

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E A SUA CONTRIBUIÇÃO
PARA A AMPLIAÇÃO DOS CANAIS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Cleide Edvirges Santos Laia

BELO HORIZONTE

2010

CLEIDE EDVIRGES SANTOS LAIA

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E A SUA CONTRIBUIÇÃO
PARA A AMPLIAÇÃO DOS CANAIS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Profª Márcia Soares

BELO HORIZONTE

2010



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 09 (nove) dias do mês de dezembro de 2010 (dois mil e dez), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "**O Programa de Aquisição de Alimentos e a sua contribuição para a ampliação dos canais da participação da sociedade civil nas políticas públicas**", elaborada por **Cleide Edvirges Santos Laia**. A Comissão, composta por Eduardo Moreira da Silva (UFMG) e Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 09 de dezembro de 2010.


Eduardo Moreira da Silva (UFMG)


Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

RESUMO

Este estudo aborda o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seu objetivo geral foi descrever o Programa na tentativa de demonstrar a sua contribuição para a ampliação dos canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Os objetivos específicos foram: descrever o funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos e demonstrar como o PAA contribui para ampliar os canais de participação. A metodologia adotada foi a pesquisa documental em registros internos fornecidos pela própria empresa, *site* do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social. Embora o Programa de Aquisição de Alimentos tenha de fato ampliado a discussão e a participação da sociedade civil nos espaços de gestão das políticas públicas destinadas à agricultura familiar, entende-se que ainda existem poucos espaços efetivos de participação popular dentro da estrutura institucional apesar do crescente número de experiências participativas, [elas](#) ainda estão restritas a espaços consultivos e deliberativos distantes do centro de decisão política.

Palavras-chave: segurança alimentar, participação da sociedade civil, políticas públicas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional do Centro Oeste
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional do Norte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
OGU	Orçamento Geral da União
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 – Organograma dos quatro eixos articuladores que formam o Programa Fome Zero
- Figura 2 – Fluxograma da Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF)
- Gráfico 1 – Valores colocados a financiamento da agricultura – Brasil – 2002/2003 a 2007/2008.....
- Quadro 1 – Mecanismos de aquisição da agricultura familiar
- Tabela 1 – Demonstrativo das aquisições pelo CAEAF/CPR – Doações

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Política pública e segurança alimentar no Brasil	12
1.2 Agricultura familiar e a oferta de crédito rural.....	22
1.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	25
2 OBJETO DA PESQUISA E SUA RELEVÂNCIA.....	33
3 METODOLOGIA	34
4 RESULTADOS.....	35
5 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

Na qualidade de categoria política, a democracia traz consigo uma complexidade que lhe é constitutiva. Como o Estado, a democracia é tema contestável e submetido a controvérsias, tal como indica a diversidade de abordagens teórico-conceituais que lhe concernem. A própria história do Ocidente evidencia uma contenda sobre suas virtudes e seus defeitos como um governo do povo. E apesar disso, desde a antiguidade grega, a democracia permanece como reivindicação cada vez mais defendida e, quanto mais ela é alvo de polêmicas e discussão em torno de suas características, mais se aspira a sua afirmação (PEREIRA, 2007).

Nesse sentido, discutir o papel do Estado na inclusão, ampliação e promoção da democracia pressupõe o desenho e o desenvolvimento de uma agenda onde todos os integrantes da sociedade sejam reconhecidos como cidadãos e, portanto, depositários de direitos, ou seja, reconhecidos e respeitados os direitos civis e políticos, sociais e culturais.

Assim, mostra-se relevante uma discussão ampla sobre o papel do Estado no desenho e na gestão das políticas públicas, principalmente daquelas que permitam e ampliem o direito fundamental à vida, dentre elas vale destacar as políticas de apoio à segurança alimentar. Trata-se, portanto, de discutirmos o direito à alimentação como premissa básica para o pleno exercício da cidadania e da democracia.

No Brasil, a Constituição de 1988 assegura que a saúde, entendida como um estado de bem-estar físico, mental e social, é um direito do homem e um dever do Estado, englobando, portanto, o próprio conceito de segurança alimentar.

Segundo Valente (2004), o direito à alimentação é um direito humano básico e, sem ele não podemos discutir os outros direitos. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há direito a humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana.

Neste contexto e, considerando o acesso à alimentação como um direito que deve se sobrepôr a qualquer fator de ordem econômica, política ou cultural, a sociedade brasileira desde o início do ano de 2003, diante das várias ações que

integram o Programa Fome Zero, caminha para um estágio de segurança alimentar que de fato possa garantir o direito à alimentação a todos os brasileiros.

É, portanto, o Estado criando condições reais para o exercício pleno da cidadania a todos os brasileiros no entendimento de que não podemos discutir democracia e cidadania sem que estejamos livres das mazelas oriundas da fome que podem “anular” os outros direitos, inclusive os já garantidos na Constituição Federal.

Nesse cenário, a implantação de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social, com a promessa de reverter o quadro da fome e da miséria, teve novo direcionamento no governo de Luiz Inácio Lula da Silva¹, com o lançamento do Programa Fome Zero. Dentre as diretrizes do Programa, o Governo Federal resolveu reorientar a política de apoio à agricultura familiar dada a sua importância no contexto da geração de emprego e renda e, também, no resgate e valorização das culturas agropecuárias locais, aqui entendidas como produção agrícola familiar ou agricultura familiar.

Segundo dados do Governo Federal, publicados na revista Agricultura Familiar, Biodiversidade e Segurança Alimentar (BRASIL, 2004b), de cada dez empregos gerados no campo, sete são na agricultura familiar. O setor responde por, aproximadamente, 40% da produção agrícola do país. São provenientes da agricultura familiar 35% dos alimentos que compõem as cestas de alimentos distribuídas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Assim, para Oliveira (2004), é necessário acabar com o mito, comum entre aqueles que analisam a agricultura brasileira, que atribui às grandes propriedades o papel de destaque na produção e geração de renda no setor rural. Os dados do valor da produção animal e vegetal do Censo Agropecuário (IBGE, 1997) mostram exatamente o oposto, quem detém a maior participação na geração de renda no campo brasileiro são as pequenas propriedades de produção rural.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) confirma que, todos os anos, a agricultura familiar movimenta bilhões de reais no país, produzindo a maioria dos alimentos que são consumidos nas mesas brasileiras: 84% da mandioca, 67% do feijão, 52% do leite, 49% do milho, 40% das aves e ovos e 58% dos suínos. Além disso, ela mantém no campo milhões de pessoas que seguiriam o caminho do êxodo

¹ Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República Federativa do Brasil em 2002 e reeleito em 2006.

rural em direção às grandes cidades e também contribui para a maior preservação do meio ambiente (BRASIL, 2005a).

De acordo com a proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, apresentada na terceira versão do Programa Fome Zero² (INSTITUTO CIDADANIA, 2001), assistiu-se no Brasil, nas últimas três décadas, ao fenômeno da “urbanização da pobreza”, que consiste na crescente concentração da população economicamente menos favorecida em áreas urbanas. Entretanto, os mais elevados índices de pobreza e de situação de insegurança alimentar ainda se localizam nas áreas rurais. Isso se deve, em larga escala, às precárias condições de reprodução da agricultura de base familiar e à insuficiência da renda auferida pelas famílias rurais.

A falta de políticas públicas de apoio aos pequenos produtores rurais agrava a situação das famílias no campo, que vivem assombradas pela falta de acesso à alimentação básica e em constante movimento de migração para as grandes cidades.

De acordo com a Cia. Nacional de Abastecimento-Conab, o Governo Federal, ciente da importância da agricultura familiar e da necessidade de reforçar a Política de Segurança Alimentar para o Brasil, a partir de 2003, decidiu reorientar a política na área agrícola e complementar as ações do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996 através do Decreto 1.946 de 28/06/96 (BRASIL, 2004a).

No âmbito desse programa, o governo começou também a apoiar os pequenos produtores na comercialização de seus produtos, etapa mais difícil da cadeia agrícola. Para tanto, aprovou a Lei nº 10.696/2003, que cria mecanismos para facilitar a compra de produtos. Foi assim que nasceu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), hoje uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero.

Ainda de acordo com a Conab (BRASIL, 2004a), com o PAA o governo conseguiu também estabelecer um vínculo direto entre a produção familiar e o atendimento às populações em situação de insegurança alimentar, como os

² Programa Fome Zero – Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2007).

acampados da reforma agrária, os quilombolas, os atingidos por barragens e as populações em situação de emergência.

O PAA é dirigido por um comitê gestor integrado pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Desenvolvimento Social (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Fazenda e Planejamento e do Orçamento e Gestão. Os alimentos adquiridos pelo governo recompõem o estoque de segurança com os produtos da cesta básica, sendo também distribuídos para programas sociais, abastecendo uma ampla rede composta por escolas, creches, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais (BRASIL, 2004a).

Em Minas Gerais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) está presente em vários municípios, com a proposta de reverter o quadro da fome e da miséria, organizar os pequenos produtores em associações e cooperativas e, ainda, ampliar os canais de participação, promovendo o desenvolvimento local sustentável.

O objetivo geral deste trabalho foi descrever o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na tentativa de demonstrar a sua contribuição para a ampliação dos canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas, em Minas Gerais.

Os objetivos específicos deste trabalho foram: descrever o funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O presente estudo tem como intuito contribuir:

- a) para a sociedade, considerando a importância dos canais de participação para o sucesso na implantação das políticas públicas, permitindo a consolidação da democracia e o pleno exercício da cidadania;
- b) para a academia, por se tratar de tema relevante para as pesquisas referentes à agricultura familiar, segurança alimentar e teoria participativa;
- c) para o governo, como forma de avaliar as diretrizes e as ações afirmativas do programa.

O referencial teórico do presente trabalho será construído sobre três bases:

- Política Pública e Segurança Alimentar no Brasil;
- Agricultura Familiar e a oferta de crédito rural;
- O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

1.1 Política pública e segurança alimentar no Brasil

Segundo Mattei (2001), durante o processo de modernização da agricultura brasileira, a partir da década de 1930, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities* voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o chamado setor da agricultura familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, principalmente nos campos do crédito rural, dos preços mínimos e do seguro da produção.

O conceito de agricultura familiar e, principalmente, as políticas públicas específicas para este segmento majoritário e heterogêneo da agricultura são bastante recentes no Brasil. Muito se tem discutido se a agricultura familiar está amparada pelo *boom* do agronegócio brasileiro e se pode ser incluída no termo *agribusiness*, apresentado em 1957, pelos economistas Ray Goldberg e John Davis (VASCONCELOS; PINHO, 2003), que significa: a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas; as operações de produção das unidades agrícolas; o armazenamento, processamento e distribuição de produtos agrícolas e itens produzidos com ele.

Para Delgado (2005), o atual modelo de política macroeconômica adotado pelo Brasil tem uma dificuldade endógena para estimular a produção e o emprego, hoje descartados no imenso setor de subsistência rural, desintegrado das correntes técnicas de produção e de comércio do agronegócio. Na visão de Delgado (2005), o agronegócio deve ser entendido como uma estratégia de capital financeiro que induz à frouxidão da política fundiária, à restrição e incorporação da massa de trabalhadores do setor de subsistência ao projeto de desenvolvimento rural, e à restrição à expansão da demanda interna do conjunto da economia. O país necessita adotar um projeto de desenvolvimento que seja capaz de capacitar e reinserir o enorme contingente do seu setor de subsistência rural e do trabalho urbano que já afeta 54% da sua força de trabalho.

Nesse contexto, a agricultura patronal, em que pese ser a mais favorecida, mantém a sua contribuição para a concentração de renda e a exclusão social,

principalmente pelo elevado índice de mecanização adotado pelas grandes propriedades monocultoras e exportadoras, o que acarreta cada vez mais a redução dos empregos (SOUZA FILHO, 2004).

Segundo Veiga (1998), ainda não houve no Brasil uma opção clara pela agricultura familiar, ao contrário do ocorrido nos países considerados desenvolvidos. Como exemplo de países desenvolvidos que fizeram opção pela agricultura familiar pode-se citar a Dinamarca, considerada a pioneira, onde o processo foi iniciado no século XVIII, os Estados Unidos e, por último, o Japão. Dentre os países semiperiféricos bem sucedidos, cita-se a Coréia do Sul, Taiwan, China e África do Sul.

De acordo com Souza Filho (2004), as políticas públicas em prol da agricultura familiar surgiram no Brasil em decorrência da necessidade da intervenção do Estado frente ao quadro crescente de exclusão social e ao início do fortalecimento dos movimentos sociais no meio rural. Destacam-se, atualmente, a Previdência Social, o Pronaf, e, mais recentemente, o já mencionado Programa de Aquisição de Alimentos.

A Previdência Social é, atualmente, a mais importante política social para os agricultores familiares. Segundo Denardi (2001), as aposentadorias e pensões mensais recebidas por grande número de beneficiários de famílias pobres fazem da previdência rural a política pública de maior alcance social do país.

Para Denardi (2001), os impactos socioeconômicos da previdência rural são, de fato, muito expressivos. A renda domiciliar das famílias contempladas com o seguro previdenciário rural está, em média, 16% acima da renda domiciliar de famílias sem acesso aos benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Os efeitos redistributivos promovidos pela Previdência Social a transformam, na prática, em uma política de renda mínima para uma grande parcela dos chamados agricultores familiares.

Segundo Souza Filho (2004), o crescimento da miséria, da violência e da insegurança nas grandes cidades fez com que a sociedade urbana passasse a apoiar as políticas de valorização do meio rural. Assim, como conseqüência da constante luta dos trabalhadores rurais por uma política específica e diferenciada para os agricultores familiares, surgiu, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que permitiu que uma quantidade

significativa de agricultores familiares tivesse, pela primeira vez, acesso a crédito bancário.

Alcançar os grupos sem qualquer tradição bancária só foi possível graças a diretrizes políticas que definiram, de forma clara e objetiva, o público do programa por faixa de renda e passaram a orientar claramente a destinação dos recursos por esses critérios (SOUZA FILHO, 2004).

Ainda de acordo com Souza Filho (2004), os primeiros textos legais em que se apoiou o Pronaf definiam a agricultura familiar e estabeleciam as regras necessárias ao controle local sobre o público beneficiado, pois a condição do agricultor familiar, além de estimulada em lei, deveria ser atestada formalmente por uma das duas representações locais, ou seja, pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais ou pelas agências locais (em geral públicas) de extensão rural.

Para Abramovay e Veiga (1999), a implementação do Pronaf apresenta uma contradição básica: por um lado, o público alvo não é definido pelas regras de mercado e sim pelo conjunto das instituições que conduzem o programa; por outro, há que se reconhecer que não se trata de um programa de assistência social e as verbas devem ser resgatadas segundo as normas habituais de qualquer financiamento bancário.

Outro aspecto a ressaltar refere-se aos desvios do financiamento da agricultura familiar, objeto da dissertação de mestrado de Bittencourt (2003). Dentre as questões levantadas por esse autor, merecem destaque o fato de apenas 50% dos recursos disponibilizados pelo Governo serem tomados pelos agricultores familiares, em parte em decorrência dos custos de intermediação bancária serem tão elevados.

Utilizando dados públicos, disponíveis na rede mundial de computadores (*Internet*) e no Diário Oficial da União brasileira, Bittencourt (2003) afirma que, sendo o Pronaf constituído em sua totalidade de recursos públicos, o dinheiro é necessariamente administrado por instituições financeiras federais, com destaque para o Banco do Brasil que gerencia, aproximadamente, 74% dessas verbas. Outro aspecto destacado é que o Pronaf tem firmado, em média, 900.000 contratos por ano, o que corresponde ao atendimento de 750.000 famílias, num universo de 4.200.000 agricultores familiares (BITTENCOURT, 2003).

Os recursos destinados ao Pronaf são originários das seguintes fontes: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Constitucional do Norte (FNO), Fundo

Constitucional do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), poupança rural, exigibilidade bancária, recursos próprios dos bancos cooperativos e Orçamento Geral da União (OGU).

Segundo Bittencourt (2003), o FAT, responsável por mais de 70% dos recursos do Pronaf, cobra uma taxa de juros de 12% ao ano. Entretanto, os agricultores tomam empréstimos a 4% ao ano, cabendo ao governo cobrir a diferença de 8%. Por outro lado, o ganho dos bancos para intermediar os recursos pode chegar a 17% no caso dos segmentos mais pobres. O referido autor entende que esse ganho é aviltante, considerando que o risco é mínimo, em razão dos seguintes fatos:

- a) o índice de inadimplência no Pronaf não chega a 1%;
- b) o dinheiro captado é público;
- c) o governo garante a diferença de juros e o rebate;
- d) a clientela é antiga e de confiança;
- e) a média anual de 900.000 contratos, apesar dos valores pequenos, garante uma escala que atinge cifras compensadoras.

Ainda segundo Bittencourt (2003), para operacionalizar o Pronaf Custeio, o Banco do Brasil recebe do Tesouro Nacional 8,48% ao ano a título de *spread*³, além de uma taxa mensal de R\$13,01 por contrato, independente do valor financiado. Entretanto, as cooperativas recebem do Banco do Brasil, para repassar o Pronaf aos agricultores, apenas 1,5% ao ano a título de *spread*, não sendo repassada nenhuma importância a título de custo administrativo, apesar delas assumirem todo o trabalho e risco para cobertura de seus custos.

A extensão rural tem sido um dos pilares de sustentação do Pronaf, estando presente em quase todos os municípios, formando uma estrutura nacional extremamente capilarizada. Estrutura semelhante, de apoio ao programa, só se verifica no movimento sindical, que se encontra presente em mais de 90% dos municípios brasileiros (SOUZA FILHO, 2004).

Em que pese a capilaridade dessa estrutura e do comprometimento dos profissionais extensionistas com o objetivo de promoção do desenvolvimento rural, ainda são raros os casos em que o elo de ligação entre os extensionistas e os agricultores familiares têm caracterizado o apoio técnico que favoreça as

³ *Spread* - diferença entre os valores com o custo de captação em mercado e aquele obtido no ato de concessão de crédito (PASSOS; NOGAMI, 2003).

oportunidades de geração de renda, via acesso ao crédito. Convém salientar que o acesso ao crédito depende da apresentação de um projeto técnico que, na maioria das vezes, é elaborado pelos extensionistas (SOUZA FILHO, 2004).

Embora haja empresas particulares de extensão que também elaboram projetos para a concessão de crédito, a maior parte dos projetos é feita pelas agências de extensão públicas (oficiais), em razão das próprias características do público beneficiário do Pronaf. Dessa forma, a assistência técnica tem sido uma importante mediadora no relacionamento entre os bancos e os agricultores familiares (SOUZA FILHO, 2004).

Segundo Abramovay e Veiga (1999), quanto maior o acesso dos agricultores familiares aos serviços de assistência técnica, maior o número de mutuários do crédito rural, o que realça ainda mais o papel da extensão rural no aprimoramento das potencialidades do Pronaf.

Não obstante, o Governo Federal e os movimentos sociais admitem que o sistema bancário tem sido um obstáculo para que as metas definidas na política pública sejam atingidas e para que seja expandida a base social do programa. Ocorre que o sistema bancário não se encontra aparelhado para responder à demanda do público alvo do programa. Se, por um lado, a movimentação dos recursos governamentais através de organizações bancárias evita a inadimplência generalizada, por outro, acaba por privilegiar os clientes capazes de oferecer garantias e contrapartidas, já que os bancos, como qualquer empresa mercantil, operam selecionando a sua clientela com base em critérios econômicos e sociais, como forma de garantir a sua lucratividade (SOUZA FILHO, 2004)

Assim, embora o Pronaf tenha rapidamente se transformado em uma alternativa concreta para vários segmentos da produção familiar brasileira, pouco se poderá avançar enquanto os agricultores dependerem do sistema tradicional de crédito, isto é, da estrutura bancária.

Nesse contexto é que uma equipe de técnicos do Governo Federal elaborou o Programa de Aquisição de Alimentos como um instrumento de política pública de apoio à agricultura familiar e conseqüente fortalecimento da política de segurança alimentar para o Brasil (BRASIL, 2004a).

Para Menezes (1998), a segurança alimentar e nutricional significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras

necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

Ainda de acordo com o autor, esta é a definição mais vigente de Segurança Alimentar, no Brasil. Ela foi construída por ocasião da elaboração do documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, por representantes do governo e da sociedade civil. Representa um conceito bastante abrangente, comportando as noções do alimentar e do nutricional; enfatizando os aspectos do acesso e da disponibilidade em termos de suficiência, continuidade e preços estáveis e compatíveis com o poder aquisitivo da população; ressaltando a importância de qualidade; valorizando os hábitos alimentares adequados e colocando a segurança alimentar e nutricional como uma prerrogativa básica para a condição de cidadania.

De acordo com Karnopp (2003), o novo contexto mundial da economia globalizada em que dominam as políticas neoliberais tem ampliado as desigualdades entre as regiões, produzindo, de um lado, grandes bolsões de miséria e, de outro, ilhas de prosperidade e produtividade. Uma das conseqüências mais perversas desse processo é a insegurança alimentar. No caso do Brasil, essa situação sempre esteve ligada à falta de políticas públicas que, de fato, dessem sustentabilidade aos programas e projetos de enfrentamento ao problema da fome, negligenciando seu caráter multidimensional e intersetorial, que requer intensa articulação entre as políticas econômicas e sociais.

Para Batista Filho (2006), a insegurança alimentar, ou fome, constitui um problema que acompanha toda a história da humanidade. O que há de novo, segundo argumentou Josué de Castro, em meados do século passado na clássica obra "Geografia da Fome", de 1946 (*apud* NÉRI, 2004), é que a humanidade dispõe de todos os instrumentos, em termos de conhecimentos científicos e recursos técnicos, para uma concreta vitória contra a fome e suas representações orgânicas.

Segundo Castro (1980), não há como esconder que a fome, nas suas diferentes formas, quantitativa ou qualitativa, é sempre um produto direto do subdesenvolvimento, entendido esse como um produto de má utilização dos recursos naturais e humanos realizados de forma a não conduzir à expansão econômica e a impedir as mudanças sociais que integram os grupos humanos dentro de um sistema econômico integrado.

De acordo com Paganini (2004), o impacto de medidas de natureza macroeconômica alcança, de forma substantiva, as situações de fome e pobreza, em especial a distribuição de renda, ainda extremamente desigual em nosso país.

Segundo Aranha (2004), a mudança de uma realidade social marcada pela fome pressupõe uma intervenção global que considere as diversas faces desse complexo fenômeno. O Estado desempenha importante papel, tanto na condução de desenvolvimento econômico produtor e reproduzidor da fome, como na amenização das suas conseqüências.

Para Valente [2004], o direito à alimentação é um direito humano básico. Sem ele não podemos discutir os outros direitos. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana.

Assim, considerando o acesso à alimentação como um direito que deve se sobrepor a qualquer fator de ordem econômica, política ou cultural, a sociedade brasileira ainda não alcançou um estágio de segurança alimentar que garanta o direito à alimentação a todos os brasileiros.

Para Paulillo e Pessanha (2002), alcançar o estágio de segurança alimentar exige a constituição de um ambiente institucional específico que abarque a capacidade de interação dos atores públicos e privados, a regulamentação ou a governança de determinados setores ou campos organizacionais e, conseqüentemente, o corpo de políticas necessário a sua consecução.

Segundo Drèze e Sen⁴ (*apud* PAULILLO; PESSANHA, 2002, p. 24), a fome é um fenômeno “[...] socialmente intolerável, moralmente constrangedor e politicamente inaceitável” nos tempos de hoje, principalmente considerando que o enorme desenvolvimento da capacidade produtiva da agricultura deveria ser suficiente para garantir o suprimento das necessidades alimentares de toda a humanidade. Em síntese, a insegurança alimentar, em sua expressão mais cruel, a fome, tende a se tornar um desvio ético, político e social.

Nesse contexto, a modernização da agricultura significou a falsa promessa do desenvolvimento equânime. Se de um lado, o desenvolvimento produtivo da agricultura incorporou um conjunto de tecnologias industriais que concorreram para

⁴ DRÈZE, J.; SEN, A. *Hunger and public action*. New York: Oxford University Press, 1989.

aumentar a produção e a produtividade das lavouras, por outro, a mudança da base tecnológica de produção arruinou a continuidade de desenvolvimento daqueles agricultores em processo de transição e os periféricos (KARNOPP, 2003).

Apesar de cumprir o papel de gerador de divisas, a agricultura familiar sempre foi marginalizada pelas políticas públicas. Esse modelo originou graves conseqüências sociais e econômicas como: êxodo rural, expulsando cerca de 28 milhões de pessoas do campo nos últimos 30 anos; a fome que assola milhões de indigentes brasileiros; o inchaço das cidades com miséria, desemprego e violência (DEPARTAMENTO SINDICAL DE ESTUDOS RURAIS, 1997).

Nessa perspectiva, ganha destaque o debate sobre a segurança alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento, apresentado no Projeto Fome Zero – 2001 – uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Segundo o texto do programa, “O eixo principal da proposta do projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 9).

As principais políticas do Projeto Fome Zero foram: geração de empregos, recuperação dos salários e expansão da produção agroalimentar, com os seguintes eixos de atuação:

- a) políticas de incentivo à produção agroalimentar (reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial);
- b) política de comercialização agrícola (preços mínimos, estoques reguladores e gestão de entrepostos);
- c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e margens, ampliação de distribuição de alimentos básicos;
- d) ações emergenciais de combate à fome (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 9-10).

Para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva,

[...] a tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais [...]. Garantir a segurança alimentar é promover uma verdadeira revolução, que envolve além dos aspectos econômicos e sociais, também profundas mudanças na estrutura de dominação política (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 5).

De acordo com Valente [2004], foi neste contexto que a sociedade brasileira recolocou a questão do combate à fome e a miséria na pauta política, mais do que nunca no próprio processo eleitoral com a discussão do Projeto Fome Zero, a partir do início de 2001.

Em março de 2002, a visita do relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Alimentação levou o Brasil a produzir dois documentos oficiais que parecem falar de países diferentes. O primeiro, produzido pelo Ministério das Relações Exteriores, descreve de forma otimista um Brasil que já resolveu grande parte de seus problemas de segurança alimentar e nutricional. O segundo, produzido pelo mesmo Ministério das Relações Exteriores, dessa vez em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), avaliando a realização do direito humano à alimentação, aponta para a grave discussão de desigualdade, pobreza e insegurança alimentar que o país vivia, no mesmo momento (VALENTE, [2004?]).

Após a visita do relator e a divulgação dos relatórios oficiais, o presidente da República decretou, no dia 13 de maio de 2002, a instituição de um Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação (VALENTE, [2004?]).

O lançamento do Programa Fome Zero no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, despertou a consciência popular brasileira para o paradoxo da existência de milhões de famílias vivendo sem o suficiente para comer em um país de abundância de alimentos e com um *boom* do setor de exportação de produtos agrícolas. O compromisso do presidente de erradicar a fome tomou a consciência nacional de forma expressiva, obtendo um apoio massivo da população (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2006).

Quando o debate sobre a fome e a insegurança alimentar torna-se presente, levando, inclusive, à tomada de ações como a realizada pelo governo federal brasileiro no início do presente século, três causas são logo apontadas para explicar esse fenômeno perverso (INSTITUTO CIDADANIA, 2001):

- a) a de senso comum, afirma que “[...] se há fome é porque faltam alimentos e a agricultura brasileira não tem capacidade de fornecer em quantidade e qualidade os alimentos necessários à população e ainda exportar” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 79);

- b) a que relaciona os problemas de intermediação, de distribuição e, principalmente, de comercialização, como os responsáveis pela causa da fome. Existe uma produção suficiente de alimentos, mas a estrutura de distribuição é tão inadequada, que causa o encarecimento dos preços dos produtos agrícolas, tornando-os inacessíveis à população de baixa renda;
- c) a que aponta como causa da fome a falta de poder aquisitivo da população, decorrente do desemprego e do subemprego no Brasil. O motivo da fome não seria a falta de alimentos, mas sim a falta de dinheiro para que a população de baixa renda possa adquiri-los.

Por sua vez, de acordo com a proposta de política de segurança alimentar apresentada no Programa Fome Zero, a questão da fome no Brasil tem, nesse início de século XXI, três dimensões fundamentais:

- a) a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existente e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria dos trabalhadores;
- b) a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população;
- c) a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, constituída principalmente por trabalhadores desempregados, velhos, crianças e outros grupos de pessoas carentes, que necessitam de um atendimento emergencial (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Assim, para romper o ciclo perverso da fome, é necessária a intervenção do Estado de forma a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que, de alguma forma, estão excluídos do mercado de trabalho ou não têm renda suficiente para garantir sua alimentação. Para Silva (2007), evidenciar o papel indutor e insubstituível do Estado na condução das políticas sociais foi uma das maiores contribuições do Programa Fome Zero, iniciado em janeiro de 2003.

Segundo Menezes (2007), o Brasil tem realizado avanços importantes no combate à fome e na construção de melhores condições de segurança alimentar. De fato, não só foram obtidos resultados significativos na melhoria do acesso dos mais vulneráveis à alimentação, como se conseguiu chamar a atenção do mundo para a questão, mobilizando povos e governos para enfrentar os problemas da fome no mundo.

De forma a garantir a segurança alimentar como prioridade e com o objetivo de assegurar de forma sustentável o direito humano à alimentação adequada a toda a população, o Congresso Nacional aprovou a Lei que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O projeto seguiu para o Senado, sendo sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 15 de setembro de 2006 transformando-se na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Para Fonteles (2007), a Losan é uma das maiores conquistas legislativas da cidadania após a Constituição de 1988. Ela define segurança alimentar e nutricional como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.

De acordo com Menezes (2007), por meio do Sisan, órgãos governamentais e sociedade civil atuarão conjuntamente na formulação e implementação de ações de combate à fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional. E ainda, de monitoramento da situação nutricional da população, propiciando algo que o Brasil ainda não dispõe: uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional articulada e coordenada.

Assim sendo, de forma a alcançar a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar, os estados deveriam considerar a possibilidade de adotar um enfoque global visando reduzir a fome e a pobreza. Tais medidas envolveriam: o investimento em atividades e projetos produzidos para melhorar os meios de subsistência da população afetada pela pobreza e a fome de forma sustentável; o estabelecimento de instituições adequadas, apoio na comercialização dos produtos, um marco jurídico e normativo favorável; e o acesso ao emprego, aos recursos produtivos e aos serviços apropriados (ABRANDH, 2005).

1.2 Agricultura familiar e a oferta de crédito rural

O bom desempenho e o fortalecimento da agricultura familiar dependem da capacidade de articulação dos diversos atores sociais envolvidos e comprometidos com a agricultura familiar, tais como: movimentos sociais, diversos ministérios,

governos estaduais e municipais, agentes financeiros, Organizações Não Governamentais e outros (TOSCANO, 2003).

O Programa Fome Zero reúne um conjunto de políticas que envolvem os três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. No caso do Governo Federal, compromete todos os ministérios, e ainda, uma grande articulação entre os estados e a sociedade civil organizada (NÉRI, 2004). Os eixos articuladores que formam o Programa Fome Zero são apresentados na Figura 1.



Figura 1 – Organograma dos quatro eixos articuladores que formam o Programa Fome Zero.
Fonte: Brasil, 2007a.

Relativamente ao eixo fortalecimento da agricultura familiar, merece destaque o esforço que o Governo Federal vem realizando, por meio da oferta de crédito rural, para o financiamento da agricultura familiar.

De acordo com dados do MDA, o Governo Federal disponibilizou para o Plano Safra 2004/2005 (BRASIL, 2004c) recursos da ordem de cinco bilhões de reais; para o plano safra 2005/2006 (BRASIL, 2005b), sete bilhões, para o Plano Safra 2006/2007 (BRASIL, 2006b), oito bilhões de reais; e para o Plano Safra 2007/2008 (BRASIL, 2007c), 12 bilhões de reais, conforme pode ser observado por meio dos dados apresentados no Gráfico 1.

Para Guilherme Cassel (BRASIL, 2008), Ministro de Desenvolvimento Agrário, o Plano Safra é, sem nenhum exagero, o maior e mais completo Plano da Agricultura Familiar realizado no Brasil. Para o autor, é o maior volume de recursos, pela taxa de juros que nunca foi tão baixa e porque é capaz de agregar mais de dois milhões de famílias ao programa e ainda, o mais completo porque, pela primeira vez, junto com o crédito, há um leque de políticas que cobre todo o âmbito da

agricultura familiar: seguro, assistência técnica, comercialização, agroindústria e desenvolvimento territorial.

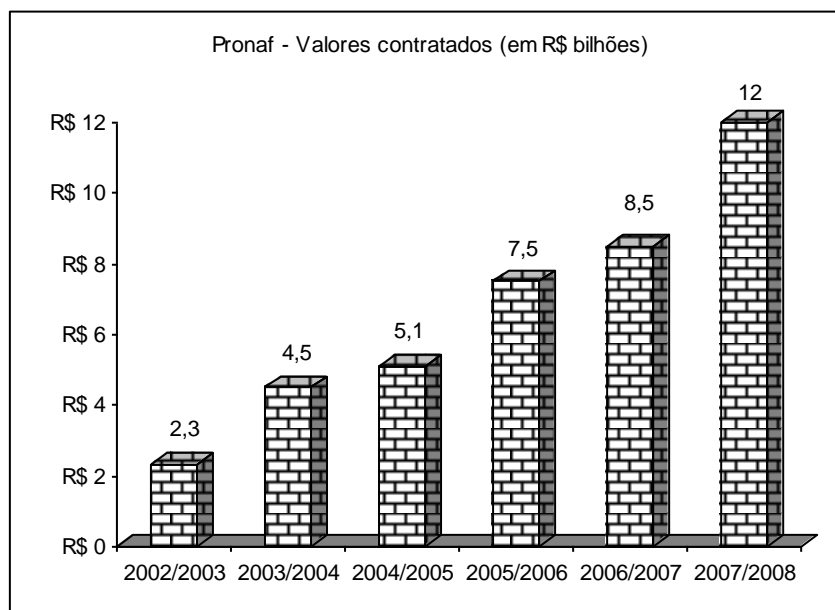


Gráfico 1 - Valores colocados a financiamento da agricultura - Brasil - 2002/2003 a 2007/2008.
Fonte: Brasil, 2002; 2003; 2004c; 2005b; 2006b; 2007c, 2008.

O Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008 contou com mais de R\$550 milhões para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e R\$600 milhões para o Pronaf Comercialização. Com esse crédito os produtores puderam custear o beneficiamento, a industrialização e a comercialização de seus produtos ou, ainda, formar estoque para comercializar no melhor momento e, assim, obter melhor preço na venda. Os juros são de 4,5% ao ano, com prazos de pagamento de até 12 meses (BRASIL, 2010).

Com esses recursos, foi possível ampliar o financiamento, a formação de estoques pelas organizações econômicas, as compras diretas da agricultura familiar e o apoio à organização da comercialização, garantindo preço justo ao agricultor e alimento de qualidade para as famílias em situação de risco nutricional (BRASIL, 2007c).

Ainda de acordo com a mesma fonte (BRASIL, 2007c), nota-se que houve incremento tanto das operações de custeio⁵ e investimento⁶, bem como das operações de compra da agricultura familiar⁷.

⁵ Operação de custeio – modalidade de crédito pra gastos com a manutenção das atividades já desenvolvidas na propriedade.

A pretensão governamental é a de, com isso, fortalecer e estimular a agricultura familiar com o objetivo de superar um padrão da carência existente no meio rural em várias regiões e garantir a segurança alimentar do país. Para isso é necessário desenvolver um projeto nacional de crescimento sustentável, não só pelo enorme potencial da agricultura familiar pela sua expressão econômica, mas também por sua dimensão sócio-cultural e ambiental.

1.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Nesse contexto, há de se destacar a participação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) na execução de ações do Programa Fome Zero, mais precisamente na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos. A Conab é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cuja missão é “Contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação das políticas agrícola e de abastecimento”.

Para cumprir sua missão, a Conab desenvolve atividades que abrangem toda a cadeia do sistema produtivo e de consumo dos principais produtos agrícolas destinados ao suprimento da sociedade brasileira, exercendo um papel de mediação entre as diversas partes interessadas. Sua atuação, esquematicamente, pode ser dividida em quatro segmentos de atividades (BRASIL, 2004a):

- a) política agrícola de abastecimento – a ação da Conab, com vistas à formulação da política agrícola do país, consiste nas atividades de coleta, tratamento, análise e repasse ao Governo Federal de informações e dados sobre o comportamento das safras agrícolas, dos mercados (nacional e internacional), custos de produção e outras informações-chave que possibilitam, ao governo, a adoção de medidas de apoio e incentivo à agricultura, reunidas nos chamados Planos-Safras. A Conab também participa do processo de comercialização, seja na compra direta de

⁶ Operação de investimento – modalidade destinada à aquisição de equipamentos ou construções de benfeitorias de renda.

⁷ Operação de compra da agricultura familiar – modalidade em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

produtos agrícolas, na venda de produtos em bolsas de mercadorias ou balcão, ou na utilização de instrumentos que incentivam a remoção de produtos para as áreas desabastecidas;

- b) gestão de estoques públicos – a gestão de estoques públicos envolve atividades de armazenamento, transporte, fiscalização e destinação dos produtos (venda ou doação aos programas sociais). Nessas atividades, a Conab interage com agentes que compõem os diversos setores da economia do país. Esses agentes, na relação com a empresa, funcionam como fornecedores ou clientes, ou, ao mesmo tempo, ambos;
- c) programas sociais de abastecimento – a Conab é o braço operacional do Governo Federal na execução de vários programas sociais de abastecimento, destinados à população carente. Cabe a ela disponibilizar os produtos (pela aquisição direta ou em bolsas de mercadorias), o transporte e a entrega dos produtos nos locais de destino;
- d) armazenagem (unidades armazenadoras próprias) – a Conab, pela sua rede de armazéns própria, composta por unidades frigoríficas e em ambiente natural, oferece aos segmentos demandantes, inclusive ao setor público, serviços de recepção, guarda e conservação de produtos agrícolas e industrializados e expedição. Nessa atividade, ela exerce o papel de Companhia de Armazéns Gerais, atuando no mercado de forma supletiva e estratégica, ou seja, em nichos onde a iniciativa privada não atende de forma satisfatória (BRASIL, 2004a).

O PAA, criado pela Lei nº 10.696, regulamentado pelo Decreto nº 4.772 (ambos de 2 de julho de 2003) e operacionalizado pela Conab, tem como objetivo incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e para a formação de estoques estratégicos (BRASIL, 2003).

O PAA foi desenhado para ser um instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, a ser acionado após a etapa final do processo produtivo, no momento da comercialização, quando o esforço do pequeno produtor rural precisa ser recompensado com recursos que remunerem o investimento e a mão-de-obra e lhe permita reinvestir e custear as despesas de sobrevivência de sua família. Constitui-se, portanto, em um mecanismo complementar ao Pronaf (BRASIL, 2003).

Sua operacionalização é simples, pois, a compra é feita diretamente pela Conab, sem intermediários ou licitações, e com preço recompensador no momento da comercialização. Em uma de suas modalidades, os alimentos adquiridos são destinados de imediato a programas sociais da região, movimentando a economia local e com um custo bem menor, porque os alimentos não precisam sair do local de produção rumo aos grandes centros de comercialização, para depois retornarem à origem com um custo maior (BRASIL, 2003).

O pagamento líquido e certo da produção agrícola familiar, onde antes havia somente níveis mínimos de atividade de subsistência, promove maior geração de renda para os agricultores, contribuindo para atenuar a secular iniquidade social. Ao mesmo tempo, assegura a circulação de dinheiro na economia da própria região, possibilitando às administrações públicas regionais maiores arrecadações de impostos para o custeio e investimento (BRASIL, 2004a).

A comercialização da produção agrícola familiar sempre gerou frustração e desestímulo para os pequenos agricultores, entregues, invariavelmente, a intermediários que, quando adquirem suas colheitas, o fazem por preço vil (BRASIL, 2004a).

Segundo a Conab (BRASIL, 2004a), embora ainda incipiente, a criação do PAA representou um marco na política agrícola brasileira. Sua implementação revela, de forma inédita, a presença do Estado na comercialização da pequena produção familiar. Ao assegurar aos pequenos agricultores a aquisição de seus produtos, o governo transmite segurança a eles e, como os preços são remunerados, eles são ainda simultaneamente incentivados a produzir mais e melhor. Com isto, e em articulação com outras ações, eleva-se significativamente o padrão de vida do agricultor e de sua família e promove-se o desenvolvimento sustentável nas áreas mais desassistidas do meio rural.

Para Pinto (2004), com a criação do PAA, pela primeira vez pode-se apoiar o pequeno agricultor no momento mais crítico da produção, que é o da venda, evitando que a sua produção seja entregue na mão do intermediário ou do atravessador, que vende a produção por um valor de 30%, 40%, 50% maior do que pagou. E isso é importante, pois se sabe que quanto mais frágil for a situação do pequeno produtor familiar e quanto mais ele necessitar dos recursos oriundos da comercialização da sua produção, mais barato ele vende e mais o preço é achatado pelo intermediário.

O PAA permitiu ao Governo Federal comprar, pagando preços de mercado, a produção dos agricultores familiares. De acordo com a Conab (BRASIL, 2007b), o PAA desburocratizou o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar, dispensando as regras de licitação requeridas pela Lei nº 8.666/93, criando um marco jurídico capaz de possibilitar a presença mais efetiva do Estado no apoio aos processos de comercialização desenvolvidos para essa categoria específica de produtores.

Para Schmitt (2005), ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referências diferenciados, para a agricultura familiar, o PAA cria as condições necessárias para que o Estado possa atuar no mercado de produtos agrícolas, exercendo não apenas um efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado para os agricultores familiares, buscando reforçar sua autonomia em relação aos chamados atravessadores e fortalecendo sua posição frente aos diferentes agentes de mercado.

As normas que regulamentam o PAA estabelecem um valor máximo de R\$4.500,00 ao ano por família (exceto para o mecanismo de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite), sendo que as aquisições podem ser feitas através de seis mecanismos diferentes: a Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), o Contrato de Garantia de Compra (CGAF), a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), a Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (IPCL), cujas características são apresentadas no Quadro 1, em seguida (BRASIL, 2005a).

Atenção especial será dada à descrição da modalidade de Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF) com doação simultânea, considerando que é o mecanismo mais operado no Estado de Minas Gerais. Tal fato se justifica pelo modelo da compra com doação simultânea permitir aos pequenos produtores rurais o exercício do plantio da produção agrícola diversificada, que é característico das pequenas propriedades rurais.

Segundo a Conab (BRASIL, 2007b), trata-se de aquisição de produtos de origem agrícola, pecuária e extrativa, oriundos da agricultura familiar, com doação simultânea à população de risco alimentar, atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não-governamental. A sua finalidade é apoiar a comercialização de produtos alimentícios por meio da sustentação de preços,

adquirindo, para doação simultânea, a produção de agricultores familiares enquadrados no Pronaf.

Mecanismo	Descrição
CAAF	Prevê a antecipação de recursos para o plantio, podendo ser acessado por agricultores enquadrados no Pronaf, nos grupos A ao D, incluindo agroextrativistas, quilombolas, assentados da reforma agrária, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais, que não tiverem sido beneficiados por crédito de custeio e que estejam necessariamente organizados em grupos formais ou informais. Os produtos amparados por esse instrumento são: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.
CGAF	Garante o direito, mas não a obrigação, da venda da produção familiar para o Estado, a um preço pré-determinado, a ser pago numa data futura, sem qualquer desembolso por parte do agricultor. O contrato é feito no plantio e a data do vencimento coincide com a colheita. O mecanismo deverá possibilitar a comercialização dos seguintes produtos: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.
CDAF	Possibilita, aos agricultores, a venda de alimentos para o Estado, a preços de referência (situados numa faixa intermediária entre o preço mínimo e o preço de mercado), calculados com base numa metodologia desenvolvida pela Conab. Essas aquisições fazem parte de uma estratégia tanto de apoio à agricultura familiar como de constituição de uma reserva estratégica de alimentos. Os produtos amparados por esse instrumento são: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, leite em pó integral e farinha de trigo. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.
CAEAF	Destina-se à aquisição de produtos de origem agropecuária ou oriundos do agroextrativismo provenientes da agricultura familiar, visando a formação de estoques ou a doação simultânea a populações em situação de risco alimentar atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não-governamental. Os beneficiários produtores deverão estar organizados em grupos formais e enquadrar-se nos critérios estabelecidos pelo programa. Nos casos de doação simultânea, a entrega dos produtos deve obedecer a um cronograma de entregas, apresentado na Proposta de Participação. O controle social dessas doações deve se dar por meio do envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (municipal ou estadual) ou por meio de organismo similar. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.
CDLAF	Visa promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais, viabilizando a aquisição de produtos comercializados por associações, cooperativas e grupos informais de agricultores, a serem distribuídos em creches, hospitais, restaurantes populares, entidades beneficentes e assistenciais. Esse mecanismo é operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio de convênios com governos estaduais e municipais.
IPCL	Busca assegurar o consumo de leite a gestantes, crianças, nutrízes e idosos, por meio da aquisição da produção leiteira de agricultores familiares com produção média diária de até 100 litros de leite. A implantação do PAA – Leite encontra-se restrita, nesse primeiro momento, à área de atuação da Agência de Desenvolvimento do

Nordeste (ADENE). Esse mecanismo é operacionalizado pelo MDS, por meio de convênios com os governos estaduais.
--

Quadro 1 - Mecanismos de aquisição da produção familiar.

Fonte: Brasil, 2005a.

O fluxograma da Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF) é apresentado na Figura 2.

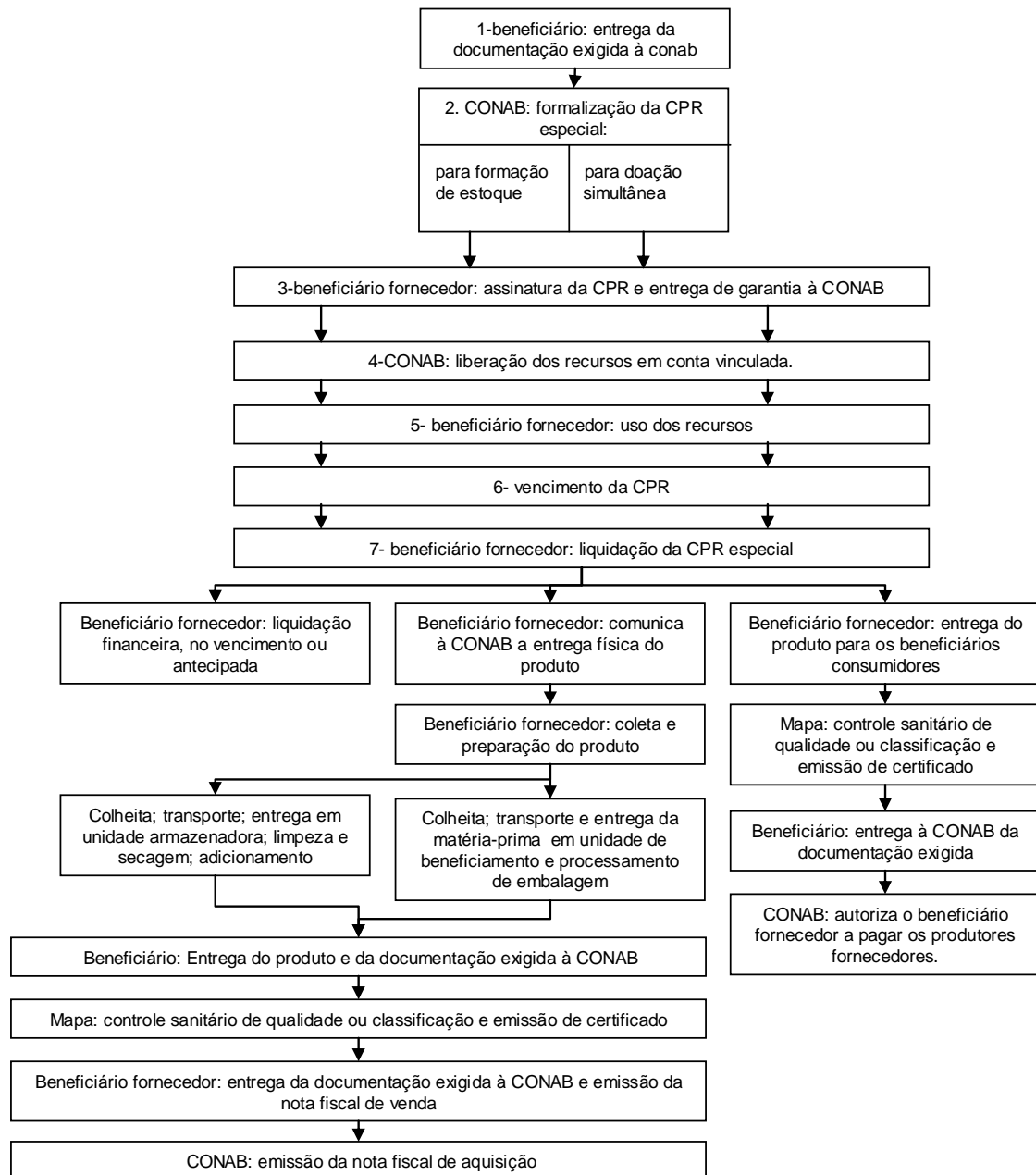


Figura 2 - Fluxograma da Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF).

Fonte: Mendes; Padilha Junior, 2007.

O *modus operandi* da Compra Antecipada da Agricultura Familiar – doação está devidamente regulamentada pelos Títulos 30 e 31 do Manual de Operações da Conab – MOC.

A origem dos recursos destinados à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores enquadrados no Pronaf tem sua origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, regulamentado pela Lei Complementar nº 111/2001. Materializa-se pela compra antecipada da produção agropecuária de produtores enquadrados no Pronaf, grupos A ao D, inclusive agroextrativista, quilombolas, famílias atingidas por barragem, trabalhadores rurais em condições especiais, organizados em grupos formais (cooperativas ou associações), incentivando o aumento da produção e a sustentação dos preços pagos aos produtores (BRASIL, 2007b).

De acordo com a Conab (BRASIL, 2007b), por meio deste instrumento foram atendidos, no ano de 2006, 41.603 agricultores familiares, em 946 municípios distribuídos em 23 estados, tendo sido adquiridos 64.378,4 toneladas de diversos produtos, ao custo de R\$90.295.034,53. Os produtos foram distribuídos a diversas entidades sociais, beneficiando 4.208.167 pessoas, conforme demonstram os dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Demonstrativo das aquisições pelo CAEAF/CPR - Doação

UF	Nº produtores atendidos	Nº municípios	Toneladas	Nº beneficiados	Nº municípios	Valor (R\$)
AC	806	4	432,6	22.459	7	986.205,13
AL	299	5	50,5	51.254	3	1.011.791,11
AM	1.933	15	4.053,9	68.660	12	3.946.985,81
BA	1.604	63	1.914,0	253.070	40	2.987.688,31
CE	3.565	42	2.649,7	1.001.401	43	8.398.808,58
GO	1.105	15	1.137,6	281.572	30	2.330.953,12
MA	1.179	17	1.900,2	143.200	22	2.864.950,37
MG	9.778	172	17.405,9	854.636	156	22.064.739,32
MS	39	1	25,5	26.405	1	133.900,00
MT	865	18	972,8	48.392	18	1.489.050,33
PA	424	16	715,9	175.510	23	792.500,02
PB	100	15	107,2	13.6223	7	218.425,94
PE	1.960	19	5.239,1	92.769	16	5.209.646,26
PI	446	8	944,6	2.821	1	977.856,20
PR	3.020	125	5.482,0	278.582	79	6.157.373,36
RN	206	8	70,2	47.875	7	340.866,24
RO	687	6	699,6	57.219	6	1.174.935,97
RS	8.266	212	8.979,6	226.894	102	15.315.602,06
RJ	809	15	1.224,3	72.784	16	1.989.382,55
SC	1.990	89	3.527,1	285.581	73	5.053.442,13
SE	1.221	29	3.215,0	65.213	21	3.339.350,95
SP	1.061	43	3.398,9	106.951	33	3.198.627,05
TO	240	9	232,2	31.296	9	311.953,72
Total	41.603	946	64.378,4	4.208.167	725	90.295.035

Fonte: Brasil, 2007b.

Para a Conab (BRASIL, 2005a), a presença do Estado seja na regulação dos mercados de produtos agropecuários e extrativistas, seja na garantia do acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, é um componente fundamental na construção de uma estratégia nacional de abastecimento.

Acredita-se ser um equívoco subtrair do poder público um papel regulador no que se refere à produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, no vago entendimento de que o mercado, por si só, venha a equacionar a questão do abastecimento em um país de dimensões continentais e com profundas desigualdades econômicas e sociais como o Brasil (BRASIL, 2005a).

Neste contexto, o governo brasileiro tem demonstrado com o crescente aumento dos recursos financeiros disponibilizados nos Planos Safras a sua disposição de reconhecer e resgatar o papel da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico e social do país.

Para o Plano Safra 2008/2009, os agricultores brasileiros tiveram R\$13 bilhões em financiamento do Pronaf – valor cinco vezes maior do que o da Safra 2002/2003. Durante o lançamento do Plano Safra 2008/2009, o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, enfatizou o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que permitiu a aquisição de produtos da agricultura familiar para atendimento as escolas da rede pública de ensino. Os recursos dos ministérios do MDA e MDS destinados ao programa passaram nesse ano de R\$666 milhões para mais de R\$1 bilhão. Para Cassel (BRASIL, 2008), trata-se de um fortalecimento definitivo do PAA. Abre uma possibilidade de ele ser um dos principais instrumentos, se não o principal, de comercialização da agricultura familiar e da reforma agrária.

Neste contexto o PAA se apresenta de fato como um poderoso instrumento de combate à fome, de organização dos produtores familiares, de acesso ao crédito, e ainda, de resgate a dignidade daqueles que viveram e ainda vivem à margem da sociedade.

Ao criar mecanismos, via políticas públicas, que de fato apresentem resultados positivos para inclusão social o Governo Federal cria condições para o exercício da cidadania e fortalece a democracia.

2 OBJETO E PROBLEMA DE PESQUISA

A agricultura é o setor da economia brasileira que apresenta maior vantagem comparativa e pode gerar o maior número de empregos para a mão-de-obra não especializada (ZONTA, 2003). As grandes cidades brasileiras sofrem com o crescimento desordenado e com a disseminação da fome e da miséria em seus arredores, convivendo direta e constantemente com a criminalidade, em grande parte oriunda da exclusão social.

Para Sen (2000), essa situação característica da miséria disseminada, comum a muitos países do Sul, é uma tragédia ainda maior tendo em vista o modo como se acaba por aceitá-la e tolerá-la: como uma parte integrante do mundo moderno, como se fosse um fato inevitável (como nas tragédias gregas).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a agricultura familiar emprega hoje, no Brasil, cerca de 80% das pessoas que trabalham na área rural, representando, aproximadamente, 18% da população economicamente ativa (KAWAKAMI; BESKOW, 2006). E ainda, a geração de um emprego no campo, principalmente na agricultura familiar, representa custo mais baixo que a geração de um emprego nas atividades urbanas. A agricultura familiar é também responsável pela produção de 80% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros.

Neste contexto, torna-se necessário estabelecer um projeto de desenvolvimento municipal ou regional baseado na agricultura familiar, não como uma proposta de política para o setor rural apenas, mas como uma necessidade e uma condição de fortalecimento da economia dos municípios brasileiros. É o desenvolvimento com distribuição de renda no setor rural que poderá, assim, viabilizar e sustentar o desenvolvimento do setor urbano, permitindo o fortalecimento do sistema democrático do país (KARNOOP, 2003).

O problema a ser discutido neste trabalho é verificar se a proposição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além dos resultados esperados na promoção do desenvolvimento econômico e social, amplia os canais da participação.

3 METODOLOGIA

Foi escolhida para realização do presente trabalho a pesquisa documental, uma vez que se pretendeu debater o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a partir da análise dos documentos que compõem os projetos dos agricultores familiares geridos pela Conab e ainda, considerando que a pesquisadora como funcionária da respectiva Companhia tem acesso a toda documentação do programa. Trata-se de debater a criação e as perspectivas do PAA, através de uma visão socialmente construída do programa.

Segundo Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998) são considerados documentos os registros escritos que podem ser usados como fonte de informação.

Quanto aos fins, a pesquisa foi do tipo descritiva, porque se pretendeu relatar como o Programa de Aquisição de Alimentos tem contribuído para a ampliação dos canais de participação.

Segundo Vergara (1998),

[...] a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação (VERGARA, 1998, p. 45).

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi a pesquisa documental.

Para a pesquisa em questão, foram utilizados documentos internos fornecidos pela própria empresa, *site* do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social.

4 RESULTADOS

De acordo com Nobre (2004), poucas idéias na atualidade parecem ter adquirido uma aceitação tão ampla quanto a de democracia. Não importa qual seja o espectro político a partir da qual a idéia é enunciada e defendida, “democracia” é quase unanimidade.

A discussão se um país é mais ou menos democrático passa necessariamente pela análise do grau de desenvolvimento e organização da sociedade.

De acordo com Rodrigues (2008), o grande fator que diferencia o grau de desenvolvimento de uma sociedade é a sua capacidade de organização: quanto mais organizada ela for, tanto mais desenvolvida será, na medida em que os diferentes setores se fazem representar, dando origem à transparência nas áreas dos governos e legislativos. Articulados, os segmentos exigem mais, e a democracia fica muito melhor.

Ao discutir a dinâmica da democracia vale citar Faria (2007), quando diz que a Constituição de 1988 inaugurou no Brasil uma nova forma de relação entre o estado e a sociedade civil ao instituir uma série de normas constitucionais que ampliaram as possibilidades de participação dos cidadãos nos processos decisórios das distintas esferas do governo. E ainda, no que diz respeito às políticas públicas, essa mesma Constituição previu a criação de órgãos colegiados que viabilizassem a inclusão política de diferentes segmentos sociais na formulação, gestão e controle das mesmas.

Neste contexto, entendo que no Brasil é necessária a busca constante pela emancipação social dentro da lógica da democracia participativa, pois não há como medir, analisar ou até mesmo classificar/quantificar a quantas anda a democracia de um país sem análise da participação da sociedade no processo decisório.

Para Dagnino, Olvera e Pannfichi (2006), o debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e as teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias. Com efeito, a teoria democrática convencional não admite o conflito social dentro de seu próprio marco e limita o

conceito de política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio da eleição.

Para os autores, em contraste, a democracia participativa tem outra visão, cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo.

De acordo com Cunha (2007), a busca por alterações nos padrões de desigualdade social, civil e política e a insatisfação com a forma como se relacionavam Estado e sociedade, no Brasil dos anos 1970 e 1980, levaram a significativas mudanças na gramática social do país. Movimentos sociais e organizações da sociedade civil reivindicaram a democratização do Estado por meio da participação nas decisões acerca das políticas públicas, colocando na agenda o próprio significado da democracia e as formas de relação entre Estado e sociedade.

Para Coelho e Favareto (2007), o Brasil assistiu nos últimos anos a um crescimento fenomenal no número de instituições participativas. Uma das razões disto é certamente a demanda dos setores populares por participação nas instâncias decisórias e de gestão de políticas. Outra razão é a expectativa dos gestores públicos de que estas instituições possam ampliar os canais de comunicação e negociação entre Estado e sociedade.

Ainda de acordo com os autores, nos dois casos citados acima há a expectativa de que a participação contribua para a definição de políticas mais variáveis e justas, com significativo impacto sobre a pobreza, a desigualdade e o desenvolvimento.

A dinâmica do regime democrático exige um estreito relacionamento entre Governo e sociedade civil de forma a permitir que as soluções para as demandas de interesse do Estado e da população se traduzam em experiências baseadas no princípio participativo.

De acordo com Wampler e Avritzer (2004), durante a transição para o regime democrático no Brasil, em 1980, cidadãos atuaram no âmbito de associações voluntárias e movimentos sociais para desenvolver estratégias inovadoras de confronto junto aos políticos locais tradicionais no intuito de superar legados de clientelismo, patronagem e corrupção. Estas estratégias consolidaram novas

práticas políticas, que incluem o estabelecimento de assembléias de bairro e conselhos locais.

Corroborando com a idéia de Wampler e Avritzer (2004) vale citar Cunha (2007), quando diz que o processo de redemocratização brasileiro foi fortemente impulsionado por movimentos sociais que lutaram por novos direitos e pela democratização das relações entre Estado e a sociedade. Nesse sentido, foram portadores de reivindicações relacionadas à maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado. Ainda de acordo com a autora, o mesmo processo propiciou que novos grupos políticos acessem ao poder, trazendo consigo a participação popular como princípio articulador de seu projeto político para a gestão do Estado.

Nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) se apresenta, também, como um forte instrumento de política pública em resposta aos anseios da sociedade, ao contemplar em seu desenho caminhos para que a sociedade civil organizada possa de fato participar do projeto desde a sua elaboração até a sua execução final.

A Conab, ao exigir que as associações e/ou cooperativas ao elaborarem a proposta de participação no PAA obtenham o Parecer do Conselho Estadual e/ou Federal de Segurança Alimentar, Assistência Social, Alimentação Escolar, Desenvolvimento Rural, ou de outro conselho similar, acaba por atender uma das mais importantes demandas da sociedade civil organizada, ou seja, a Conab permite por meio de um instrumento legal que a participação da sociedade no processo político e de gestão, de fato, aconteça. Tal participação está devidamente prevista no Título 30, anexo I, das Normas que disciplinam legalmente a execução do Programa.

Assim, o PAA acaba por estabelecer uma nova dinâmica ao priorizar a participação da sociedade na gestão do projeto, através de decisões compartilhadas elegendando as prioridades de cada comunidade e/ou município.

Desde 2003, no Estado de Minas Gerais, o Programa de Aquisição de Alimentos vem se fortalecendo como instrumento de política pública de apoio a milhares de pequenos produtores rurais seja no combate a pobreza, na geração de emprego com distribuição de renda e, principalmente, permitindo que aquelas pessoas em condição de insegurança alimentar tenham acesso à alimentação.

Aliado a tudo isso o PAA ainda se apresenta como um instrumento de organização dos pequenos produtores rurais em cooperativas e associações.

De acordo com Rodrigues (2008), o cooperativismo/associativismo como doutrina visa cumprir o social através do econômico, tendo como objetivos maiores o bem-estar do homem e a mais perfeita manifestação da democracia nas organizações sociais. Os postulados fundamentais da democracia se confundem com os do cooperativismo: ambos pregam e executam o respeito à pessoa humana, defendem a liberdade, buscam a justiça, estimulam a melhor distribuição de renda, humanizam a economia, eliminam a exploração do homem, valorizando-o, e propugnam a educação para todos.

E é assim que o PAA vem se transformando e consolidando em um instrumento de política pública que de um lado atende a “emergência” de quem tem fome e de outro organiza, qualifica e proporciona renda para aquelas famílias que há muito viviam abandonadas à própria sorte.

A presença do PAA nos municípios mineiros e a sua aceitação junto aos agricultores familiares está provocando um grande avanço na política de apoio aos agricultores familiares e na política de segurança alimentar, bem como na criação dos conselhos gestores e na qualidade da participação dos cidadãos no processo de formulação e gestão das políticas públicas.

Tal afirmativa se justifica, já que os produtores rurais ao se organizarem para o atendimento ao disposto na proposta de participação do PAA, automaticamente, também se organizam para participarem das outras políticas existentes no município, pois o PAA também incentiva a idéia do debate acerca das políticas públicas e seus resultados para a comunidade.

Entretanto, como qualquer outra política pública recente, o PAA ainda carece de monitoramento e constante avaliação do seu curso, não apenas como forma de controle da gestão das políticas públicas voltadas para o setor social, mas principalmente, para que um instrumento que se apresenta de forma tão completa não perca a sua capacidade de resposta as necessidades da sociedade frente aos desafios do controle político, pois, quando se tem a autoridade e o poder de decidir, onde, para quem e quando liberar os recursos públicos, pode-se cair no antigo problema da cooptação de lideranças e suas conquistas sobre o eleitorado.

Mas, o que se registra hoje é que a longa inércia governamental quanto à agricultura familiar e quanto à possibilidade da sociedade civil participar do processo

de gestão e político do país sinaliza para o fim, em atendimento a uma premissa básica da democracia, ou seja, não se pode dizer que um país é democrático quando não se registra a participação dos cidadãos no processo político decisório.

A sociedade brasileira foi, definitivamente, desde 2003, sacudida pela alvorada democrática, diante da proposta de um governo que procura o entendimento e tenta definir seus rumos em sintonia com os anseios de seu povo.

5 CONCLUSÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, de fato, se apresenta como um instrumento de fortalecimento da democracia já que permite e estimula a participação da sociedade civil organizada nas decisões acerca das políticas públicas.

No caso do PAA a integração e a necessidade de discussão e complementação entre uma política e outra, como por exemplo, o PAA e o Pronaf - Programa Nacional de Agricultura Familiar, o PAA e a PGPM - Política de Garantia de Preço Mínimo, são criadas condições para a participação da sociedade de forma a intervir nas políticas públicas para o exercício do controle social.

Controle social aqui entendido como a participação da sociedade nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Assim, o PAA considerando suas diferentes modalidades de execução, suas características específicas e seus diferentes arranjos institucionais, o controle social é um dos elementos essenciais do programa.

Entretanto, como qualquer outra política pública recente, o PAA ainda carece de monitoramento e constante avaliação de seu curso, não apenas como forma de controle social, mas principalmente, para que um instrumento que se apresenta de forma tão completa não perca a sua capacidade de resposta as necessidades da sociedade frente aos desafios do controle político, pois quando se tem a autoridade e o poder de decidir, onde, para quem, quanto e quando liberar os recursos públicos, pode-se cair no antigo problema da cooptação de lideranças e suas conquistas sobre o eleitorado.

Embora o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com o incentivo de criação dos Conselhos, tenha de fato ampliado a discussão e a participação da sociedade civil nos espaços de gestão das políticas públicas destinadas à agricultura familiar e segurança alimentar em razão da presença do Programa na maioria dos municípios mineiros, entende-se que ainda existem espaços para ampliação da participação da população no processo. Apesar do crescente número de

experiências participativas, elas ainda estão restritas a espaços consultivos e deliberativos distantes do centro de decisão política.

Para Júnior (2004), a parcela da população que participa também é relativamente pequena frente às possibilidades de ampliação da participação. Disso resulta que muitas experiências como orçamentos participativos, conselhos populares e setoriais, entre outros sirvam mais para legitimar projetos políticos pré-formulados do que para exprimir a autonomia da vontade popular.

A participação dos cidadãos no processo de gestão e político do país é sem dúvida o mais legítimo argumento na discussão do processo de democratização do país, pois demonstra que a participação pode levar a viabilidade da renovação e da inovação da gestão pública.

O Brasil ainda tem, por motivos históricos, tradicionais uma cultura política autoritária, conservadora e com dificuldades no exercício da participação. Isso torna problemática muitas experiências participativas, que ficam limitadas devido à falta de informação, qualificação técnica e orientação dos cidadãos, sendo necessária a criação de novos espaços junto às esferas de decisão e ainda, ampliar os espaços já existentes de forma a possibilitar que a participação direta da população resulte em políticas públicas que reflitam no atendimento, de fato, às demandas e necessidades da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão nº 641).

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS – ABRANDH: **Direito à Alimentação**: diretrizes voluntárias para o direito à alimentação adequada. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/cartilhas.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

ARANHA, Adriana Veiga. Segurança alimentar, gestão pública e cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte. In: ROCHA, Marlene (org.). **Segurança alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 147-164. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BATISTA FILHO, Malaquias. **Sustentabilidade alimentar do semi-árido brasileiro**. Recife: Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira (IMIP), 2006. (Série Publicações Científicas Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira, n. 11).

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a Caixa Preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. 227p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Programa de Aquisição de Alimentos**: Ações da CONAB em 2003 – Relatório Anual. Brasília, fev. 2004a. 7p. Mimeo.

BRASIL. **Fome Zero**: conceito. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2009a.

BRASIL. **Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/finaciamento-pronaf-comercializacao-esta-disponivel>>. Acesso em: 6 mar. 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 12 de nov. 2009a.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Agricultura familiar: biodiversidade e segurança alimentar**. Brasília: MAPA/Conab, 2004b.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: Conab, 2005a.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. **Relatório de gestão simplificado - 2006**. Brasília: Conab, 2007b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra – 2002/2003**. Brasília: MDA, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra – 2003/2004**. Brasília: MDA, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra – 2004/2005**. Brasília: MDA, 2004c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra – 2005/2006**. Brasília: MDA, 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra – 2006/2007**. Brasília: MDA, 2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra – 2007/2008**. Brasília: MDA, 2007c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra – 2008/2009**. Brasília: MDA, 2008.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). 10. ed. rev. Rio de Janeiro: Antares/Achiamé, 1980.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed.34, 2004.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argus, 2007.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DELGADO, Guilherme C. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 19-50.

DENARDI, Reni Antonio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural e sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, Emater-RS, v. 2, n. 3, p. 56-62, 2001.

DEPARTAMENTO SINDICAL DE ESTUDOS RURAIS (DESER). **Agricultura familiar e desenvolvimento local: municipalização, diretrizes de desenvolvimento e propostas de políticas públicas**. Curitiba, mai. 1997. Disponível em: <http://gipaf.CNPTIA.embrapa.br/publicacoes/artigos_e_trabalhos/deser97-1>. Acesso em: 17 out. 2009.

FONTELES, Nazareno. **Segurança alimentar: um caminho em construção**. [2007?]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Consea/static/noticias/Nazareno.htm>>. Acesso em: 22 out. 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 1995/1996**. 1997. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

Júnior, Orlando. Seminário: **Os sentidos da democracia e da participação**. 2004. Disponível em: <http://www.polis.org.br/seminario>. Acesso em: 16 out. 2009

KARNOPP, Érica. Desafios e perspectivas para o desenvolvimento de uma agricultura familiar sustentável: o caso da região do Vale do Rio Pardo (Brasil). **Actas L. de V.**, tomo 26, p. 135-147, 2003. Disponível em: <<http://www.wgrs.un.edu.pl/pub/uploads/actas03/10Erica>>. Acesso em: 10 out. 2009.

KAWAKAMI, Alex Yoshinori; BESKOW, Paulo Roberto. **A agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e políticas de desenvolvimento agrícola para o Brasil**. Disponível em: <www.cca.ufscar.br/dtaiser/reltex/alex-beskow>. Acesso em 12 out. 2009.

MATTEI, Lauro. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF):** Concepção, abrangência e limites observados. Disponível em : <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/trabalhosbsp3.pdf>>. Acesso em 12 out. 2009.

MENEZES, Francisco. E como fica o progresso social? **Jornal O Liberal**, Pará, 3 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Consea/static/noticias/Chico_ceara_htm>. Acesso em: 12 out. 2009.

MENEZES, Francisco. **Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil**. Disponível em:< <http://pagesperso-orange.fr/amar-bresil/documents/secual/san.html>>. Acesso em: 12 out. 2009.

NÉRI, Marcelo. O Programa Fome Zero e a política social. In: ROCHA, Marlene (org.). **Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 31-61. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

OLIVEIRA, A. U. Os mitos do agronegócio. **Revista Sem Terra**, São Paulo, v. 6, n. 24, p. 14-19, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Projeto Fome Zero:** principais lições. Documento de Trabalho, Vídeo Conferência Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Escritório Regional da FAO para América Latina e o Caribe. Santiago/Chile, 14 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em: 14 out. 2009.

PAGANINI, Sérgio. Combate à fome nas grandes cidades. In: ROCHA, Marlene (org.). **Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 121-139. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

PAULILLO, Luiz Fernando; PESSANHA, Lavínia. Segurança alimentar e políticas públicas: conexões, implicações e regionalização. In: PAULILLO, Luiz Fernando; ALVES, Francisco. **Reestruturação agroindustrial**: políticas e segurança alimentar regional. São Carlos: EdUFSCar, 2002. p. 17-56.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. **Democracia**: das concepções hegemônicas às não-hegemônicas – a busca da utopia desejada. Disponível em: <http://estadoedemocracia.gov.blogspot.com/2007_03_25_archive.html>. Acesso em: 20 dez. 2009.

PINTO, Luís Carlos Guedes. O Programa de Compra de Alimentos da Agricultura Familiar. In: ROCHA, Marlene (org.). **Segurança alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 141-146. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

RODRIGUES, Roberto. **Cooperativismo: democracia e paz**: surfando a segunda onda. São Paulo: [s.n.], 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHMITT, Cláudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, a. 14, n. 2, p. 78-88, abr./mai./jun. 2005.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Graziano da. O legado do Fome Zero. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Consea/static/noticias/Graziano.htm>>. Acesso em: 12 out. 2009.

SOUZA FILHO, Osvaldo Teixeira de. **O agronegócio na agricultura familiar**. 2004. 40f. Monografia (Especialização em Gestão da Informação no Agronegócio) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

TOSCANO, Luiz Fernando. Agricultura familiar. **Diário de Votuporanga**, a. 50, n. 12.769, p. 2, 9 out. 2003. Disponível em: <<http://agriculturafamiliar.org.br>>. Acesso em: 06 nov. 2009.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002. [2004?]. Disponível em:

<http://www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf>. Acesso em: 12 out. 2009.

VASCONCELLOS, Marco A. Sandoval; PINHO, Diva Benevides (Orgs.). **Manual de Economia dos Professores USP**. 4. ed. Saraiva, 2003.

VEIGA, J. E. **Opção pela agricultura familiar**. Brasil hesita em abandonar sistema patronal que cada vez emprega menos e amplia mais a exclusão. 1998. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/Estadao1998/26.htm>>. Acesso em: 18 out.2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ZONTA, Odacir. A importância da agricultura. **A Notícia**, Joinvile, 24 jul. 2003. Disponível em: <<http://www1.an.com.br/2003/jul/24/0opi.htm>>. Acesso em: 12 out. 2009.