multiescalar da fome como um fenômeno geográfico, que se manifesta coletivamente, de maneira endêmica ou epidêmica, em níveis totais, parciais ou ocultos é ainda um grande marco teórico (CASTRO, 1984).

A ideia de “fome oculta” remete-nos hoje à conceitos mais contemporâneos, como o de insegurança alimentar e nutricional, e alerta-nos para o fato de que “grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias” (CASTRO, 1984, p. 36). Esta condição vem se intensificando com o desenvolvimento dos sistemas agroalimentares, com a financeirização dos mercados e das cadeias de produção e distribuição de alimentos, resultando em transformações profundas nos sistemas produtivos e nos hábitos alimentares, ocasionando até mesmo dislipidemias².

O que está posto em Castro (1984), além da fome como fenômeno social, é a necessidade de sua espacialização para compreensão de realidades regionais, e de correlacioná-las a uma dinâmica histórica e produtiva. Localizar essas áreas de fome hoje

² Dislipidemias são doenças relacionadas a distúrbios no metabolismo de lipoproteínas, manifestando-se geralmente pelo aumento no percentual das taxas de colesterol ou triglicérides, e atribuídas majoritariamente aos maus hábitos alimentares.



traz à luz diversos problemas, cujo cerne persistem na estrutura agrária e fundiária brasileira e no desenvolvimento dos sistemas agroalimentares em sua base.

O contexto atual da fome sugere novos e antigos problemas. Os maiores índices de vulnerabilidade e insegurança alimentar ainda persistem entre as populações camponesas do Brasil e do mundo, inclusive no contexto da pandemia, (FAO, 2020; GALINDO *et al* 2021). Enquanto isso, novos problemas surgem com a intensificação do processo de financeirização do setor de produção de alimentos, por meio do qual se intensificam também as estratégias de domínio e de expansão territorial, naquilo que Harvey (2004) considera como um ajuste espaço-temporal inerente às crises do sistema capitalista.

A crise de insegurança alimentar e da produção camponesa é, portanto, parte integrante da crise estrutural do capital, que tem avançado o seu controle sobre novos mercados e recursos como estratégia de reprodução (HARVEY, 2013). No Brasil, essa estratégia possui laços estreitos com o setor do agronegócio, entendido como um conjunto de atividades interligadas e multiescalares, que envolvem diferentes segmentos e setores, muito além do agropecuário.

Esse avanço inside drasticamente sobre o preço dos alimentos, principalmente pelo caráter especulativo do mercado de *commodities*. Nestas condições “o capital financeiro abarca também uma grande quantidade de atividade improdutiva na qual o dinheiro é usado simplesmente para obter mais dinheiro mediante a especulação em mercados futuros” (HARVEY, 2004, p. 106). Isso, para os sistemas agroalimentares, significa estar à mercê das oscilações; para os camponeses, estarem ameaçados pela desterritorialização.

De acordo com Niederle e Wesz Junior (2019), a financeirização da terra, da natureza, do sistema e das empresas agroalimentares não é um fenômeno recente, mas tem se acelerado desde a crise de 2008. Nesse tipo de reajuste espaço-temporal, intensificado pela conjuntura da pandemia, se evidenciam suas consequências: instabilidade dos mercados, especulação sobre a terra e ameaça à segurança e soberania alimentar.

Para Machado, Oliveira e Mendes (2016) isso se acentua a medida com que se percebe o caráter essencial da alimentação e dos sistemas agroalimentares, com seus investimentos mostrando-se cada vez mais estáveis e rentáveis. Além do fato de que tornaram-se também “matérias-primas, combustíveis e ativos financeiros altamente valorizados” (NIEDERLE; WESZ JUNIOR, 2019, p. 13). Com isso, agricultores têm



perdido a autonomia sobre sua produção, enquanto grandes investidores aumentam o domínio sobre o setor, controlando a oferta e os preços.

É neste embate que o alimento, entendido como mercadoria no sistema capitalista (MACHADO; OLIVEIRA; MENDES; 2016), torna-se mérito dentro do sistema ultraliberal. Deixando de ser compreendido como um direito, ele passa a estar à disposição como um bem, ignorando-se também o direito a uma alimentação saudável, com a interpenetração dos setores industriais de ultraprocessados e de insumos agrotóxicos nos sistemas agroalimentares. A meritocracia está posta, portanto, na capacidade individual de satisfazer o consumo dos alimentos, e principalmente na capacidade de consumo dos alimentos considerados saudáveis.

Isso se torna evidente na agenda ultraliberal a medida com que se observa o desmantelamento das políticas de produção e distribuição de alimentos e o surgimento de propostas como a de inclusão da farinata³ na merenda escolar e da distribuição de restos de alimentos⁴ à população vulnerável. Nega-se o direito, mas também ignora-se o fato de que alimentar-se vai além da necessidade de suplementação nutricional, tendo também uma função estruturante dentro da organização social e produtiva, através de um conjunto de práticas simbólicas, culturais e identitárias (POULAIN, 2004).

Pela perspectiva teórica das ordens alimentares, Niederle e Wesz Junior (2019) propõe uma análise dos mercados a partir da quebra de padrões hegemônicos, com intuito de observar diversidades de práticas, orientadas por lógicas institucionais próprias que determinam seus atores, regras e valores. Distinguindo-as entre ordens Industrial, Comercial, Doméstica, Estética, Financeira e Cívica, elas permitem visualizar a pluralidade e também as tentativas de resistência e reconfiguração dos sistemas agroalimentares. É o caso, por exemplo, dos mercados institucionais de compras públicas, que dentro de uma Ordem Cívica, agem como um movimento mais ético, justo e redistributivo.

3 Proposta do atual Governador do Estado de São Paulo, João Dória (PSDB), quando prefeito da capital paulista. A farinata é um composto produzido pelo grupo Sinergia, feito à base de alimentos próximos da data de validade ou que estão fora dos padrões de comercialização. Após muitas críticas e pressões de diversos setores, o projeto foi abandonado. Ver: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/18/politica/1508347385_718583

4 Proposta de distribuição de sobras de alimentos de restaurantes para a população vulnerável, apresentada pelo atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, durante o 1º Fórum da Cadeia Nacional de Abastecimento, organizado pela Associação Brasileira dos Supermercados (Abras). Ver: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/18/paulo-guedes-defende-utilizar-sobras-de-restaurantes-para-alimentar-pobres>



Em um contexto de desmonte e omissão é que se verificam também outras propostas de intervenção por instituições e pela sociedade civil organizada, em grande parte determinadas pelos valores da ordem cívica, se organizando por laços de solidariedade, de pertencimento e de fortalecimento dos territórios. Assim, seus atores agem identificando os problemas públicos e intervindo, conforme Secchi (2014), dentro de uma perspectiva não exclusivista de execução das políticas pelo poder público. Assim reagiram organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), estabelecendo redes de apoio e suporte com a doação de toneladas de alimentos para comunidades de seus territórios e para as periferias de grandes cidades, em diversas escalas de distribuição e com a participação de diferentes atores.

Já no Estado de São Paulo, foram executados alguns pequenos projetos pelo poder público, até então inéditos, sendo um deles parte de uma das modalidades de aplicação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio de recurso suplementar em razão da pandemia; outro projeto foi operacionalizado pela Secretaria da Justiça e Cidadania através da Fundação Itesp, entidade responsável pelo planejamento e execução da política agrária e fundiária. Contudo, o mesmo Estado que propõe a aplicação de um projeto emergencial de combate à fome é o mesmo que propõe a extinção da entidade responsável pela sua execução. O PL 529/2020 previa a extinção da Fundação Itesp e de outras fundações e entidades públicas, além do aumento na tributação sobre remédios e alimentos básicos. Além de seu teor, o que merece destaque é a forma de sua tramitação.

A tramitação em caráter de urgência vem sendo amplamente adotada pelo poder executivo de São Paulo a fim de impedir a ação do poder legislativo, tanto em discussões como em proposições de emendas. Tal mecanismo pode ser compreendido como uma das estratégias de aplicação do paradigma de um estado de exceção (AGANBEM, 2004). Ele opera de diferentes formas, mas de maneira objetiva ele busca sobrepor o poder executivo ao poder legislativo, promulgando, modificando ou anulando leis. No poder executivo federal a prática tem se efetivado pelo uso recorrente de medidas provisórias.

Enquanto isso, o Governo de Jair Messias Bolsonaro (Sem partido), veta as tentativas do Projeto de Lei 735/2020, proposto e aprovado pelo Congresso Nacional, para a inclusão de medidas emergenciais de apoio aos agricultores familiares que tiveram a produção afetada pela pandemia. O alinhamento entre as agendas ultraliberais, em escala nacional e estadual, somadas às práticas do estado de exceção intensificadas pela



oportunidade de gestão de uma grande crise sanitária, têm resultado em um esvaziamento da agenda pública no que se refere à soberania e segurança alimentar.

Finalmente, partindo da ideia clássica de Dye (1984) de que política pública é tudo aquilo que o Estado escolhe fazer ou não fazer, é possível defender que a invisibilização de certos sujeitos, a não aplicação de recursos, a ausência de investimentos e de programas de produção e distribuição de alimentos são parte de um planejamento específico, que neste contexto, contribuem para o aumento da fome e da desigualdade, com a implementação de uma agenda de contra-reformas orientadas pela lógica do Estado mínimo e pela supressão dos direitos sociais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

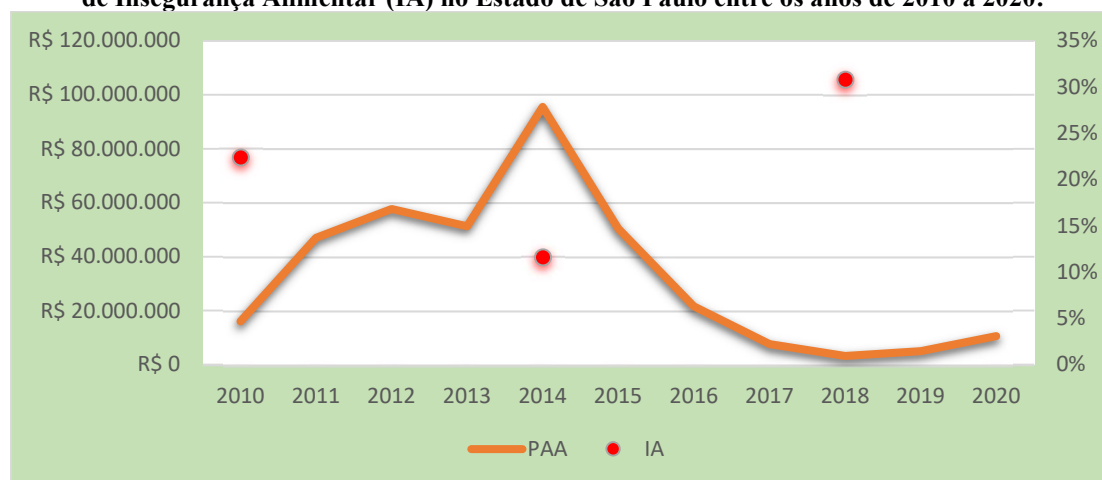
Os resultados permitem visualizar o quanto as políticas públicas para agricultura familiar destinadas à produção e distribuição de alimentos têm sofrido com ininterruptos processos de descontinuidade, descaracterização e omissão do poder público. São, portanto, ações planejadas e estratégicas de supressão dos espaços de discussão e participação dos sujeitos da reforma agrária e dos povos tradicionais dentro da agenda pública.

Os dados a seguir permitem realizar uma análise sobre as condições de efetivação de uma das políticas públicas de produção e distribuição de alimentos implementadas no Brasil a partir do início da década dos anos 2000: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Evidencia-se uma queda drástica nos recursos destinados a sua aplicação a partir do ano de 2017, e o gráfico busca contribuir com a análise do seu impacto, especificante para o estado de São Paulo.

Os valores destinados ao PAA foram combinados aos índices percentuais, demarcados a partir de intervalos quadrienais, sobre o total de pessoas no estado de São Paulo em algum nível de insegurança alimentar:



Gráfico 1 – Valores destinados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Índice Percentual de Insegurança Alimentar (IA) no Estado de São Paulo entre os anos de 2010 a 2020:



Fonte: MDS e IBGE. Org.: Nayara Stockler

Há uma correlação entre o aumento dos recursos destinados ao PAA e a queda no índice de insegurança alimentar no ano de 2014, assim como também se verifica uma correlação inversamente proporcional no ano de 2018. Os dados referentes aos índices de insegurança alimentar foram obtidos pela POF e pelas PNADs, e dessa maneira, não há dados anuais, somente os dados fornecidos em intervalos.

Obviamente, há outras políticas que incidem sobre a segurança alimentar e que são operacionalizadas em diferentes esferas e escalas, além de outros fatores que corroboram, como os índices de empregabilidade e renda. Contudo, o que se pretende demonstrar aqui é como a agenda brasileira tem impactado drasticamente as políticas de promoção da agricultura familiar, concatenadas à segurança alimentar e nutricional, desde a ruptura institucional ocorrida no ano de 2016 com o golpe parlamentar. Pretende-se ainda demonstrar que o problema da fome já era latente em São Paulo, antes mesmo da pandemia da Covid-19.

A partir do ano de 2018, as condições de escoamento da produção de alimentos oriundos de assentamentos rurais e comunidades quilombolas foram fortemente comprometidas pela queda nos recursos que fomentam esses mercados éticos, justos e redistributivos, e que tem como um dos objetivos viabilizar a comercialização desses sujeitos.

Soma-se a isso outros problemas, como um aumento sensível, mas progressivo, no preço dos alimentos básicos, verificados pelo levantamento permanente realizado pelo Dieese a partir da capital de São Paulo. Observando conjuntamente a política de controle



de preços através dos estoques públicos no mesmo período, conclui-se que no país há uma forte dependência entre a renda familiar e a provisão de alimentos, e que o Estado pouco intervém no intuito de assegurar os preços tanto para agricultores como para consumidores, especialmente nos últimos anos:

Tabela 1 – Formação de Estoques Públicos de Arroz e Capacidade de Compra da Cesta Básica entre os anos de 2010 e 2020 em São Paulo (SP)

Ano	ESTOQUES PÚBLICOS DE ARROZ (ton)		CAPACIDADE DE COMPRA DOS ALIMENTOS BÁSICOS	
	Aquisição do Governo Federal (AGF)	Agricultura Familiar (AF)	Valor da cesta em São Paulo – SP (R\$)	Percentual sobre salário-mínimo (%)
2010	913.777	9.546	247,9	48,60
2011	899.652	11.379	268,57	49,27
2012	1.074.495	6.756	292,84	47,08
2013	653.939	4.531	328,43	48,44
2014	322.489	1.397	344,9	47,63
2015	79.577	237	389,15	49,38
2016	42.906	0	456,48	51,87
2017	16.801	0	434,88	46,41
2018	14.176	0	444,49	46,59
2019	841	0	490,36	49,13
2020	755	0	558,33	53,42

Fonte: GEFOC, CONAB, DIEESE. Org: Nayara Stockler

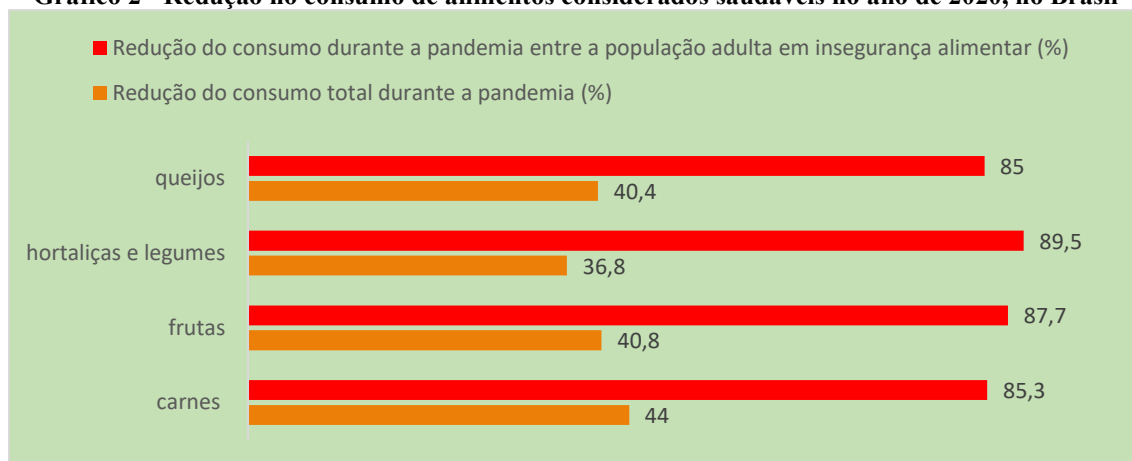
Cerca de 50% da renda do salário mínimo é destinada à compra de gêneros básicos, mesmo em períodos onde houve investimento público em políticas de segurança alimentar. Contudo, o ano de 2016 mais uma vez aponta tendências de instabilidade, com o encarecimento da cesta além dos percentuais usuais. Em 2020, a proporção chega ao maior nível de comprometimento do salário mínimo com os gêneros básicos, embora grande parte da população nesse ano ter sido diretamente afetada pela pandemia, sobrevivendo de auxílio emergencial, que neste caso, corresponde praticamente a totalidade do valor da cesta básica no ano.

Ademais, tem se verificado uma política cambial que favorece as exportações de *commodities* em detrimento da formação de estoques públicos. De acordo com os dados levantados pela Conab, órgão responsável tanto pela compra pública dos alimentos do PAA na modalidade “doação simultânea”, quanto nas modalidades “compra direta” e “formação de estoques”, os estoques públicos brasileiros têm se reduzido drasticamente. Eles são um dos pilares da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que auxilia no controle da oferta e no preços dos alimentos.



Para entendermos as condições da alimentação brasileira durante a pandemia, foram organizados alguns da pesquisa realizada pelo grupo *Food For Justice*, que identificou uma queda substancial no consumo de alimentos considerados saudáveis, e, conseqüentemente, um aumento no consumo de alimentos ultraprocessados no país:

Gráfico 2 - Redução no consumo de alimentos considerados saudáveis no ano de 2020, no Brasil



Fonte: *Food for Justice*. Org.: Nayara Stockler

Os grupos de alimentos que sofreram a maior redução entre a população vulnerável foram justamente os alimentos base da produção da agricultura familiar e amplamente adquiridos e distribuídos pelo PAA e outros mercados institucionais de compras públicas, como o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE) – também seriamente afetado pela interrupção das aulas presenciais nas escolas.

Isso significa que, além da queda na qualidade da alimentação brasileira, há uma queda na procura por esses alimentos, impactando direta ou indiretamente o grande guarda-chuva conceitual da agricultura familiar, responsável pela produção de mais de 70% desses gêneros, conforme o último Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Além da descontinuidade dessas políticas, a descaracterização de seus critérios de aplicação também deve ser um ponto de destaque. Este é o caso da chamada pública na modalidade “PAA Estadual”, que modificou critérios de pontuação assim como eliminou a participação das associações e cooperativas em seus editais, substituindo-as pela participação individual. Nesta modalidade, o responsável pela identificação dos municípios e famílias atendidas, pela publicação dos editais e chamadas públicas, pelo recebimento dos produtos e fiscalização das entregas é o órgão estadual credenciado, no caso de São Paulo, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA). No Brasil o PAA



é majoritariamente operacionalizado pelos municípios, onde já há uma estrutura consolidada de funcionamento do programa integrada ao sistema de assistência social.

Contudo, percebe-se que a autonomia da SAA na aplicação do PAA tem promovido uma descaracterização do programa, afetando diretamente a concorrência e participação dos agricultores familiares de assentamentos rurais e de comunidades quilombolas do estado.

As chamadas públicas foram realizadas em 170 municípios com população inferior a oitenta mil habitantes, identificados pelo nível de insegurança do Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional de 2018. O valor destinado a sua aplicação foi de R\$10.500.000,00 para aquisição de raízes, tubérculos, legumes, frutas e folhosas. Os critérios de pontuação das chamadas podem ser observados conforme organização do quadro abaixo:

Tabela 2 – Critérios de Pontuação na chamada pública do PAA Estadual organizada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (SAA) em 2020.

CRITÉRIO	PONTUAÇÃO
MORADIA OU PRODUÇÃO	
1. Município.	10
2. Município limítrofe.	8
3. Região.	6
4. Região limítrofe.	4
ORIGEM E RENDA	
1. DAP B *agricultores com renda anual até R\$23 mil ou com inscrição no CadÚnico ⁵ .	10
2. DAP A e A/C *agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Quilombolas, indígenas, agroextrativistas, e demais povos e comunidades tradicionais.	6
3. Demais agricultores familiares.	4
GÊNERO	
1. Agricultora.	9
JOVEM	
1. Agricultor(a) até 29 anos.	7
PRODUÇÃO	
1. Orgânica ou agroecológica certificada.	3

Fonte: SAA. Org.: Nayara Stockler

É importante frizar que o PAA ainda é o programa que permite acesso pelo nível mais elementar de organização social, funcionando exatamente como um fomentador do

⁵ O CadÚnico ou Cadastro Único é o sistema de cadastro unificado das famílias brasileiras em situação de pobreza. Busca unificar informações para implementação de políticas públicas municipais, estaduais e federais de combate à vulnerabilidade social.



trabalho associado e cooperado nas comunidades camponesas, além de ficar claro o desafio conceitual da agricultura agroecológica, que aqui é entendida como sinônimo de orgânica. Enquanto há sistemas de classificação e certificação para a segunda, há diversidades de definições para a primeira, o que leva ao questionamento sobre como determinar e classificar um produto agroecológico para os mercados, sejam eles públicos, alternativos ou convencionais.

Por fim, sobre a omissão do poder público, é possível verificá-la em diferentes aspectos de negação ou supressão de direitos aos agricultores familiares e camponeses. Um desses exemplos está no veto às medidas emergenciais para agricultura familiar durante a pandemia. O Projeto de Lei 735/2020 (Lei Assis Carvalho) previa, dentre vários objetivos: a) a extensão do Auxílio Emergencial aos agricultores familiares; b) a aplicação de um Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural para agricultores familiares em situação de pobreza; c) a autorização para a criação de linhas de crédito rural específicas dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); d) a implementação do Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar – este último, visava estimular a geração de renda e com o abastecimento emergencial de pessoas em situação de insegurança alimentar.

A grande categoria da “agricultura familiar” não foi incorporada ao rol de trabalhadores aptos a receberem o auxílio emergencial sancionado pelo Governo Federal. Alguns agricultores foram contemplados devido a uma vinculação automática entre o programa e sua inscrição no Sistema CadÚnico. Muitos trabalhadores temeram uma confrontação de dados no sistema de Seguridade Social que os levassem à perda dos direitos como trabalhadores rurais. A manutenção da condição do trabalhador rural como um segurado especial, mesmo que tenha recebido o Auxílio Emergencial por vinculação automática ou se autodeclarando trabalhador autônomo, foi o único ponto do PL 735/2020 que foi sancionado pelo Presidente da República, na forma da Lei 14.048 de 2020.

Mais um exemplo notório da omissão do poder público, dessa vez em escala estadual, foi a tentativa do Governo de São Paulo de extinguir a fundação responsável pela elaboração e aplicação da política agrária e fundiária e pela prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) aos assentamentos rurais e comunidades quilombolas paulistas.



A Fundação Itesp só foi preservada e retirada do Projeto de Lei 529/2020 graças à ação de diversos atores sociais, dentre eles o Ministério Público, Movimentos Sociais, Prefeituras e Câmaras de Vereadores e de seus próprios servidores organizados. Mesmo assim, o projeto foi aprovado, extinguindo outros órgãos públicos estratégicos e prevendo o aumento na tributação de alimentos e remédios.

Além de participar da criação de assentamentos rurais em terras públicas e identificar e reconhecer comunidades quilombolas no território paulista, essa fundação também executa uma política de Ater junto a essas comunidades. Sua importância está atribuída não somente a esses serviços, mas também em viabilizar a identificação de terras devolutas e destiná-las a criação de assentamentos rurais. A proposta de extinção da entidade fere portanto não somente o direito de seus trabalhadores e do público atendido, mas também a possibilidade de realização de uma política de destinação de terras públicas para sua função social.

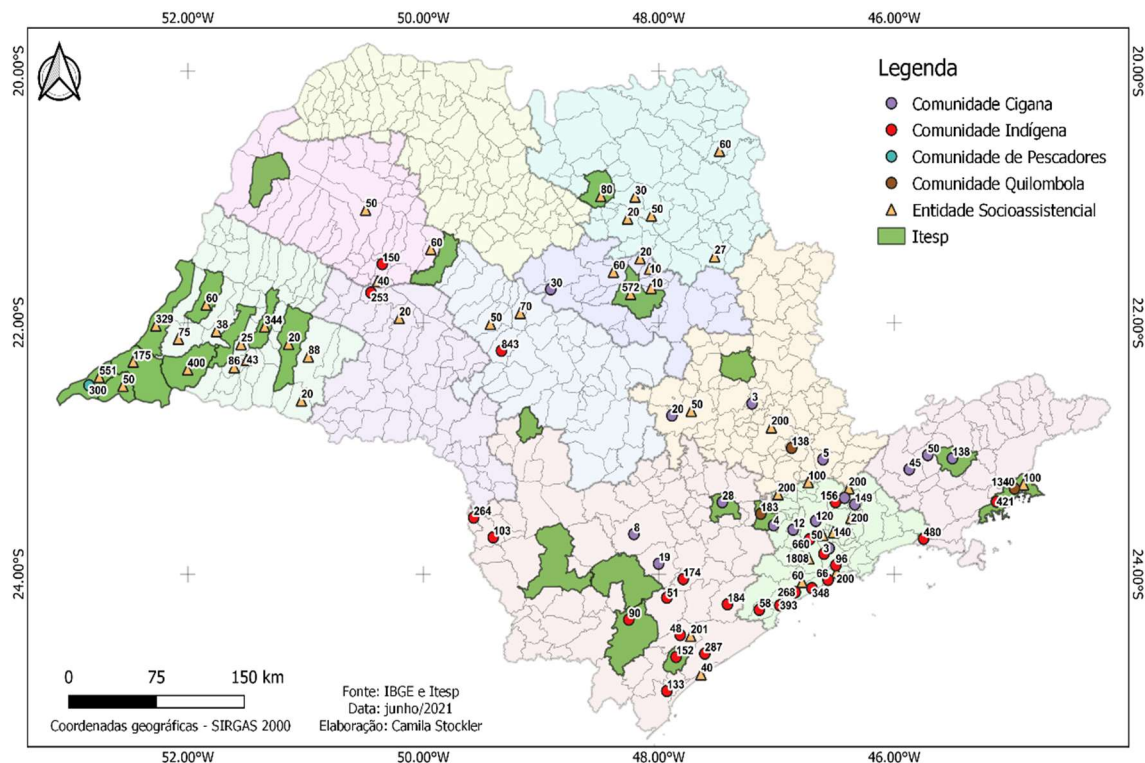
Durante o ano de 2020, através do Projeto Alimento Solidário, a Fundação Itesp adquiriu cerca de 10 mil cestas de alimentos produzidos por 20 cooperativas e associações de assentamentos e quilombos. Foram R\$748.300,00 aplicados por meio de chamadas públicas, sendo o recurso proveniente do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), segundo a Fundação Itesp.

Os dados contidos nas chamadas públicas permitiram mapear e localizar as comunidades classificadas como vulneráveis pela Secretaria de Justiça e Cidadania. Assim identificamos mais um caso de omissão do Estado, desta vez ao que se refere à marginalização e exclusão de alguns sujeitos no conjunto das políticas públicas para a agricultura familiar.

A seguir foram localizados os receptores e o número de cestas com que foram contemplados, organizados entre cinco grupos distintos: comunidades ciganas, comunidades quilombolas, comunidades indígenas, comunidades de pescadores e entidades sociassistenciais. Foram também identificados os municípios onde há sedes da Fundação Itesp, percebendo-se assim a sua distribuição e concentração pelo estado.

O mapa busca demonstrar a espacialização dos sujeitos e da entidade, além de demonstrar a coexistência da entidade e do público vulnerável excluído de políticas públicas para a agricultura familiar:

Figura 2 – Distribuição das cestas do Programa Alimento Solidário executado pela Fundação Itesp no ano de 2020.



Fonte: Itesp. Org.: Camila Stockler

De acordo com a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER, 2010), os povos do campo, incluindo os povos indígenas, devem ter acesso a uma política pública de ater participativa, que propicie o acesso ao crédito e a comercialização de seus alimentos junto os mercados institucionais. Busca-se assim a sua reprodução social e sustentabilidade, além de garantir sua segurança e soberania alimentar. Contudo, o que fica evidente é a invisibilidade dessas comunidades no conjunto das políticas e a dificuldade de compreendê-las como atores estratégicos.

Algo semelhante ocorre em parte das comunidades quilombolas e comunidades de pescadores. Identifica-se com isso a vulnerabilidade dessas comunidades, mesmo diante da possibilidade de ações de entidades como o Itesp dentro dos próprios municípios onde estão localizadas. Dessa maneira, nega-se o direito à alimentação para a população como um todo, assim como se nega à Ater pública e todo um conjunto de políticas públicas para os povos do campo.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da fome é um problema estrutural, não resolúvel e permanente dentro de um sistema de produção e acumulação capitalista, onde o alimento é entendido como mercadoria. Os ajustes espaço-temporais tem complexificado a relação entre produção e consumo em diversos aspectos, principalmente pela financeirização do sistema agroalimentar. Para reversão dessa situação de insegurança é necessária a criação e manutenção de mecanismos de controle e de distribuição de alimentos, primordialmente em momentos de crises.

O entendimento sobre a soberania e a segurança alimentar e nutricional como um direito, principalmente no contexto ultraliberal e de crises concomitantes e sistêmicas, é essencial para fomentar ordens alimentares para além do sistema hegemônico. Dessa maneira, é preciso combater o discurso meritocrático sobre o acesso à alimentação, especialmente à alimentação saudável, orgânica e agroecológica, tornado-a uma prática acessível tanto para os mercados convencionais quanto para os mercados alternativos e institucionais. É preciso ainda determinar o que são e como são produzidos esses alimentos, para que não se tornem vazios conceituais e para que sejam capazes de promover uma real reestruturação produtiva no campo.

Para isso são necessárias estratégias, no intuito de criar uma nova geração de política públicas. Elas devem ser pautadas a partir de uma reavaliação daquelas já existentes, mas aprofundadas a partir do entendimento sobre seus limites e potencialidades de inclusão e de expansão no acesso à alimentação saudável e agroecológica, além da reavaliação de seus mecanismo de aplicação, evitando possíveis descaraterizações ou desvios de finalidade.

A análise sistemática das políticas de produção e distribuição de alimentos tem como dever reconstruir uma nova agenda que efetive direitos e condicione a melhoria da vida e da alimentação da população como um todo, incluindo aqui a perspectiva da saúde dos ambientes e ecossistemas, concomitante à valorização e defesa das comunidades tradicionais, povos indígenas e todo o conjunto de povos do campo. Dessa maneira, é imprescindível que os debates sejam retomados a partir das perspectivas territoriais,



traçando estratégias conjuntas, fortalecendo laços identitários e comunitários, afim de construir alternativas viáveis dentro de cada realidade distinta.

Ainda sobre os povos do campo, é necessário compreender o conjunto total de políticas públicas e a maneira como elas estão organizadas e sistematizadas para que se possa proporcionar o seu acesso pleno. Neste caso, entendemos como centro a política de assistência técnica e extensão rural como um instrumento fundamental de acesso a um complexo conjunto de políticas e instrumentos institucionais-burocráticos.

As ordens alimentares servem acima de tudo para demonstrar possibilidades e comprovar que há uma diversidade de lógicas, práticas, artefatos e atores operando de maneira contra-hegemônica. Suas estratégias são cruciais para mitigar o problema da fome e promover a soberania alimentar e nutricional de povos marginalizados, especialmente neste momento de disrupturas institucionais que atentam inclusive contra a ordem democrática, se intranhando como instrumentos aparentemente legítimos, como as práticas do estado de exceção.

A financeirização do setor agroalimentar tem agravado os ajustes espaço-temporais, fortalecendo o setor de *commodities* e de gêneros exportáveis, em detrimento da manutenção dos preços da cesta básica e dos estoques de alimentos. Estes ajustes se intensificam nos contextos de crise, abrindo margem a novos investimentos e movimentos especulativos, que em um conjuntura de agendas ultraliberais, se tornam ainda mais evidentes.

Rediscutir as políticas públicas de produção e distribuição de alimentos em São Paulo requer ainda um estudo dos instrumentos jurídicos e institucionais que possibilitam o acesso à terra e também o reconhecimento das comunidades tradicionais, sem as quais as discussões sobre sistemas agroecológicos se tornam, mais uma vez, dívidas históricas contraídas pela exclusão e marginalização do conhecimento desses povos.

Todo esse movimento (re)configura uma nova geografia da fome, da volta daquilo que se imaginava ter combatido, principalmente no Estado mais rico da nação. É preciso retomar urgentemente uma agenda pública de interesses verdadeiramente coletivos e com ampla participação popular.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.



BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.** Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília-DF, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm. Acesso em: 26 jun. de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 735, de 2020 (Lei Assis Carvalho).** Brasília, 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8873506&ts=1599164023082&disposition=inline>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CASTRO, J. **Geografia da Fome.** Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World: Safeguarding against Economic Slowdowns and Downturns.** Roma: FAO, 2020. Disponível em: <https://apo.org.au/node/248561>. Acesso em jun. 2021.

GALINDO, E. et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy.** Berlin, 2021. Disponível em: https://www.lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-forjustice/publications1/Publikationsliste_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html. Acesso em: 05 jun. 2021.

HARVEY, D. The 'New' Imperialism: accumulation by dispossession. **Socialist Register**, v. 40, p. 63-87, 2004.

HARVEY, D. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017.** Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html. Acesso em: 05 jun. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil.** Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogoview=detalhes&id=2101749> Acesso em: 10 jun. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Segurança Alimentar 2013.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014.



MACHADO, P. P.; OLIVEIRA, N. R. F. M.; NOGUEIRA, Á. O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, V. 25, n. 2, p. 505-515, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016151741>. Acesso em: 25 jul. 2021

NIERDELE, P. A.; WESZ JUNIOR, V. J. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

POULAIN, J. P. **Sociologia da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar**. Florianópolis: UFSC, 2004.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado de São Paulo. **Projeto de Lei nº 529 de 2020**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000332222>. Acesso em: 04 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Edital de Chamamento Público SAA N° 03/2020**. Disponível em: <https://www.cdrs.sp.gov.br/portal/produtos-e-servicos/servicos/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos->. Acesso em: 30 jun. 2021.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.