



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Laura Meneghel dos Santos

A política de compras governamentais e a agricultura familiar:

Uma avaliação do PAA e do novo formato do PNAE

Campinas

2012

Laura Meneghel dos Santos

A política de compras governamentais e a agricultura familiar:
Uma avaliação do PAA e do novo formato do PNAE

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Graduação do Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas, sob
orientação do Prof. Dr. Walter Belik

Campinas
2012

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço aos meus pais que tornaram possíveis esses cinco anos de estudos na Unicamp. Essa monografia é mais um sonho que vocês me ajudaram a realizar.

Sou grata também ao meu orientador, Walter Belik, pela paciência, pelos ensinamentos e comentários que enriqueceram minha monografia.

Agradeço à Unicamp e ao Instituto de Economia, pelo mais rico ensino e valioso conhecimento.

A todos meus amigos, pelas risadas quando eu precisava de alegria e pelos abraços quando eu precisava de consolo.

Por fim, agradeço a ele, Carlos Henrique, pela intensa motivação, apoio e amor.

“Vivemos um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão” (Amartya Sen)

Campinas

2012

SANTOS, Laura Meneghel dos. **A política de compras governamentais e a agricultura familiar: uma avaliação do PAA e do novo formato do PNAE.** 2012. 61 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

RESUMO

Este trabalho analisa duas políticas de compras governamentais de produtos da agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ambas as políticas atuam em dois eixos da Estratégia Fome Zero: acesso aos alimentos e fortalecimento da agricultura familiar. Por um lado, os agricultores familiares são beneficiados com a compra de sua produção, que gera aumento de renda e amplia sua capacidade de investimento, melhorando sua condição de produtor. Por outro lado, os alimentos adquiridos através desses programas colaboram para o alcance da segurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável, uma vez que são encaminhados para escolas públicas, hospitais e entidades assistenciais. Esses programas tem o potencial de gerar resultados positivos para toda sociedade, mas para terem sucesso é fundamental o envolvimento instituições públicas no processo de organização e capacitação dos agricultores familiares para que esses se tornem eficientes fornecedores de alimentos de alta qualidade.

Palavras-Chaves: Políticas públicas, agricultura familiar, Segurança Alimentar e Nutricional, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ABSTRACT

This paper analyzes two governmental policies involving the purchase of products from family farms: the Food Purchase Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE). Both policies work in two axes of the Zero Hunger strategy: access to food and strengthening of family farming. On one hand, farmers benefit from the purchase of their production, which generates larger income and increases their investment capacity, improving their status as a producer. On the other hand, the food acquired through these programs collaborates to achieve the food and nutritional security of the more vulnerable population, since they are sent to public schools, hospitals and charities. These programs have the potential to generate positive results for the whole society, but to succeed it is essential the involvement of public institutions in the process of organizing and training farmers so that they become efficient suppliers of high quality food.

Key words: Public policies, family farming, food and nutrition security, Food Purchase Program, National School Feeding Program

Lista de Tabelas

Tabela 1 - A evolução do PAA entre 2003 e 2010.....	33
Tabela 2 - A evolução do PAA em Tambaú e Santa Cruz das Palmeiras.....	45

Sumário

Introdução	1
Capítulo 1 A evolução das políticas sociais no Brasil	6
1.1 De 1930 à 1980: o período desenvolvimentista	7
1.2 A década de 1980 e a nova constituição	10
1.3 O surgimento de Programas de Transferência de Renda	13
1.3.1 Governo FHC e Governo Lula	16
Capítulo 2 Fome Zero: a implantação de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional	21
2.1 Fome Zero e suas especificidades	23
2.2 O PAA	27
2.3 O PNAE	35
Capítulo 3 A compra institucional da agricultura familiar na prática	39
3.1 O PNAE e a construção de cadeias alimentares curtas no município de Dois Irmãos (RS)	39
3.2 O processo de inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar em Tambaú	44
3.3 O PAA e as mudanças nas práticas produtivas no estado de Sergipe	48
Capítulo 4 Conclusão	53
Bibliografia	60

Introdução

O combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento são dois grandes desafios encontrados na agenda política de muitos Estados Nacionais. Como 75% da pobreza do mundo têm domicílio nas áreas rurais e dado que o deslocamento dessas famílias para as zonas urbanas possivelmente leva ao agravamento dos problemas de infraestrutura das cidades, apresentando-se muitas vezes somente como uma saída individual para a pobreza, muitos esforços tem sido alocados no sentido de se encontrar meios para desenvolver regiões rurais marginalizadas.

O Brasil é um país de renda média rico em recursos naturais, mas os níveis de pobreza e os indicadores de desenvolvimento humano nas áreas rurais pobres são comparáveis aos dos países mais pobres da América Latina. “Em todo o país, cerca de 35% da população vive em situação de pobreza, com menos de dois dólares por dia. Mas nas áreas rurais do Brasil a pobreza afeta cerca de 51% da população” (FIDA, 2009). As condições de vida nas comunidades rurais pobres são extremamente desfavoráveis: as instalações de saúde e educação são precárias e o acesso a infraestrutura e a tecnologia é restrito.

Nesse contexto, a atuação do Estado nessas regiões é de extrema importância para a superação dessas mazelas. De acordo com o economista britânico John Maynard Keynes – que influenciou grandes mudanças nas políticas públicas em todo o planeta no início do século passado – o Estado deve promover o desenvolvimento econômico para garantir o pleno emprego e a estabilidade da economia:

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego. (KEYNES; 1982: 287).

Mas, além disso, as políticas públicas também devem assegurar o cumprimento dos direitos universais presentes na Constituição Brasileira de 1988, tais como: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a assistência aos desamparados. A promoção desses direitos deve ser o objetivo das políticas sociais. Contudo, o desenvolvimento social não pode ser dissociado do desenvolvimento econômico, devendo o Estado atender essas duas frentes por meio de suas políticas. É necessário frisar que para a superação da situação de pobreza, políticas públicas

assistencialistas e de transferência de renda são importantes, mas a atuação do Estado não deve se restringir a elas. Ou seja, é necessário pensar em políticas de desenvolvimento econômico e social para que as mudanças na qualidade de vida ocorram de forma mais permanente e menos condicionada pelo orçamento público.

Em 1930, Getúlio Vargas inicia a construção do sistema de proteção social brasileiro, contudo, somente trabalhadores formalmente contratados podiam usufruir dos benefícios oferecidos (serviços de saúde e previdência social). A Constituição brasileira de 1988 representa um grande avanço no sistema de proteção social: os direitos sociais foram reconhecidos, os benefícios ampliados e a cobertura estendida. No entanto, a crise econômica, os fortes mecanismos clientelistas do Estado e o fortalecimento da contra-reforma conservadora limitam a reforma social prevista na constituição.

O primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, no contexto da estabilização econômica alcançada com o Plano Real, foi marcado pela regulamentação e efetivação dos avanços sociais introduzidos pela Constituição de 1988. Os gastos sociais sofreram aumentos contínuos e segmentos até então excluídos passaram a ser contemplados pela política social.

No ano em que FHC foi eleito, em 1994, completou-se o processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a total transferência, para estados e municípios, da responsabilidade na aquisição e distribuição de gêneros alimentícios destinados à alimentação do escolar. O processo de descentralização, não só agiliza o atendimento e melhora a qualidade da alimentação, respeitando os hábitos alimentares locais, mas também leva a maior regularidade no atendimento ao aluno e introduz a possibilidade de fortalecimento do mercado local.

Nesse contexto de reforma do Estado e como resultado do fortalecimento dos movimentos sociais rurais, o governo FHC lança, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que deveria funcionar como uma linha de crédito diferenciada para financiar a agricultura familiar – segmento historicamente negligenciado pela política pública. O programa pretendia promover o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar, buscando combater as desigualdades (regionais, setoriais e pessoais) que marcaram as políticas públicas tradicionais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura brasileira. Na apresentação do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura, em 1996, FHC afirmou que a agricultura familiar representava um esforço no redirecionamento da política de desenvolvimento econômico em busca da justiça social. Para ele, os recursos limitados do governo deveriam ser

direcionados para a agricultura familiar, cabendo ao mercado o financiamento dos produtores capitalistas¹.

Por outro lado, no segundo mandato de FHC, marcado pelo ambiente de crise internacional com expressiva alta do câmbio e o conseqüente aumento da pressão sobre a dívida pública, o neoliberalismo passa a ser predominante e ganha espaço uma política social focalizada no combate a pobreza. Nesse mandato, foram implementados pelo governo federal os primeiros programas de transferência de renda no Brasil, que eram setoriais administrados por diferentes ministérios, tais como: Bolsa Escola – Ministério da Educação, Bolsa Alimentação – Ministério da Saúde, Vale Gás – Ministério de Minas e Energia e um programa de emergência para as áreas rurais – Bolsa Renda.

Com a posse do presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva em 2003, observa-se uma reorientação das políticas do Governo Federal que passaram a enfatizar o enfrentamento à fome, à pobreza e as desigualdades. Segundo Lula, a prioridade de seu governo seria um programa de segurança alimentar que levou o nome de Fome Zero. A Estratégia Fome Zero, que sucedeu esse programa em 2005, é coordenada pelo Governo Federal e atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social². Porém, esses eixos não são tratados de forma isolada pela estratégia, há uma integração de objetivos em determinados programas:

Uma das mais importantes expressões do enfoque intersetorial da SAN, orientado pelos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, está na articulação entre as ações que promovem o acesso aos alimentos e aquelas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar (ARANHA; 2010: 103).

Essa articulação tem a capacidade de promover a agricultura junto aos produtores mais pobres, justamente na área rural - onde há uma maior proporção de pobres entre a população residente, e a alimentação entre o público mais vulnerável, que são os beneficiários da assistência social, além de crianças e jovens estudantes de escolas públicas.

Nesse sentido, é importante destacar dois programas da Estratégia Fome Zero: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em seu novo formato. Ambos poderiam, em teoria, colaborar para a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar no Brasil.

¹ Ver <http://www.sober.org.br/palestra/9/846.pdf>, acessado dia 03 de maio de 2012

² <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas>, acessado em 25 de abril de 2011

O PAA adquire alimentos da agricultura familiar com dispensa de licitação, pagando preços de referência estabelecidos regionalmente, até um certo limite por ano, por DAP³. Os alimentos adquiridos podem ser doados para instituições sociais (hospitais, entidades assistenciais, escolas) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, ou serem destinados à formação de estoques.

O PNAE, por sua vez, adquiriu um novo formato em junho de 2009 quando foi sancionada a lei 11.947 que estabelecia as diretrizes e a modalidade de implementação do programa.

A lei inova ao estabelecer a alimentação escolar com um direito dos alunos da educação básica pública, além de criar um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar da região onde elas se localizam. (ARANHA,2010: 104-105).

Segundo a lei 11.947/2009, no mínimo 30% do total de recursos repassados pelo governo federal – via FNDE – devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

O estudo dessas duas políticas é importante pois elas colaboram para solucionar dois problemas encontrados na agenda política do Estado brasileiro: a pobreza rural e a insegurança alimentar. Ao comprar alimentos da agricultura familiar, esses programas melhoram a renda e a capacidade produtiva dos pequenos produtores, agindo em um dos segmentos concentradores de pobreza rural. Quando distribuem os alimentos adquiridos para instituições socio assistenciais, escolas e pessoa carentes, aumentam a segurança alimentar dos beneficiários, diminuindo sua vulnerabilidade frente à fome. Se essas políticas forem bem executadas, ajudam a diminuir as desigualdades sociais e a estabelecer um desenvolvimento socioeconômico mais justo. Pressupõe-se, portanto, que do ponto de vista local, esses programas de compra governamentais voltados para a agricultura familiar promovem: 1) desenvolvimento local; 2) redução das desigualdades; 3) Segurança Alimentar e Nutricional.

No presente trabalho tentaremos avaliar a efetividade das políticas públicas de compra institucional voltadas para a agricultura familiar, implementadas ao longo dos governos de Lula (2003-2010) e que fazem parte da Estratégia Fome Zero, ou seja, o PAA e a lei 11.947/2009. Nesse sentido, procuraremos descobrir se esses são exitosos em cumprir os objetivos a que se propõem, tais como:

³ DAP – Declaração de aptidão ao Pronaf, criada pela SAF/MDA, a DAP é utilizada como instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas.

- I – incentivar a produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, contribuindo assim para sua segurança alimentar;
- II – gerar renda entre os agricultores familiares mais pobres com a venda do excedente de sua produção ao governo federal;
- III – incentivar a criação ou o desenvolvimento de canais de comercialização da produção familiar nas comunidades onde estes eram frágeis ou inexistentes;
- IV – ampliar os estoques de alimentos para a distribuição pelos programas alimentares, procurando garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Mais especificamente, as perguntas que direcionam nossa análise são: em que medida as políticas públicas de compra institucional voltadas para a agricultura familiar instituídas no Governo Lula, tais quais o PAA e o novo formato do PNAE, estão contribuindo para a redução da pobreza e para a garantia de Segurança Alimentar? E, quais os elementos – presentes na avaliação dos atores sobre os programas – dão suporte à crença de que os referidos programas colaboram para o desenvolvimento local?

O desenvolvimento dessa monografia se dará basicamente através da análise de fontes secundárias de dados. Além de um levantamento bibliográfico histórico e teórico, analisaremos também experiências concretas já relatadas sobre a aplicação das políticas mencionadas, assim como os principais indicadores sociais e econômicos – renda, avaliação dos atores, estado nutricional, etc. - geralmente utilizados na avaliação dessas experiências. Por fim, utilizaremos dados estatísticos fornecidos por instituições de pesquisas (IBGE, Fundação SEADE, IPEA, etc.) ou órgãos governamentais (Prefeituras, Secretarias do Estado, Governos Estaduais, Ministérios, etc.) que possam nos auxiliar no alcance de nosso objetivo.

Além dessa introdução, essa monografia conta com mais três capítulos. O primeiro capítulo dessa monografia irá abordar a evolução das políticas sociais no Brasil. Mostraremos como o sistema de proteção social mudou desde o Governo de Getúlio Vargas até o Governo Lula, chamando atenção para o surgimento de programas de transferência de renda na década de 1990. No segundo capítulo, iremos tratar do desenvolvimento da Estratégia Fome Zero, centrando a discussão nos dois programas objetos desse estudo: o PAA e o PNAE. Finalmente, no terceiro capítulo, analisaremos algumas experiências concretas relatadas sobre a aplicação das políticas mencionadas.

Capítulo 1

A evolução das políticas sociais no Brasil

As políticas sociais são importantes instrumentos na promoção do desenvolvimento social e no combate a pobreza. De acordo com Belik e Del Grossi (2003), políticas sociais são, por definição, compensatórias em relação ao funcionamento normal da sociedade. Elas proporcionam um contrapeso aos desequilíbrios resultantes do processo de desenvolvimento capitalista, que discrimina, fazendo com que a distância entre ricos e pobres seja cada vez maior. Representam, em parte, o “contramovimento”⁴ que protege a sociedade das consequências trazidas pela evolução do capitalismo.

As famílias na sociedade capitalista não partem de igualdade de condições sendo que os mais pobres tendem a reproduzir continuamente o ciclo da pobreza: baixo nível educacional, má alimentação e saúde, instabilidade no emprego e baixa renda. Ao desencadear políticas sociais, o Estado procura equiparar as oportunidades entre pobres e ricos diminuindo a distância entre esses dois grupos e permitindo que as novas gerações possam dar um passo adiante, quebrando o ciclo da pobreza. (BELIK; DEL GROSSI, 2003: 4).

Ao longo do tempo, as políticas sociais evoluíram de medidas assistenciais, relativamente periféricas, para políticas compensatórias mais ambiciosas, e destas chegaram a abordagens estruturantes, que buscam integrar as ações nas diversas áreas de intervenção governamental.

De acordo com Cohn (2004), a satisfação das necessidades sociais da população, em particular dos pobres, e a promoção do desenvolvimento social estão estreitamente associadas à capacidade do sistema econômico de gerar riqueza, sendo que esta capacidade pode ser de dois tipos: o primeiro enfatiza a capacidade individual de cada um (foco no capital humano e na educação) e o segundo enfatiza a capacidade tecnológica no próprio sistema econômico (foco na estrutura produtiva). Contudo, apesar de possuírem habilidades individuais de gerar riqueza, os

⁴ Analisando a dinâmica capitalista do século XIX e das primeiras décadas do século XX, Polanyi (2000) identifica uma contradição interna fundamental do sistema de mercado como regulador das atividades econômicas da sociedade: um “duplo movimento”. De um lado, encontravam-se os esforços para estabelecer, manter e difundir o mercado auto-regulável, através da defesa permanente do *laissez-faire* e do livre-comércio. Do outro lado, sob a forma de um contramovimento, estavam os esforços tendentes a proteger as pessoas das consequências trazidas pelo funcionamento do mercado auto-regulável, promovendo a autoproteção da sociedade contra os assaltos deste “moinho satânico”.

pobres não conseguem se apropriar da riqueza que geram e tampouco conseguem se apropriar dos ganhos proporcionados por avanços produtivos. Nesse sentido, ganha significativa relevância as políticas sociais promovidas pelo Estado.

Os programas de proteção social terão maior êxito em sua capacidade de atuarem sobre a superação da pobreza quanto maior ênfase for dada às “portas de saída”, ou seja, às políticas complementares voltadas ao aumento da habilidade e da capacidade dos indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas, contribuindo para a construção de sua autonomia frente ao Estado.

Nesse capítulo, observaremos como evoluíram as políticas de proteção social no Brasil. Realizaremos uma revisão desde o governo de Getúlio Vargas até o governo Lula, procurando ver não só as mudanças nas políticas sociais, mas, também, o quão exitosas elas foram em promover o desenvolvimento social e a superação da pobreza.

1.1 De 1930 à 1980: o período desenvolvimentista

A crise, no início da década de 1930, interrompeu a dinâmica de exportação de commodities que vinha sustentando os países da América Latina e os empurrou no rumo da substituição de importações. Por sua vez, o sucesso do modelo de “crescimento para dentro”, ancorado no mercado interno, requeria a incorporação de novos setores sociais à esfera do consumo. Então, direitos trabalhistas e sociais foram criados para regular esse processo de inclusão.

No Brasil, foi Getúlio Vargas que deu início a fundação do nosso sistema de proteção social. Este sistema era estritamente articulado com a legislação trabalhista e sindical, assim, incorporavam-se determinados interesses da classe assalariada de modo subalterno aos interesses do capital a partir de um projeto nacional.

As políticas sociais abrangiam o acesso à previdência (aposentadorias e pensões) e a serviços de saúde. Eram avanços significativos, porém, que alcançavam apenas uma parte da população – aquela vinculada ao mercado de trabalho formal, com contratos definidos de emprego e contribuição regular aos fundos de previdência. Desse modo, até o final da década de 1980, o sistema de proteção brasileiro tem como pilar central o trabalho. Assim, institui-se a “cidadania regulada”, ou seja, os direitos sociais constituídos e incorporados pelo Estado que tem como via de

acesso o trabalho. Os demais segmentos, ou seja, os trabalhadores rurais e os urbanos da esfera informal permaneciam à margem.

Para o modelo de Estado desenvolvimentista, o desenvolvimento social é decorrência natural e óbvia do desenvolvimento econômico, e, portanto dos investimentos estatais. E, de fato, investimentos econômicos naquele período geravam novos empregos e criavam novos postos de trabalho em volume considerável, possibilitando assim um movimento de inclusão social dos setores até então marginalizados da sociedade via trabalho. “A carteira de trabalho significava então o passaporte para o acesso ao sistema de proteção social brasileiro, cabendo à filantropia ou a serviços residuais do Estado a cobertura de direitos mínimos aos extremamente pobres” (COHN, 2004: 2). É importante destacar que a pobreza não se configurava como um fenômeno estrutural e o papel das políticas sociais era criar condições para o desenvolvimento da economia (prioridade para educação e saúde).

Analisando os sistemas de proteção social dos países da América Latina, Dulci (2009) destaca que “os sistemas de proteção social latino-americanos foram marcados, desde o início, pela segmentação da cobertura dos serviços. Nesse sentido, representaram um fator de agravamento da desigualdade social” (DULCI, 2009: 3)

De acordo com o autor, as insuficiências daquele esquema já eram perceptíveis mesmo antes do esgotamento do modelo de crescimento via substituição de importações. Tanto que no Brasil, em meados dos anos 1970, o regime ditatorial da época estendeu aos trabalhadores rurais o direito a uma pequena pensão independentemente de contribuição anterior ao fundo de previdência.

Segundo Draibe (2002), foi significativo o esforço de construção institucional e de gasto público realizado pelo país, na área social, ao longo da época desenvolvimentista. Entre os anos 30 e finais dos anos setenta, o Brasil conseguiu construir um sistema de políticas sociais que, por suas definições, recursos institucionais mobilizados e alguns resultados, pode ser considerado sob o conceito de Estado de Bem Estar Social.

A autora aponta várias razões para demonstrar que o sistema de políticas sociais que chega aos anos 1980 já se constituía em uma decisiva área de ação do Estado :

- um razoável esforço financeiro do Estado, através de um gasto social público da ordem de 15 a 18% do PIB;

- as enormes clientelas já cobertas pelos programas sociais;
- os graus de diferenciação e complexidade institucional, expressos em organismos e redes de serviços de significativas dimensões;
- a integração dinâmica desse sistema no jogo político, por se constituir em amplo espaço do exercício corporativista e da barganha clientelista.

Analisando as mudanças implementadas durante todas as décadas do período, Draibe (2002) destaca:

A integração ou incorporação social da cidadania através de políticas e programas sociais não foi trivial e, inegavelmente, a gradativa melhora de indicadores sociais básicos do país foi tributária principalmente do investimento social do Estado. Ainda assim, o desempenho das políticas sociais foi medíocre, aquém das necessidades sociais da população, mesmo no período de sua acelerada expansão, desencadeada no momento mesmo em que se completavam e se instalavam as estruturas básicas e a dinâmica da industrialização, nos meados dos anos 70 (DRAIBE, 2002:4)

No início dos anos 1980, após quase cinquenta anos de construção institucional e desenvolvimento de políticas e programas, o sistema brasileiro de proteção social mostrava uma reduzida capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de alguma forma, seu desenvolvimento econômico. Entre suas mais adversas características, segundo Draibe (2002), destacam-se:

- a fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres;
- seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza. Ora, desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social;
- no plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas;

- a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

Além de guardar coerência com o modelo conservador de Welfare State desenvolvido no país, pautado por uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza, tais distorções também são coerentes com o modelo histórico de desenvolvimento econômico perseguido pelo país desde o início de sua modernidade industrial, o qual entendeu o progresso social como um resultado mecânico do crescimento econômico. Concluindo:

Ao iniciar-se a década dos 80, chamavam já a atenção pelo menos as seguintes características: a combinação da formidável concentração de poder e recursos no Executivo Federal com uma extremada fragmentação institucional, bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões; os fortes desperdícios e ineficiências das máquinas públicas, somados à sistemática desfocalização de alvo, tendente a beneficiar menos os mais necessitados e, finalmente, as densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias. (DRAIBE, 2002:6)

1.2 A década de 1980 e a nova constituição

Na década de 1980 –a “década perdida” – a América Latina passou por uma longa fase de estagnação produtiva, combinada com instabilidade financeira e elevados pagamentos de dívida externa. As políticas de ajuste provocam piora significativa do quadro social, resultando no empobrecimento da população, e gerando a urgência de se formular políticas compensatórias. Em relação a esse movimento de ajuste, Dulci (2009) destaca:

Os esforços de ajuste econômico-financeiro se desdobraram gradualmente em estratégias mais ambiciosas de reforma do Estado, de acordo com as idéias neoliberais em ascensão. Na área social, a orientação neoliberal foi adotada pelo Chile como diretriz de privatização do sistema de seguridade. A Argentina e a Colômbia também a adotaram, mas só em parte, sem desmontar o seu tradicional sistema público de previdência. Em outros

países, como o Brasil, o roteiro foi inverso: buscava-se ampliar os direitos sociais e instituir um estado de bem-estar de cunho universalista. Isso se fazia ao mesmo tempo em que o repertório de reformas econômicas e institucionais era introduzido com fundamento nas idéias de primazia do mercado e redução do Estado (DULCI, 2009:4).

No Brasil, recém saído da ditadura militar, as políticas sociais se inseriram na agenda reformista nacional sob a dupla égide da democratização e a da melhora da sua eficácia e efetividade. Esse movimento foi “impulsionado pelo agravamento da questão social em virtude do ajuste recessivo e do revigoramento do movimento oposicionista que culminou na mobilização em torno das *diretas-já*” (FAGANI, 1997: 215).

A demanda por redução das desigualdades e afirmação dos direitos sociais adquiriu as formas concretas de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas, sistematicamente propostas e registradas na Constituição de 1988.

Para os diferentes setores, foram elaborados diagnósticos que identificavam as principais carências e suas causas estruturais, bem como foram definidas prioridades e metas físicas adequadas, embora ambiciosas e de difícil exequibilidade. (FAGNANI, 1997: 215)

A partir daí, o Executivo federal elaborou uma estratégia reformista, propondo enfrentamento dos desequilíbrios sociais acumulados. Conforme aponta Lavinias (2012), com a Constituição de 1988, estabelece-se um sistema de seguridade social que passa a integrar dimensões contributivas e não contributivas, e que oferece basicamente três tipos de serviços: seguro social, assistência social e saúde para todos.

De acordo com Draibe (2002), na nova constituição se consolidaram alguns dos mais importantes princípios de reestruturação do sistema de proteção social brasileiro, com destaque para:

- a ampliação e extensão dos direitos sociais;
- a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;
- um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema;
- a universalização do acesso e a expansão da cobertura;
- a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais;
- maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais.

Os direitos trabalhistas, por sua vez, foram ampliados de maneira significativa, envolvendo medidas como a redução da jornada de trabalho; a extensão da licença-maternidade; a introdução de um pagamento adicional para as férias; a extensão de 12 para 14 anos da proibição ao trabalho etc.

Por outro lado, a descentralização e ampliação dos graus de participação social nos desenhos dos programas, através de conselhos, foram fortes diretrizes para o reordenamento institucional das políticas sociais.

Contudo, as generosas mudanças que se imprimiram na reforma social, como condição da democratização do país, enfrentou desde o início os limites da crise econômica e de seus efeitos sobre a elevação das demandas e redução de recursos. Mas, esses não foram os únicos obstáculos encontrados.

Durante todo o governo da Nova República, foi possível observar dois movimentos conflitantes e opostos. O primeiro é impulsionado por segmentos defensores da expansão dos direitos sociais. O segundo é impellido pelos setores conservadores que buscam obstruir esse processo.

A partir de 1987, a contra-reforma conservadora começa a se intensificar, tendo o grave quadro de crise e instabilidade macroeconômica colaborado para esse movimento. De acordo com Fagnani (1997), as principais manifestações da gestão da contra-reforma conservadora são:

- ampliação do escopo e da importância das ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal;
- esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores (com destaque para a reforma agrária e as políticas urbanas), gerando descontinuidades e paralisia decisória;
- “desmonte” orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente após a promulgação da nova Carta constitucional;
- oposição sistemática do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista tanto em sua fase constituinte, quanto na regulamentação complementar entre outubro de 1988 e março de 1990.

Dessa forma:

o esforço reformista dos 80 esbarrou nos resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema de políticas. (...) Foi, portanto sob o signo de forte frustração que se fechou aquele primeiro ciclo reformista. (DRAIBE, 2002:7).

1.3 O surgimento de Programas de Transferência de Renda

Perante a persistência da situação de pobreza na maior parte dos países numa época de crescimento do comércio internacional e disseminação de novas tecnologias, os órgãos de fomento internacionais propuseram uma nova agenda de reformas. “Com isso, são incluídas novas atribuições para as políticas sociais, que, além de compensatórias, deveriam ser também emancipatórias” (BELIK, 2006: 43).

Nesse período, uma visão mais ampla das causas e encaminhamentos para a questão da pobreza foi apresentada por Amartya Sen. Segundo ele, para compreender a pobreza é fundamental entender as relações de titulação (*entitlement relations*) – o que se entende como um conjunto de direitos encadeados. Para o autor, os trabalhadores desempregados nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha não morrem de fome devido a titularidade que esses indivíduos têm em relação à seguridade social. De acordo com Sen, o que deve ser igualado são as capacidades de transformação de cada indivíduo e isso pode demandar um tratamento muito desigual em favor dos mais carentes. Como resultado desses pensamentos:

São estabelecidos, por inspiração de agências como o Banco Mundial, programas focalizados de transferência de renda para famílias pobres visando a acomodar direitos sociais e, ao mesmo tempo, a garantir um tratamento desigual aos que estão em desvantagem (BELIK, 2006: 43).

Políticas de transferência de renda assumem um lugar de extrema importância no combate a pobreza, desde que partam do princípio de que não se constituem um fim em si mesmo. Apesar de terem a capacidade de aliviar a pobreza de forma imediata, constituem-se em um valioso instrumento, por suas implicações econômicas e sociais, para se enfrentar de forma consistente a questão da superação da pobreza.

As condicionalidades, muitas vezes associadas aos programas de transferência de renda, devem ser vinculadas ao acesso de bens e serviços essenciais, tais como educação e saúde, permitindo que os grupos sociais de baixa renda alcancem a condição de cidadãos, pela garantia de seus direitos universais.

Políticas e programas de transferência de renda, apesar de possuírem um caráter redistributivo, inclusive pelo seu padrão de financiamento (recursos orçamentários do Estado),

carregam consigo a possibilidade de se tornarem políticas estruturantes de um novo padrão de relações socioeconômicas. Conforme destaca Cohn (2004):

Neste ponto específico ganha especial relevância a sua articulação com um conjunto de outros programas e políticas de outras esferas do Estado que respondam a um desafio maior e que consiste em como incorporar a questão da igualdade para além da justiça distributiva impressa nas políticas sociais (COHN, 2004:13).

Na década de 1980, os países da América Latina passaram por uma grave crise econômica decorrente do elevado nível da dívida externa. Os organismos internacionais de financiamento condicionaram sua ajuda a uma série de exigências e reformas estruturais que deveriam ser realizadas pelos países atendidos, tais como: medidas de privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial, incremento de impostos com a finalidade de reduzir o déficit fiscal, cortes no emprego público e reformas no sistema público de proteção social. Sobre as reformas nos sistemas públicos de proteção social, Fonseca (2008) destaca:

Las reformas estructurales lo modificaron radicalmente substituyéndolo completamente por el sistema privado, introduciendo un componente privado adicional al sistema público o, finalmente, creando un sistema privado que compitiera con el público. (FONSECA; 2008: 4).

Nesse cenário de ajuste e de reformas pró-mercado do fim do século XX, o problema da pobreza finalmente se colocou no centro da agenda política dos países latino-americanos. Contudo, como as economias da região passavam por dificuldades, a grande questão era saber como financiar políticas sociais de maior alcance. A resposta foi a aplicação de políticas focalizadas de combate à pobreza, que tivessem como alvo os setores mais vulneráveis. É nesse contexto que surgem os primeiros programas de transferência de renda, no México e no Brasil, na década de 1990. Os demais países da região seguiram a mesma tendência alguns anos depois. Mas, vale a pena destacar uma particularidade do caso brasileiro:

La discusión siguió caminos particulares en el sentido de que la focalización fue concebida como medio para garantizar el acceso a derechos universales. De esta manera, la focalización fue pensada como una acción complementaria a las políticas universales. Es decir, la focalización no fue planeada como sustitutiva. (FONSECA; 2008:7)

Um quadro ilustrando os programas de transferência de renda de 17 países da América Latina pode ser encontrado no artigo de Belik, publicado na revista Carta Social e do Trabalho em

maio/agosto de 2006. Segundo o autor, em todos os programas mencionados são feitas transferências em dinheiro que permitem a manutenção da família cuja renda se encontra abaixo da linha da pobreza. Em determinados países, a transferência está associada à compra de alimentos ou material escolar; em outros a utilização dos recursos é livre. Geralmente, o responsável pelo recurso é a mãe, esposa ou chefe de família mulher. Na maioria dos casos, são exigidas contrapartidas tais como a manutenção de crianças na escola, frequência em cursos de capacitação para desempregados e acompanhamento médico das crianças.

Antes de continuar a análise da evolução da política social brasileira, e mais especificamente dos programas de transferência de renda brasileiros, vale a pena examinar em seguida o programa mexicano de transferência de renda que, por ter sido o primeiro da América Latina, serviu de inspiração para os programas subsequentes e, por ser o programa mais antigo, nos permite verificar a sua evolução.

O programa mexicano chama-se Oportunidades. Criado em 1997 com o nome de PROGRESA (Programa de Educação, Saúde e Alimentação), tem como finalidade ajudar a quebrar a transmissão intergeracional da pobreza. A provisão de benefícios condicionais visa a construção do capital humano de famílias extremamente pobres. Esse é um objetivo de longo prazo, ou seja, exige um tempo de execução também longo para provocar mudanças na vida das crianças apoiadas.

Os benefícios são os seguintes: transferência de renda para consumo de alimentos; suplementos nutricionais para crianças pequenas, mulheres grávidas e nutrizas; acesso a serviços primários de saúde; bolsas de estudos do 3º ao 12º ano; incentivos monetários adicionais para passar da escola secundária para a média; incentivos do mesmo tipo, para concluir o nível médio; e transferências de renda para idosos. Para receber esses benefícios, as condições são o comparecimento à escola, a sessões de educação para a saúde e a exames de saúde (DULCI, 2009: 6-7).

Para a implementação do PROGRESA, foram empregados métodos estatísticos rigorosos no ambiente das oficinas centrais da Cidade do México. Adotou-se uma metodologia de dois passos no processo de seleção das famílias beneficiárias: primeiro, uma focalização das localidades para depois, dentro delas, selecionar a população objetivo.

O programa teve início em comunidades rurais bastante marginais e se expandiu para áreas rurais e urbanas do país. Em 2000, o programa Oportunidades já atendia uma população de 2

milhões, 476 mil e 430 pessoas, e, em 2009, passou a atender 5 milhões, 209 mil e 359 de pessoas extremamente pobres em todos os municípios mexicanos.

Os gestores do programa o submeteram a avaliações de seus resultados, conforme apontado por Almeida Filho et al (2007), com destaque para: I.- Impactos significativos: melhora da assistência escolar primária; maior permanência no sistema escolar formal; aumento no uso de clínicas; elevação do gasto familiar em alimentos, principalmente carne, leite, frutas e verduras; maiores gastos com vestuário e calçados, especialmente para crianças; maior segurança para as mulheres; incremento de cobertura em localidades marginalizadas e locais de extrema pobreza.

Por outro lado, foram levantados II.- Limitantes do programa: classes de ensino primário bastante grandes; baixo nível de educação dos pais; proximidade entre localidades e a capital do estado, com ocorrências de casos de trabalho infantil; escolas secundárias muito afastadas das comunidades; ausência de procedimentos adequados de registro das pessoas; alguns casos de má focalização devidos à má capacitação dos pesquisadores.

O montante de recursos destinados ao programa também limita seus resultados. Na América Latina, os Programas de Transferência de Renda representam cerca de 0,4% do PIB, de acordo com a Cepal (Panorama Social da América Latina, 2010). E isso vale também para os dois maiores programas da região, implantados pelo México e Brasil:

Nestes termos, a despeito dos programas cobrirem cifras de milhões de pessoas, eles representam uma despesa muito baixa, indicando que as transferências *per capita* são pequenas (...). Longo, conclui-se que estes programas conseguem atenuar a pobreza, no entanto, são insuficientes para superá-la. (SOUZA, 2011:67)

1.3.1 Governo FHC e Governo Lula

No Brasil, os programas de transferência de renda começaram em 1995 por meio de iniciativas municipais e estaduais. Costuma-se dizer que os programas de renda mínima brasileiros tem dois autores: o governador de Brasília, Cristovam Buarque, e o falecido prefeito de Campinas, Roberto Magalhães Teixeira. Em Campinas, o registro de óbito de uma criança por causa associada à desnutrição foi o fato que originou o programa de renda mínima, conseqüentemente, as famílias

com crianças subnutridas foram as primeiras a serem atendidas pelo programa. Porém, foi Cristovam Buarque quem atrelou com mais força a bolsa à permanência da criança na escola.

Sob essa inspiração, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criados programas setoriais nos ministérios: Bolsa Escola – Ministério da Educação, Bolsa Alimentação – Ministério da Saúde, Vale Gás – Ministério de Minas e Energia e um programa de emergência para as áreas rurais – Bolsa Renda.

Em relação ao modo como a questão social foi abordada no governo FHC, se faz necessário alguns apontamentos. Ao estabilizar a inflação, a implementação do Plano Real promoveu de forma imediata uma transferência de renda para os segmentos menos abastados da população, por desonerá-los do “imposto inflacionário”. Contudo, como ressalta Cohn (2000), esgotado o potencial redistributivo da estabilização:

A política econômica volta a ditar com mão férrea os destinos das políticas sociais no país: a estabilização a “qualquer custo” torna-se a principal alavanca para a promessa de um crescimento econômico sustentado (...) as políticas sociais tornam-se cada vez mais não só reféns das diretrizes macroeconômicas, mas num movimento paradoxal, elas em si se constituindo como fonte potencial de poupança interna (é o caso das propostas governamentais de reforma do sistema de previdência social, por exemplo), ou como um novo mercado de investimento privado (COHN, 2000:4).

Esgotado o modelo de acumulação e desenvolvimento econômico do Estado desenvolvimentista, assim como seu modelo de proteção social vinculado ao trabalho, o movimento de desvinculação do perfil do sistema de proteção social da inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, iniciado com a Constituição de 1988, tem continuidade nos anos 1990. Porém, se por um lado, verificam-se políticas de universalização de um patamar básico de acesso a determinados níveis de serviços sociais (tais como saúde e educação), financiadas com recursos orçamentários, por outro lado, verifica-se o surgimento de um sistema privado para o atendimento das necessidades sociais dos segmentos com renda mais elevada.

Assim, a responsabilidade pela garantia da satisfação de determinadas necessidades sociais básicas é transferida para a esfera privada. Simultaneamente, defende-se a focalização das políticas sociais dados os limites estruturais do próprio Estado: insuficiência de recursos, problematizada pela crise fiscal do Estado, uma das heranças do período desenvolvimentista.

Em consequência, a questão social passa a ser enfrentada através de um somatório de políticas e programas sociais setorializados sem a presença de um projeto para a sociedade que as articule e imprima um sentido político ao seu conjunto (COHN, 2000: 9).

Em 2003, quando assume a presidência, Lula institui o Cartão Alimentação dentro da política Fome Zero. Mais tarde, em outubro do mesmo ano, ele unifica os programas não constitucionais de transferência de renda até então vigentes – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e, mais tarde o PETI– no Programa Bolsa Família, atualmente sob os cuidados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Com a unificação, criou-se o Programa Bolsa Família (PBF) com condicionalidades (frequência escolar, cartão de vacinação completo das crianças e acompanhamento pré-natal das gestantes) visando beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Para a família ingressar no programa, é necessário que ela esteja cadastrado no CadÚnico, que foi criado em 2001 com o objetivo de centralizar as informações sobre os beneficiários dos programas sociais.

Dependendo da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 242. (valores reajustados em 1º de março de 2011). Atualmente o programa atende mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional.

O PBF tem como pressuposto na sua formulação que não se trata de um programa de transferência de renda com condicionalidades como um fim em si, voltado para si mesmo, mas como um programa que, para ter êxito, tem que obedecer a duas premissas básicas: ao mesmo tempo que responder ao tempo do governo, criar raízes para que as políticas de inserção social estejam a ele vinculadas, seja no que diz respeito a políticas de geração de ocupação e renda, seja no que diz respeito a políticas setoriais na área social, levando em conta a integração territorial da população; e também que seja parceira de um processo mais amplo de tornar as políticas públicas virtuosas entre si, ao contrario do velho padrão de serem competitivas, seja no que diz respeito aos respectivos públicos alvos, seja no que diz respeito às fontes orçamentárias. Neste ponto, o que está em jogo é não só estabelecer um novo padrão de relação Estado/sociedade na forma da ação estatal, transformando-a efetivamente republicana, mas também traduzir as políticas públicas em mecanismos transformadores e promotores do desenvolvimento social no Brasil a partir da heterogeneidade dos seus problemas e das suas potencialidades (COHN, 2004: 16).

O Bolsa Família integra a Estratégia Fome Zero que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. A Estratégia Fome Zero, coordenada pelo Governo Federal, atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

Conforme destacam Almeida Filho *et al* (2007), na sua versão inicial o Programa Fome Zero (sucedido pela Estratégia Fome Zero) possuía um conjunto de 25 políticas e 60 programas apresentados em três dimensões: estruturais, específicas da alimentação e no âmbito das políticas locais. Entre as políticas estruturais propostas e que estão sendo implementadas pelo PFZ estão: a) Políticas de geração de emprego e aumento de renda (microcrédito, incentivos aos novos negócios, capacitação profissional, inclusão digital, primeiro emprego e outros); b) Intensificação da Reforma Agrária como forma de inclusão produtiva das famílias; c) Simplificação dos procedimentos trabalhistas com a adoção de uma Previdência Social Universal visando trazer de volta para a formalidade os trabalhadores informais; d) Intensificação e ampliação da Bolsa Escola (transferências de rendas para famílias pobres com filhos em idade escolar) para garantir que as novas gerações tenham um nível educacional mais elevado; e) Renda Mínima para as famílias em situação mais crítica e; f) Incentivo à agricultura familiar com ampliação do crédito, compras governamentais, seguro-safra e outros mecanismos que possam garantir o escoamento da produção.

Entre as principais políticas específicas que atuam diretamente sobre a questão alimentar, estão: a) o cartão alimentação (transferência de renda condicionada para famílias carentes); b) ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT com incentivos fiscais às empresas e subsídios aos trabalhadores na sua alimentação nos locais de trabalho; c) Combate à desnutrição materno-infantil ampliando a atenção básica de saúde além de garantir o fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social, visando universalizar os programas já existentes; d) Ampliação da Merenda Escolar para a pré-escola, abrangendo também o período de férias escolares e acrescentando outras refeições com melhor conteúdo nutricional e; e) Educação Alimentar com maior controle sobre a publicidade de alimentos f) Garantia de segurança e qualidade dos alimentos através da ampliação do controle preventivo com a implementação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos

alimentos e; g) Estoques de Segurança de Alimentos para regular a oferta e evitar as tradicionais oscilações nos preços dos alimentos (prioridade para a aquisição junto à pequena produção).

Em relação às políticas locais, aquelas que estão ao alcance das organizações civis, prefeituras e consórcios de municípios, podemos citar: a) Restaurantes Populares para a população que vive e trabalha nas metrópoles; b) Banco de Alimentos e Colheita Urbana aproveitando sobras que seriam desperdiçadas pela indústria de alimentos, restaurantes, cozinhas industriais e pelo varejo para atender a instituições e organizações de apoio à grupos carentes cadastradas previamente; c) Parceria com varejistas para a modernização do sistema de distribuição e escoamento da produção agrícola e agroindustrial local; d) apoio a agricultura familiar através de abertura de linhas de crédito, assistência técnica e, inclusive, apoio a produção para o auto-consumo e; e) Agricultura urbana para as áreas urbanas não aproveitadas e terrenos baldios para a plantação de hortaliças por parte de associações ou cooperativas de desempregados.

No capítulo seguinte, trataremos de forma mais detalhada do PFZ, a partir do seu projeto inicial, a sua implementação como uma política de segurança alimentar nacional, as políticas objetos desse estudo e os principais resultados alcançados.

Capítulo 2

Fome Zero: a implantação de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional

Foi após a Segunda Guerra Mundial que a expressão “segurança alimentar” se tornou mais relevante, principalmente na Europa, “traduzindo a idéia que para fazer frente à fome, era preciso aumentar a oferta de alimentos de maneira auto-suficiente” (ALMEIDA FILHO et al, 2007: 2).

Após duas grandes guerras, as bases produtivas das principais agriculturas européias foram prejudicadas e encontravam-se reduzidas. Era, portanto, necessário aumentar a produção e a produtividade, o que foi feito por meio de um aparato de incentivos e apoio aos agricultores chamado de Revolução Verde⁵. Ou seja, naquele momento, a questão da segurança alimentar estava estritamente ligada a capacidade interna de produção de alimentos de cada país.

Contudo, a persistência da fome redireciona o debate sobre segurança alimentar:

Pois, ainda que a existência de significativos estoques de alimentos fosse um fato, particularmente nos países desenvolvidos, o problema estava longe de ser resolvido. Com isto, o foco do debate desloca-se para a garantia do acesso da população aos alimentos, e o tema da segurança alimentar deixa de ser visto pela ótica estritamente produtiva agregando-se a questão da distribuição. (ALMEIDA FILHO et al, 2007: 3).

Em 1989, na XII Conferência Mundial da Alimentação, a FAO propôs a ampliação do conceito de segurança alimentar. A partir de então, o objetivo da segurança alimentar passa a ser garantir que todas as pessoas tenham, em todo instante, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam.

Após sete anos, em 1996, foi realizada uma nova Conferência Mundial da Alimentação, na qual os chefes de Estado e membros do governo presentes comprometeram-se a executar esforços permanentes para eliminar a fome em todos países. Nessa conferência, definiu-se Segurança Alimentar e Nutricional de uma população quando toda pessoa, em todo momento, tem

⁵ O exemplo da “revolução verde”, que modificou a agricultura mundial, tecnificando-a ao extremo e transformando sua produção em “commodities”, significou em dúvida um salto na capacidade produtiva. Mas trouxe graves problemas colaterais, como a dependência crescente dos insumos químicos; a erosão e a salinização dos solos; a eutrofização dos ambientes lânticos; o assoreamento dos rios; a estratificação perversa dos mercados; o colapso da viabilidade da pequena produção familiar, que empurrou massas de agricultores para as cidades; a homogeneização das lavouras, com inevitável perda de diversidade biológica; entre outros. (ASSAD; BURSZTYN; 2000: 39)

acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e preferências quanto aos alimentos a fim de levar uma vida saudável e ativa.

Além disso, nessa mesma ocasião, estabeleceu-se o Direito a Alimentação Adequada como um eixo norteador para as políticas públicas e ações de combate à fome e a desnutrição e de promoção da segurança alimentar. De acordo com Takagi (2006), tratando-se de segurança alimentar e nutricional, a incorporação da alimentação como direito traz mudanças conceituais e práticas:

Em primeiro lugar, ressalta o caráter universal das políticas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar. Todos têm direito à alimentação adequada. Isso significa que as pessoas podem reclamar seu direito, caso ele não esteja sendo contemplado. Em segundo lugar, busca superar a utilização da política de assistência alimentar com objetivos de obter vantagens políticas por parte dos governantes e classe política, prática ainda comum nos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, busca, também, evitar as oscilações de criação e extinção de políticas de assistência alimentar e de recursos orçamentários para as mesmas, na dependência do calendário eleitoral. (TAKAGI; 2006: 63)

É importante ressaltar as quatro dimensões presentes no conceito de segurança alimentar e nutricional. A primeira é a dimensão da quantidade. É necessário um consumo mínimo de calorias, proteínas e vitaminas para sobreviver com saúde. A segunda é a dimensão da qualidade. As pessoas devem ter acesso a alimentos nutritivos e seguros. A terceira dimensão é da regularidade. Todos devem se alimentar 3 vezes ao dia, todos os dias. E a quarta dimensão é a da dignidade:

Uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa até não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico. Portanto, apesar da principal causa da falta de acesso aos alimentos ser a baixa renda, a insegurança alimentar possui diversas facetas, indo além da pobreza. (TAKAGI, 2006: 64).

Como possui diversas formas de manifestação, o enfrentamento da insegurança alimentar exigirá ações em diversas áreas da atuação governamental, passando pela saúde, educação, produção e abastecimento. Uma política de segurança alimentar e de combate a fome deve ser, portanto, intersetorial. Por um lado, deve ser capaz de incidir nos fatores mais estruturais, provocando melhorias de longo prazo através de programas de qualificação e educação, políticas macroeconômicas voltadas para a melhor distribuição de renda, políticas de acesso a terra e

políticas comerciais agrícolas. Por outro lado, deve possuir ações assistenciais-compensatórias frente as questões emergenciais como a fome.

Para a FAO, é fundamental que os programas de ampliação de acesso aos alimentos, de proteção social, de ampliação da produção junto aos agricultores familiares, e educativos e de qualificação profissional, ocorram ao mesmo tempo, na mesma comunidade para se fortalecerem mutuamente e promoverem uma sinergia maior. (TAKAGI; 2006: 75-76).

No Brasil, a expressão “segurança alimentar” aparece em 1986, num documento do governo federal, e posteriormente, em 1991, com a divulgação de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo Partido dos Trabalhadores. Em 1993, esse tema ganha destaque no país devido à mobilização do movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. E também, com a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, ocorre uma ampla discussão no país sobre o tema.

A partir de 2001, o tema da segurança alimentar e nutricional volta à agenda nacional pelo debate ocasionado pelo Instituto Cidadania, ONG ligada ao presidente de honra do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do lançamento do Projeto Fome Zero.

Em 2003, em seu primeiro mandato, o presidente Lula apresenta o combate à fome como uma de suas maiores prioridades e inicia-se a implantação do Programa Fome Zero pelo governo federal, como política nacional de segurança alimentar.

2.1 Fome Zero e suas especificidades

O Projeto Fome Zero partiu de um diagnóstico de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). Basicamente, o Projeto Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre. Partia-se do pressuposto de que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos.

O presidente Lula, ao apresentar o combate à fome e à pobreza como prioridade para seu primeiro mandato, em 2003, lança uma estratégia nacional que cria, implementa e investe recursos financeiros e humanos em diversos programas e ações que se integram numa meta comum, que une a todos, que é zerar a fome e a extrema pobreza no país.

Transformar as ações estatais, integrando-as entre si e articulando-as com toda a sociedade para acabar com a fome no Brasil, foi o grande desafio assumido pelo governo Lula por meio do *Fome Zero*. Desse modo, a

superação dos graves e inter-relacionados problemas da pobreza e da desigualdade no Brasil demanda uma grande *capacidade de integração* de esforços dos governos, em todas as esferas, e também da sociedade. (ARANHA; 2010: 90).

Conforme Takagi (2006), o desenho institucional do Programa ficou assim caracterizado:

- Recriação do Consea como órgão de assessoramento do Presidente da República,
- Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e Combate à Fome, ligado à Presidência da República, para formular e implantar políticas de segurança alimentar.
- Amplo processo de mobilização popular, inclusive com a criação de uma assessoria especial na Presidência para cuidar desse tema.
- Utilização da estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República.
- Readequação do orçamento em R\$ 1,8 bilhão para as ações do Programa em 2003.

Outra mudança foi uma utilização mais organizada dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que teve sua gestão transferida para o MESA. Também foi viabilizado o recebimento de doações privadas e individuais para o combate a fome por meio desse Fundo.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional empreendida pelo governo Lula baseia-se na associação de três grupos de políticas: i) Políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da insegurança alimentar; ii) Políticas específicas, que objetivavam dar condições imediatas de alimentação para as famílias que passam fome; iii) Políticas locais, destinadas a promoção da segurança alimentar e nutricional nos níveis estaduais e municipais através da mobilização dos respectivos gestores.

Para assegurar a integração dessas políticas e evitar o desperdício de recursos, criou-se um Grupo de Trabalho formado por todos os Ministérios responsáveis pelos programas e ações de combate a fome. Dessa forma, a atuação planejada e articulada dos mesmos forneceu melhores possibilidades de assegurar o acesso a alimentação, a expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização e nos indicadores de saúde. “Todos os programas se integram na mesma estratégia, e nenhum conseguiria isoladamente atingir a meta de zerar a fome. O Fome Zero não é a soma das partes, mas a integração e a sinergia gerada nesta integração.” (ARANHA; 2010: 93).

Em 2004, o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) ficou encarregado pela implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e, conseqüentemente, do Fome Zero, incorporando o combate a fome à instituições do Estado, na perspectiva do desenvolvimento social.

De acordo com Aranha (2010), as ações do Fome Zero enquadram-se em quatro eixos articuladores:

- I) **Acesso aos alimentos:** o primeiro eixo de atuação do Fome Zero implementou ações diretamente voltadas para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda. A principal delas foi a imediata instituição e rápida expansão de um programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família. O acesso foi também promovido pelo remodelamento e pela ampliação do programa de alimentação escolar e pelo apoio à expansão de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares e bancos de alimentos;
- II) **Fortalecimento da agricultura familiar:** O segundo eixo de atuação da Estratégia Fome Zero esteve voltado para o fortalecimento da agricultura familiar, que constitui a parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas e a principal responsável pelo fornecimento de alimentos ao mercado doméstico. Apesar disso, muitos agricultores familiares não conseguem produzir de forma eficiente por não dispor de condições mínimas para isso (acesso à terra, crédito, e assistência técnica). Dessa forma, se faz necessária a intervenção do governo para fortalecer os agricultores fragilizados desse segmento. Dentro desse eixo se encontram o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).
- III) **Promoção de processos de geração de renda:** A Promoção de Processos de Geração de Renda incentivou a economia solidária e desenvolveu ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho. Em 2003, o governo federal criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho, que, desde então, implementa o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com o objetivo de atender às principais demandas dos Empreendimentos Econômicos Solidários, por meio do acesso a bens e serviços financeiros, de infraestrutura,

conhecimentos – formação, assessoramento e assistência técnica e a organização de processos de produção e comercialização.

- IV) **Articulação, Mobilização e Participação Popular:** Foram firmadas diversas parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. Esse eixo também proporciona a educação cidadã por meio da mobilização e formação da cidadania.

É difícil analisar os efeitos isolados da Estratégia Fome Zero como política. Durante os dois mandatos do governo Lula, o Brasil vivenciou um vigoroso crescimento econômico alavancado pela demanda internacional no início, mas sustentado pela ampliação de investimentos estatais, pela expansão do crédito e adoção de medidas anticíclicas frente a crise. Além disso, foi de extrema importância a valorização real do salário mínimo, medida que estava prevista no Projeto Fome Zero de 2001 e se fez presente ao longo da gestão de Lula. Em 10 anos (de 2002 a 2012), o salário mínimo aumentou aproximadamente 65% em termos reais (cresceu mais que 50% nos dois mandatos de Lula), beneficiando cerca de 48 milhões de pessoas que tem o rendimento referenciado no salário mínimo⁶.

En la gestión de Lula, los factores que más contribuyeron a la reducción de la pobreza y la desigualdad fueron la recuperación del valor real del salario mínimo en tasas superiores a la inflación, así como el aumento del empleo formal con la creación de aproximadamente 12 millones de puestos de trabajo en ocho años. (LAVINAS; 2012: 67)

Assim sendo, a redução dos níveis de pobreza não pode ser atribuída a uma estratégia específica do governo nesse contexto. Contudo, não podemos ignorar o importante papel da Estratégia Fome Zero na distribuição de renda nesse período. Como destaca Lavinas (2012):

...sin la presencia de un nuevo marco regulatorio de las relaciones sociales, fundamentado en la ampliación de los derechos de la ciudadanía de sectores antes excluidos, habría sido poco factible que el contexto macroeconómico por sí mismo condujera a un proceso expresivo de reducción de la pobreza y de la desigualdad, característica singular de esa nueva etapa de desarrollo económico con inclusión social. (LAVINAS; 2012: 71)

De acordo com Del Grossi (2010), entre 2003 e 2009 mais de 20 milhões de pessoas saíram da pobreza (definida de acordo com os critérios do Fome Zero⁷). A maior redução ocorreu na área urbana, onde quase 10 milhões de pessoas saíram da pobreza. Nas regiões metropolitanas

⁶ Conforme a Nota Técnica nº106 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), disponível em www.dieese.org.br/notatecnica/notatec106PoliticaSalarioMinimo.pdf, acessada dia 15/06/2012.

⁷ Critério de linha de pobreza do Banco Mundial (US\$ 1,08 por dia), ajustado para os diferentes níveis regionais de custo de vida e pela existência ou não de autoconsumo.

5,6 milhões de pessoas saíram da pobreza e nas áreas rurais, 5,1 milhões de pessoas. Na agricultura familiar, 759 mil famílias deixaram a condição de pobreza, o correspondente a mais de 4 milhões de pessoas – foi a categoria ocupacional com maior redução do número de pobres.

A seguir, iremos apresentar mais detalhadamente dois programas que fazem parte da Estratégia Fome Zero e são objeto de análise desse trabalho: o Programa de Aquisição Alimentar da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Deseja-se observar a estrutura desses programas e analisar como eles pretendem colaborar para o alcance da segurança alimentar e nutricional no país. A avaliação desses programas, através do estudo de experiências práticas, será realizada no próximo capítulo.

2.2 O PAA

O principal instrumento de política agrícola no Brasil sempre foi o crédito rural. Mesmo quando a garantia de preços mínimos e a assistência técnica receberam expressivos recursos, nas décadas de 1970 e 1980, o crédito foi base do processo de modernização agrícola. Contudo, os agricultores eram tratados da mesma forma pelas políticas agrícolas, ou seja, “os agricultores de médio e grande porte acabavam sendo os maiores beneficiados, pois detinham melhores condições para acessar os recursos do crédito rural e das políticas de garantia de preços mínimos” (PERACI; BITTENCOURT; 2010: 191).

Desse modo, o segmento agrícola que mais necessitava da ação das políticas públicas não conseguia usufruir dos seus benefícios. Assim, apesar da agricultura familiar empregar mais da metade da mão de obra rural e ser responsável por fração significativa da produção agropecuária brasileira, ela ficou à margem das políticas agrícolas. Isso começou a mudar em 1995, com a criação do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

O Pronaf representa um marco importante na luta pelo reconhecimento da agricultura familiar, e pode ser considerada a primeira linha de crédito destinada especificamente a agricultura familiar no Brasil. Mas à medida que passam ser reconhecidos pelas políticas públicas e conseguem uma maior organização social e política, os movimentos de agricultores familiares reivindicam também melhores condições de comercialização dos produtos, acesso a mercados e garantia de preços. Além de uma ampliação do Pronaf, é nesse contexto que se discute a criação do PAA.

O Programa Fome Zero, carro-chefe das ações do governo para o combate à fome, propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a

comercialização e geração de renda. A avaliação era de que muitos agricultores familiares, em especial os mais pobres, não tinham incentivos para ampliar sua produção porque não conseguiam comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam reféns dos atravessadores. Este processo gerava um círculo vicioso, já que quanto maior era a dificuldade para venda de seus produtos e geração de renda, menor era a produção de alimentos para o seu autoconsumo. (PERACI; BITTENCOURT; 2010: 197).

O PAA foi instituído pela Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto Nº4.772 da mesma data. Este programa baseia-se na compra institucional de alimentos da agricultura familiar e no encaminhamento desses para pessoas em situação de insegurança alimentar, há, portanto, dois grupos de beneficiários. Ao garantir a compra dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, objetiva-se provocar uma melhoria na renda dos agricultores mais pobres, incentivar o desenvolvimento de canais de comercialização da produção familiar e colaborar para a segurança alimentar dos próprios agricultores através do incentivo a produção. Por outro lado, também é objetivo do PAA garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Assim como Siliprandi (2010), muitos acreditam que ao fornecer para uma instância pública, essas famílias passam por um processo de “formalização” que os credencia a participarem de outros mercados, que não apenas o institucional: uniformização da qualidade dos seus produtos, planejamento para garantir a regularidade no fornecimento, utilização de embalagens e transporte adequados, certificação sanitária e, principalmente, regularização da documentação dos agricultores e dos seus produtos. Desse modo, políticas de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar são consideradas fundamentais para o fortalecimento desse setor, fornecendo uma melhor apropriação da renda proveniente da atividade agrícola, melhorando as suas condições de capitalização e a sua capacidade de investimento.

O PAA adquire alimentos com dispensa de licitação, pagando preços de referência estabelecidos regionalmente, até um determinado limite por ano, por unidade produtiva familiar. Esses limites são definidos para cada uma das modalidades em que o programa opera e sofrem modificações periódicas. Podem participar do programa homens e mulheres que se enquadrem nos critérios do PRONAF, ou seja, é preciso possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Os alimentos adquiridos pelo governo federal podem ser doados para instituições sociais (hospitais, entidades assistenciais, escolas) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (cestas básicas), ou serem destinados à formação de estoques.

O programa possui um Grupo Gestor, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e composto ainda pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC). São de responsabilidade do Grupo Gestor a fixação dos preços de referência na aquisição dos produtos agropecuários, a fixação dos limites de compra de cada modalidade, a definição das regiões prioritárias para a implementação do programa, as condições de doação dos produtos adquiridos e toda regulamentação necessária para a operacionalização do PAA. Os recursos do programa são provenientes do MDS e do MDA, e contam com singelas complementações estaduais e municipais. A gestão interministerial, porém, apresenta certas dificuldades:

A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do programa um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa que esse programa enseja. (...) como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento e de subvenção ao consumo, e ainda de interação dessas funções, sobram problemas sem espaço de decisão e gestão colegiada, levando a intermináveis esperas e/ou à hipertrofia da área financeira sobre questões de caráter compartilhado. (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA; 2005:21)

Desde seu lançamento em 2003, as modalidades do PAA sofreram várias modificações. Atualmente, a aquisição dos produtos por meio do PAA pode ser realizada através de cinco modalidades apresentadas a seguir:

- **Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDLAF)⁸:**

A modalidade Compra Direta Local com Doação Simultânea do PAA adquire produtos da agricultura familiar para abastecer os equipamentos públicos de alimentação e nutrição e também as ações de acesso à alimentação empreendidas por entidades da rede assistencial local. A modalidade é desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com governos de estados e municípios.

Na modalidade, o agricultor familiar comercializa diretamente alimentos de acordo com padrões de qualidade que são determinados pelos órgãos regionais competentes em um limite que atualmente está em R\$ 4,5 mil por ano.

⁸ Conforme o site: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/compra-com-doacao-simultanea>, acessado dia 25 de abril de 2012.

Os alimentos são entregues na Central de Distribuição da região, que irá destiná-los à Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos. Também são entregues à rede socioassistencial, preferencialmente, indicada pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

Para participar da modalidade Compra Direta Local com Doação Simultânea, os municípios devem ficar atentos aos editais públicos anuais disponíveis no site do MDS. Por meio da parceria com Estados, tem-se priorizado operações em municípios localizados em territórios da cidadania e territórios Consad nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Não está prevista a ampliação da modalidade para novos estados.

- **Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)⁹:**

A modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar permite a aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos. Dessa forma, cumpre um importante papel na promoção da segurança alimentar e nutricional, na regulação de preços de alimentos e na movimentação de safras e estoques.

A operacionalização é de responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), subordinada ao MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A modalidade permite a aquisição de produtos, a preços de referência, definidos pelo Grupo Gestor do Programa, até o limite de R\$ 8 mil por agricultor familiar/ano.

Para ser adquirido, o produto deve atender aos padrões de qualidade estabelecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Depois pode ser entregue nas Unidades Armazenadoras da Conab ou em Pólos Fixos e Volantes de Compra.

Os alimentos adquiridos vão para os estoques da Conab e têm sido utilizados especialmente para compor as cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos. Entre os produtos adquiridos pela modalidade, destacam-se o arroz, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo.

- **Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR Estoque)¹⁰:**

A modalidade Formação de Estoques pela Agricultura Familiar foi criada para propiciar aos agricultores familiares, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da

⁹ Conforme o site: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/compra-direta>, acessado dia 25 de abril de 2012

¹⁰ Conforme o site: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/formacao-de-estoque>, acessado dia 25 de abril de 2012

Agricultura Familiar (Pronaf), instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor. A operacionalização cabe à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a partir de acordo firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma Proposta de Participação à Conab da região. A proposta deve conter o produto definido, o prazo para a formação do estoque, os preços e os agricultores a serem beneficiados. Com a aprovação, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque), e a Conab disponibiliza o recurso.

A organização adquire a produção dos agricultores familiares listados na Proposta de Participação, beneficia os alimentos e os mantém em estoque próprio até sua entrega ou comercialização. O limite financeiro de participação por agricultor familiar é de R\$ 8 mil por ano. Já o valor total da proposta de participação não pode ultrapassar R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano.

A CPR representa a promessa de entrega de determinado produto e tem um prazo de vencimento de, no máximo, 12 meses, devendo ser liquidada pela organização ao fim desse prazo. Com recursos do MDS, a liquidação deve ser em produtos, enquanto com recursos do MDA a quitação é realizada financeiramente pelo pagamento do valor recebido, acrescido de encargos de 3% ao ano.

- **PAA Leite¹¹:**

A modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite) foi criada para contribuir com aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares. O PAA Leite atua no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais.

Para desenvolver a modalidade, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) firmou convênios com 10 governos estaduais, atendendo 1,2 mil municípios. Diariamente, cerca de 700 famílias recebem o leite produzido por mais de

¹¹ Conforme o site: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/paa-leite>, acessado dia 25 de abril de 2012

29 mil agricultores. O produto é pasteurizado em laticínios cadastrados e, posteriormente, transportado para os pontos de distribuição às famílias.

O valor do litro do leite já é prefixado pelo Grupo Gestor e é atualizado semestralmente de acordo com média dos preços praticados pelo mercado local. Uma parte do valor pago pelo programa vai para os laticínios (cerca de 40%) e a outra parte permanece com os agricultores (por volta de 60%).

Para participar do PAA Leite e ter a compra garantida do seu produto a preço fixo, o agricultor familiar deve seguir exigências, como produzir no máximo 100L de leite/dia, possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e ter comprovante de vacinação dos animais.

Na grande maioria dos estados conveniados, o agricultor deve procurar o laticínio mais próximo de sua propriedade para participar do PAA Leite. O laticínio é contratado pelo MDS por meio de licitação. Em alguns estados, no entanto, o agricultor deve participar de uma associação, responsável pelo contrato com o laticínio, o que dispensa a licitação. Já a família que irá receber o leite deve estar dentro do limite máximo de renda per capita de até meio salário mínimo e ter, entre os membros da família, crianças entre 2 e 7 anos de idade, nutrizes até seis meses após o parto, gestante e idosos a partir de 60 anos de idade. Para outros casos, é preciso autorização do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). A família que quer receber o leite deve procurar o ponto de distribuição mais próximo ou o responsável pelo programa na prefeitura local.

- **Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR Doação)¹²:**

A modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea é a aquisição de alimentos de agricultores familiares organizados em grupos, associações ou cooperativas e destinados a entidades que compõem a Rede de Proteção e Promoção Social que tenham programas e ações de acesso à alimentação. Desenvolvida com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a modalidade é operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

A organização de agricultores encaminha à Conab uma proposta de participação ao Programa informando aos agricultores familiares envolvidos os alimentos a serem

¹² Conforme o site: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/compra-com-doacao-simultanea-1>, acessado dia 25 de abril de 2012

adquiridos e as respectivas quantidades, as entidades que serão contempladas e a periodicidade de entrega dos alimentos. Os preços dos produtos são definidos em conjunto com a Conab a partir de levantamento de preços praticados no mercado local. Aprovada a proposta de participação, a organização emite uma Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) e passa a fornecer alimentos às entidades conforme definido na proposta. Após a confirmação da entrega dos produtos, a Conab disponibiliza os recursos pactuados na conta da organização que realiza o pagamento aos agricultores até o limite de R\$ 4,5 mil por participante/ano. O acordo tem prazo de duração predefinido, e durante esse período a Conab fiscaliza todas as fases da operação.

A modalidade permite a aquisição de alimentos in natura, processados e industrializados enriquecendo os cardápios das entidades da Rede. O fornecimento de produtos orgânicos é privilegiado, sendo possível inclusive o pagamento de valores diferenciados para esse tipo de alimento (até 30% a mais do que o valor pago para o alimento convencional).

Desde o primeiro governo Lula, em 2003, até o final do segundo mandato dele, em 2010, o PAA contou com incrementos constantes em seu orçamento. Em nove anos, o PAA – em todas as suas modalidades, investiu mais de R\$ 4 bilhões na aquisição de aproximadamente 3,6 milhões de toneladas de alimentos, envolvendo uma média de 164 mil agricultores familiares por ano, em mais de 2,3 mil municípios brasileiros. Os alimentos adquiridos contribuem para o abastecimento, em média, de 25 mil entidades por ano que atendem mais de 15 milhões de pessoas¹³. A tabela abaixo nos permite observar detalhadamente a evolução do programa ao longo dos anos.

Tabela 1 - A evolução do PAA entre 2003 e 2010

Ano	Recursos aplicados (em milhões de reais)	Nº de agric. Participantes*	Pessoas atendidas*	Alimentos adquiridos (t)
2003	144,92	42.077	226.414	135.864
2004	180	68.576	4.261.462	339.925
2005	333,06	87.292	6.450.917	341.755
2006	492,09	147.488	10.700.997	466.337

¹³ Ver http://www.mda.gov.br/porta1/noticias/item?item_id=8094079, acessado dia 23 de abril de 2012

2007	461,06	138.900	14.512.498	440.837
2008	509,47	168.548	15.407.850	403.155
2009	591,03	137.185	13.028.986	509.955
2010 **	807,13	213.114	18.875.174	539.722
2011***	631,61	162.509	19.728.731	492.258
Total Geral	4.150,37	-	-	3.669.808
Média (2007-2011)	-	164.051	16.310.648	-

Fonte: Caderno de Texto do III Seminário Nacional do PAA

* considera-se a média de agricultores e pessoas atendidos anualmente.

Pessoas atendidas – considera-se o número de atendimentos com repetição

**Estimativa 2010: calculada considerando o montante de recursos previstos, a execução parcial no ano e as médias de execução do programa em anos anteriores.

*** Dados do PAA em 2011 disponíveis em aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa, acessado dia 16/06/2012

Podemos observar um significativo crescimento dos recursos investidos, dos agricultores participantes, do número de pessoas atendidas e da quantidade de alimentos adquiridos pelo programa ao longo dos anos. Isso reflete o importante papel do PAA no combate à insegurança alimentar e à pobreza rural.

O PAA tem garantido a muitos agricultores familiares a remuneração de seus custos de produção, inclusive a remuneração de sua mão de obra, a organização e o planejamento da oferta e das etapas de classificação, acondicionamento, armazenamento e sanidade dos produtos. Para os beneficiários consumidores, tem ampliado a diversidade e a qualidade dos alimentos, contribuindo para a preservação de hábitos alimentares e de culturas regionais. (PERACI; BITTENCOURT; 2010: 219).

O desenvolvimento do PAA possibilitou acúmulos relevantes na elaboração de outras políticas, como, por exemplo, a Lei 11.947/2009 que altera o formato do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e será discutida no próximo item. Mas antes de avançarmos, é importante ressaltar que, apesar de gerar impactos positivos, o PAA atinge uma pequena parte do universo de público de agricultores familiares. O Censo Agropecuário de 2006 contabiliza mais de 4,5 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, mas, como vimos, o programa beneficia em média 160 mil famílias desse segmento.

Embora tenha sido criado como um programa prioritário de governo, no bojo das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA não adquiriu status de programa orçamentário na linguagem do Plano Plurianual de Governo (2004-2007), mantendo-se, até o momento, como uma singular “ação” orçamentária, dentre as dezenas existentes sob a rubrica

“abastecimento alimentar”. (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA; 2005: 8)

2.3 O PNAE

Na década de 1930, quando a subnutrição foi reconhecida como um grave problema de saúde pública no Brasil, surgiram as primeiras ações governamentais direcionadas à alimentação e à nutrição no Brasil. Devido a consolidação da educação pela intensificação do processo de industrialização e a transferência da mão-de-obra dos setores tradicionais para o moderno, alguns municípios e estados passaram a assumir a responsabilidade pela alimentação escolar. Já nessa época, como aponta Turpin (2009), estudiosos e profissionais envolvidos com o assunto definiam cardápios adequados às diversas regiões do país, preconizando o emprego de alimentos regionais, o que tinha como meta enriquecer a base nutritiva da alimentação dos escolares, mas que também viria a se constituir no embrião do apoio à pequena produção local.

Em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e, quase dez anos depois, em 1954, criou-se o Programa Nacional de Merenda Escolar, contando com a ajuda de doações internacionais de alimentos. Embora a principal função do PNME não fosse erradicar a desnutrição nem o de ser um mecanismo indutor do Desenvolvimento Local, “incorporou essas questões no marco legal da sua constituição. Seus objetivos principais visavam essencialmente a redução da desnutrição escolar e a melhoria dos hábitos alimentares” (TURPIN, 2009: 1).

Em 1955, mudou-se o nome do programa para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME). O período que vai de 1955 até 1970 foi marcado pelo total e evidente predomínio da participação de organismos internacionais na CME. Dentre eles podemos citar a UNICEF (United Nations Children’s Fund) e a ONU (Organização das Nações Unidas).

A década de 1970 representa uma mudança tendo em vista a participação prioritária de gêneros comprados nacionalmente, com o conseqüente crescimento de várias empresas nacionais fornecedoras de alimentos. Daí em diante, os alimentos formulados (sopas, mingaus) passam a ter presença marcante na alimentação escolar. Ainda que fosse financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era apenas parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que era um programa mais amplo e pouco eficiente.

Apenas em 1979 essas ações voltadas à alimentação dos estudantes foram reunidas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cujo objetivo era proporcionar suplementação

alimentar aos escolares do primeiro grau matriculados nos estabelecimentos de ensino público e aos pré-escolares, através do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido de forma equilibrada pelos governos federal, estaduais e municipais.

A execução do programa se deu de forma centralizada desde sua criação até 1993. O órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para o atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.

A administração da alimentação escolar de forma descentralizada permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do País. As compras institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local nesse mercado institucional. (BELIK; CHAIM; 2009: 597).

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE - Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - se deu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, com a qual se inicia uma nova modalidade de repasse de recursos financeiros do governo federal, não mais por convênios, mas por transferência automática a todos os municípios e estados do país.

No ano 2000, a execução do PNAE passa a contar com a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) formados por membros da comunidade, professores e pais de alunos. A presença desse órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa, é condição para o repasse das verbas para os estados e municípios.

Mais tarde a medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001, propiciou grandes avanços ao PNAE, pois se instituiu a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Com a eleição do presidente Lula em 2003, o FNDE começou a atuar de forma mais ativa e intersetorial. Foram implementadas novas medidas articulando o PNAE a ações de Desenvolvimento Local por meio do Fome Zero, e foi reforçado o apoio à agricultura familiar nas determinações do órgão.

Em relação ao atual desenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar, três pontos merecem ênfase: a) o programa possui abrangência universal; b) a sua gestão é centralizada pelo governo federal mas têm como característica uma aplicação de recursos descentralizada e; c) entende-se por alimentação escolar um conjunto de ações cada vez mais abrangente que não dizem respeito somente ao alimento em si mas a educação alimentar, produção do alimento e os hábitos alimentares das populações beneficiárias.

Atualmente, o PNAE é considerado o maior Programa de suplementação alimentar da América Latina, tendo em vista o tempo de atuação, a continuidade, o compromisso constitucional desde 1988, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados. O valor atual repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa de ensino: creches – R\$ 1; pré-escola – R\$ 0,50; escolas indígenas e quilombolas – R\$ 0,60; ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos – R\$ 0,30; ensino integral (Mais Educação) – R\$ 0,90. Em 2003, no primeiro ano do governo Lula, foram investidos R\$ 954,2 milhões no PNAE e 37,3 milhões de alunos foram atendidos. No último ano do segundo mandato de Lula, em 2010, o PNAE beneficiou 45,6 milhões de alunos com um orçamento de R\$ 3,03 bilhões. Ou seja, em sete anos os recursos investidos mais que triplicaram e o número de alunos atendidos pelo programa aumentou cerca de 22%. O crescimento do orçamento bem acima do número de alunos atendidos indica que houve uma melhora na alimentação escolar durante esse período.

O PNAE adquiriu um novo formato em junho de 2009 quando foi sancionada a lei 11.947. A lei inova ao estender o programa para toda rede pública de educação básica e de jovens e adultos, além de criar um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar da região onde elas se localizam. Segundo a lei 11.947/2009, no mínimo 30% do total de recursos repassados pelo governo federal – via FNDE – devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos agricultores ou empreendimentos rurais familiares, cooperativas e associações da agricultura familiar. O orçamento do programa para 2012 é de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar 45 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% desse valor – ou seja, R\$ 990 milhões – devem ser investidos na compra direta

de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades¹⁴.

O acesso a este mercado institucional é facilitado por meio da organização de grupos formais ou informais que comercializarão seus produtos diretamente com as escolas. Anteriormente, estas compras eram feitas somente por licitações públicas ou levantamentos de preços que não consideravam critérios sociais. Dessa forma, as organizações de agricultores sempre estiveram à margem deste mercado já que essas práticas favoreciam os agricultores de maior porte.

Quando as escolas são abastecidas com produtos da agricultura familiar, os municípios reúnem toda cadeia da produção à comercialização, assim, as economias locais são estimuladas, possibilitando a diversificação da produção, o aumento da renda dos produtores e novos mecanismos de comercialização dos produtos da agricultura familiar. Por outro lado, os alunos das redes públicas serão beneficiados com alimentos mais saudáveis, da época e das culturas regionais.

Como podemos observar, a lei 11.947/2009 realiza uma conciliação entre os objetivos do PAA e do PNAE. Do ponto de vista local, esses dois programas possuem o potencial de promover: 1) desenvolvimento socioeconômico; 2) redução das desigualdades; 3) Segurança Alimentar e Nutricional. No capítulo seguinte, analisaremos algumas experiências concretas relatadas sobre a aplicação desses dois programas e tentaremos avaliar se elas conseguem cumprir os objetivos que lhe foram propostos.

¹⁴ Conforme www.fnnde.gov.br/index.php/ae-apresentacao, acessado dia 16/06/2012

Capítulo 3

A compra institucional da agricultura familiar na prática

Nesse capítulo, tentaremos demonstrar tanto os desafios e obstáculos relacionados com a compra pública de produtos da agricultura familiar, como também as mudanças, melhorias e resultados positivos decorrentes da implantação do PAA e do PNAE nos termos da lei Nº 11.947. Para isso, apresentaremos a seguir três estudos de caso que foram realizados com o objetivo de avaliar essas políticas.

Foram escolhidos estudos realizados em diferentes estados e regiões do Brasil: Rio Grande do Sul (região sul), São Paulo (região sudeste) e Sergipe (região nordeste). Além de indicarem possíveis diferenças regionais na execução da compra institucional da agricultura familiar, selecionaram-se trabalhos que mostravam os efeitos dessas políticas – o PAA e o novo formato do PNAE – em diferentes dimensões: nas instituições públicas, na agricultura familiar e na alimentação e saúde das pessoas beneficiadas com os alimentos.

3.1 O PNAE e a construção de cadeias alimentares curtas no município de Dois Irmãos (RS)¹⁵

O município de Dois Irmãos integra a região metropolitana de Porto Alegre, localizando-se a 52 km da capital. O município possui cerca de 25 mil habitantes e tem uma área rural que corresponde a 10% de sua área total de 65,16 km².

Dois Irmãos foi um dos primeiros municípios do Brasil a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para alimentação escolar - processo que se iniciou em 2004. Foi também um dos pioneiros na implementação do Programa para a aquisição de gêneros alimentícios de pequenos produtores, prática que se manteve constante ao longo do tempo apesar das mudanças na gestão pública.

Após a descentralização do PNAE, é criado o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no município em 1995. A partir daí, as discussões sobre a qualidade da alimentação escolar tornam-

¹⁵ Item baseado no artigo “Reconstruindo o ‘elo perdido’: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS)” (TRICHES; SCHNEIDER; 2010).

se mais intensas, devido a baixa aceitabilidade e aproveitamento dos gêneros adquiridos. Contudo, foi na década seguinte que as preocupações se acentuaram. Em 2003-2004, as pesquisas realizadas revelaram um quadro nutricional preocupante: aumento dos índices de sobrepeso associados a práticas alimentares caracterizadas pelo consumo de alimentos com alta densidade energética e industrializados em detrimento dos básicos e mais naturais.

Partindo a concepção que o ambiente é decisivo na formação de hábitos alimentares e fundamental para modificar a alimentação e prevenir doenças, o PAE (Programa de Alimentação Escolar) de Dois Irmãos começou a trabalhar na revisão das questões de qualidade dos alimentos, repensando a procedência e métodos de produção que providenciassem alimentos mais frescos, naturais, tradicionais e saborosos.

Os encontros e discussões sobre o assunto entre os atores desse processo (Secretária de Educação, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Emater, serventes de escola, professores, pais de alunos, diretores, agricultores, Secretaria da Saúde e Departamento da Agricultura) aconteciam principalmente dentro do CAE e, com menor intensidade, no Conselho de Desenvolvimento Rural. Essas entidades reuniram esforços para incentivar, ajudar e mobilizar os agricultores, visitando-os ou convidando-os para participarem das licitações.

Em 2004, efetivou-se essa prática, com o início da participação de produtores rurais nos processos licitatórios. No ano de 2009, o município recebeu o montante de R\$ 151.591,35 do governo federal para o PAE. Desses, R\$ 89.068,69 foram utilizados para a compra de alimentos da agricultura familiar, ou seja, praticamente 60% do total do recurso.

É importante notar que essa significativa mudança na alimentação escolar de Dois Irmãos, que passou a ter participação marcante dos produtos da agricultura familiar, ocorreu antes da lei Nº 11.947/2009 entrar em vigor. Ou seja, dificuldades ainda maiores das que se apresentam hoje tiveram que ser superadas, visto que essa prática não tinha respaldo legal naquele momento. Dentre elas, destacam-se: (1) burocracia do processo licitatório; (2) formalizações dos produtores em relação, principalmente, às questões sanitárias; e (3) organização da produção, comercialização e logística.

Até 2009, fora algumas exceções¹⁶, os recursos utilizados em compras públicas, inclusive os remetidos à alimentação escolar, deveriam ser licitados. Dessa forma, tornava-se necessário enfrentar a questão da burocracia das aquisições públicas para incluir os agricultores no processo de compra, para tanto ocorreram intensas discussões no CAE. O encontro de diversos

¹⁶ A dispensa licitatória pode dar-se em algumas situações emergenciais ou em objetos que não ultrapassem o montante de R\$ 8.000,00 ao ano.

atores representando tanto os consumidores (professores, pais e Coordenação do Serviço), quanto os produtores (Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Emater), além de outros convidados, como a Vigilância Sanitária, Secretárias da Agricultura e da Saúde, resultaram na formulação de estratégias capazes de contornar os problemas burocráticos. Por meio dessas aproximações ocorreu a reformulação dos cardápios e das especificações dos produtos conforme o que e quanto era produzido pelos produtores rurais do local, e o auxílio na adequação aos mesmos quanto aos documentos necessários para a sua participação nos processos licitatórios.

Com a reformulação das especificações dos produtos nos Editais – que passaram a ser mais detalhadas, além de virem com exigências de qualidade referindo características de produção e manipulação diferenciadas que conduziam com o que e como eram os alimentos produzidos na região – foi possível contornar as dificuldades causadas pela própria Lei de Licitações e suas prerrogativas, dentre elas, a necessidade de livre concorrência e isonomia, vetando-se aos agentes públicos agir de forma a frustrarem ou restringirem a seu caráter competitivo.

A dificuldade associada ao atendimento às exigências de padrões de qualidade dos produtos agroindustrializados estava mais relacionada às questões sanitárias e às formalizações exigidas para a sua comprovação, como os Registros de Inspeção, Registros nos Ministérios concernentes (dependendo do produto), cadastros e alvarás do estabelecimento, entre outros. De acordo com os próprios agricultores e o STR, essas exigências impossibilitavam a sua formalização devido à necessidade de tomarem uma série de medidas que exonerariam a produção a ponto de eles não conseguirem adequar-se.

Buscando superar esse obstáculo, o município contou com ações conjuntas entre a Secretaria de Saúde e Agricultura para a implementação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), que tornaria um maior número de produtores aptos, do ponto de vista sanitário, a venderem seus produtos para a Merenda Escolar do município. No ano de 2006, foi criada a lei nº 2.315, regulando a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Até então, somente dois produtores de leite possuíam o SIM, inspecionados por profissionais veterinários da prefeitura, embora não existisse a regulamentação legal, e esse Serviço não foi eficiente e rápido o suficiente para atender à demanda.

Dessa forma, foi necessário fortalecer a parceria entre os diferentes técnicos e instituições envolvidos desencadeando uma relação de confiança sem exigências de rótulos, etiquetas ou certificados. Essa confiança era baseada no conhecimento do processo de produção dos alimentos pelos técnicos da prefeitura e Emater, criando outros mecanismos para a superação das

questões de documentação e inspeções sanitárias. Segundo o técnico da Emater, a superação da questão da documentação se deu por meio de um “arranjo” baseado na confiança do produto elaborado. Essa confiança é dada pelas instituições de base, Sindicato, Emater, Secretaria de Agricultura, pelo histórico dos produtores e os resultados que ele obteve.

Esse esforço parece estar centrado na busca de uma “qualidade” alimentar além dos padrões estabelecidos. Uma qualidade baseada em relações de confiança, no conhecimento sobre quem e como produz, no maior comprometimento do produtor e na maior exigência do consumidor que a localização permite. Comprometimento esse associado à necessidade da manutenção e aumento do mercado pela credibilidade de quem produz e pela exigência associada à satisfação dos interesses relacionados a saúde de quem consome.

Porém, além de confiar na qualidade do produto do agricultor familiar, o gestor também precisava acreditar que o PAE seria abastecido nas quantidades necessárias para cumprir com seu compromisso de oferecer alimentação aos escolares durante todo ano letivo. Para isso, os agricultores precisaram adaptar-se e organizar-se para essa nova lógica de mercado. Dessa forma, com o auxílio das instituições e com a adaptação do processo com o tempo, os agricultores conseguiram ajustar-se, aprenderam a organizar sua produção e gerenciar sua propriedade.

Nessas circunstâncias, ocorre a geração de novos conhecimentos sobre os processos produtivos e organizativos, tanto no âmbito das unidades de produção quanto entre elas. Esse caso salienta que o conhecimento dos agricultores é implícito à prática produtiva, ou seja está vinculado a ação. No curso do tempo, os agricultores monitoram, avaliam e ajustam a eficiência de suas práticas e decisões.

Em Dois Irmãos, chama atenção a significativa mobilização e dedicação de organizações governamentais e não governamentais que trabalharam juntas na busca de uma solução para a alimentação escolar. Somente com a disposição da sociedade civil e do poder público, foi que o processo de compras de alimentos de agricultores familiares começou a ser discutido e implementado. A união de forças e o trabalho conjunto na busca de um objetivo comum foram essenciais para o sucesso dessa iniciativa. Os atores sentiam-se fazendo parte do processo que, de alguma forma, vinha ao encontro de seus interesses, de suas necessidades ou de suas motivações, e contribuía para fortalecer vínculos, motivando-os e valorizando-os. É importante citar o papel especial que o CAE desempenhou, servindo como uma importante arena em que transcorriam contendas e discussões sobre assuntos, recursos, valores e representações.

A efetivação da compra de alimentos para a “merenda escolar” de agricultores familiares nesse município resultou em mudanças positivas nas concepções e práticas alimentares das crianças. As merendeiras deram depoimentos atestando a melhor qualidade, frequência e diversidade dos produtos, determinando maior aceitação e consumo por parte dos alunos. Com isso, essa política consegue realimentar esse mercado, na medida em que constrói paladares para alimentos produzidos localmente.

Além disso, um dos principais fatores de sucesso para a construção desses mercados – especificamente a necessidade de planejamento, organização da produção e cooperação entre agricultores – também acaba beneficiando os produtores, já que isso lhes empodera, na medida em que obtêm mais condições de sobrevivência e reprodução. Por outro lado, a garantia da comercialização de seus produtos permitiu-lhes perspectivas de melhorias na renda, nos investimentos nos processos de produção e, também na manutenção da família no meio rural, colaborando para a redução do êxodo rural.

Dentre os desafios apontados pelo estudo dessa experiência, está a necessidade da desburocratização dos mecanismos de acesso a esse mercado, pois, as barreiras burocráticas desfavorecem, em última análise, os produtores em condições mais precárias que permanecem à margem do processo. Mesmo que uma nova forma de aquisições públicas tenha sido criada especificamente para o agricultor familiar, ela não terá êxito se continuar complexa em sua execução. Além disso, coloca-se também a questão da regulação da qualidade. Sem essa revisão normativa das exigências relativas a produção de baixa escala, muitos produtos processados pela agricultura familiar não poderão ser adquiridos por esse mercado institucional.

No entanto, o exemplo do município de Dois Irmãos demonstra a importância da coesão e da interação social entre os atores da sociedade civil e do Estado para a implementação das políticas de forma mais efetiva. A aproximação entre os interesses da sociedade e do setor público dentro dos Conselhos Municipais cria relações de confiança e de mútuo respeito e proporciona conhecimentos, concertamentos e benefícios para ambas as partes. Assim, essa experiência pode ser vista como uma lição de como é possível reconectar a produção, neste caso a oferta de alimentos pelos agricultores locais, ao consumo de alimentos, representado pelos alunos beneficiários do PAE.

3.2 O processo de inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar em Tambaú¹⁷

Tambaú é uma cidade do interior paulista localizada 215 Km da capital. A área do município é de 562 Km² e 88,85% da sua população de 22.410 habitantes se encontram na área urbana. O PIB de Tambaú a preços correntes em 2008 foi de R\$ 284,1 milhões de reais. Os valores brutos a preços correntes adicionados nesse ano pela agropecuária, pela indústria e pelos serviços representam desse total, respectivamente, 16,18%, 17,65% e 55%. No setor agropecuário de Tambaú destacam-se a produção de laranja, de cana de açúcar e a de leite.

A inserção de gêneros alimentícios da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Tambaú foi anterior à Lei 11.947 e à Resolução n° 38 de 2009, sendo resultado de esforços paralelos para a melhoria na qualidade e diversidade dos alimentos oferecidos nas escolas e para fomento da produção do agricultor familiar, esforços que se cruzaram com a entrada do município no PAA – Programa para Aquisição de Alimentos em 2006 (através da modalidade Compra com Doação Simultânea ou CPR-Doação) e, mais tarde, com a implementação da Lei n° 11.947 e da Resolução n° 38 do FNDE.

Antes de 2006, a alimentação escolar oferecida em Tambaú era composta principalmente por sopas elaboradas a partir de formulados ou outros alimentos feitos a partir de misturas pré-prontas, como canjica e arroz-doce. Com a introdução do turno integral em algumas escolas do município – iniciativa que durou apenas de 2006 a 2008 – a prefeitura se viu obrigada a oferecer refeições completas para os alunos.

Neste contexto, a obtenção de recursos para melhorar a qualidade da alimentação nas escolas – uma demanda pré-existente no setor da educação – foi um dos objetivos da prefeitura ao propor à CONAB a criação do PAA no município. Ao mesmo tempo, o programa ofereceria uma alternativa de comercialização para os produtores locais, incentivando a pequena agricultura no município. Era também uma oportunidade para dar continuidade ao trabalho de organização dos pequenos produtores que tinha começado a ser feito pelo SEBRAE, que realizava na época encontros para formação de grupos, compras conjuntas, visitas às feiras, treinamentos, etc.

O objetivo específico de fornecer para o PAA levou os pequenos produtores locais a criarem a APTA, Associação dos Produtores de Tambaú, com o auxílio da prefeitura. Segundo os associados, havia no princípio um clima de descrédito dos produtores com relação ao projeto,

¹⁷ Item baseado no relatório final da pesquisa “Avaliação de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local: resultados alcançados e desafios” (BELIK; DOMENE; SILIPRANDI; 2011). A pesquisa foi financiada pelo CNPq, na qual atuei como auxiliar de pesquisa e o levantamento transcorreu durante o ano de 2010.

consequência de tentativas anteriores frustradas em se criar cooperativas na região, além de certo receio em participar de um projeto envolvendo diferentes órgãos públicos, tais como a prefeitura e a CONAB. Algumas famílias, no entanto, aceitaram participar porque já vinham trabalhando há algum tempo com a assessora técnica do SEBRAE que coordenava o projeto. No início do programa, em 2006, havia 26 produtores participando do PAA em Tambaú. Após os primeiros anos de implantação do PAA, outras famílias de agricultores se interessaram, e em 2010 a Associação já contava com 64 membros em Tambaú e 22 no município vizinho de Santa Cruz das Palmeiras.

Antes de fornecerem seus produtos para a Prefeitura de Tambaú, esses agricultores escoavam seus produtos de diferentes maneiras: uma parte para o comércio local, em quitandas ou mercadinhos, uma parte para atravessadores que levavam para os centros atacadistas em São Paulo e Minas Gerais, e, no caso do leite, vendiam para os laticínios próximos.

Para os agricultores, as principais mudanças trazidas pelo projeto foram a recriação de um mercado para alguns produtos que já não eram comercializados pelas famílias (como frutas e verduras), com garantia de escoamento; e no caso do leite e da laranja (produtos típicos da região, cujo mercado já está estruturado com base nas grandes empresas), o aumento do preço pago aos produtores, fazendo com que melhorassem as condições de barganha com os compradores.

De acordo com a pesquisa realizada em Tambaú, muitos produtores aumentaram sua produção e/ou passaram a realizar investimentos em suas propriedades em função do estímulo fornecido pelo PAA. Desse modo, passam a ter melhores condições de alcançar outros mercados e fornecer produtos com qualidade superior. Nenhum deles fornece exclusivamente para o PAA ou para a prefeitura e a maioria considera o valor limite de venda para o programa (R\$ 4.500,00 em 2010) baixo em relação ao conjunto da renda obtida na propriedade, mas, por se tratar de uma venda segura e com preços atrativos, o projeto se tornou para eles um apoio importante. A tabela abaixo mostra a evolução do PAA no âmbito da APTA, que contempla produtores de Tambaú e do município vizinho Santa Cruz das Palmeiras:

Tabela 2 - A evolução do PAA em Tambaú e Santa Cruz das Palmeiras

Ano	Recursos aplicados (em R\$)	Alimentos adquiridos (em kg)
2006	74.364,99	107.828
2007	218.714,82	275.601
2008	275.005,67	315.293

2009	174.355,20	212.096
Total	742.440,68	910.818

Fonte: Prefeitura de Tambaú

Em 2009, quase 9 mil pessoas foram beneficiadas com produtos do PAA. Em 2010, a previsão era que a APTA forneceria produtos no valor de R\$ 322.400,00 para os municípios de Tambaú e Santa Cruz das Palmeiras via PAA.

Alguns desses produtores, além do PAA, já estão fornecendo também para o PNAE. Apesar das suas diferenças, estes agricultores têm em comum a experiência de terem vivenciado melhorias nas suas atividades produtivas a partir do momento em que começaram a participar dos programas federais, seja o PAA ou o PNAE, que valorizam sua situação de agricultor familiar. A estabilidade encontrada no mercado institucional também aparece com um fator extremamente positivo, juntamente com a sensação de estar contribuindo para a comunidade.

A grande mudança com a implantação da lei 11.947 está na realização de chamadas públicas para a aquisição de alimentos, as quais exigiram uma responsabilidade maior dos produtores, que passaram a ser mais cobrados. As chamadas criaram uma obrigatoriedade de dedicação por parte do fornecedor, que não pôde mais deixar de realizar a entrega por algum imprevisto, ao contrário do que ocorre no PAA. Inclusive, muitos produtores ficaram de fora da entrega via Chamada Pública porque não quiseram assumir a responsabilidade, sendo que alguns afirmaram que prefeririam usar o ano de 2011 para se adaptar as exigências, e que pretendem entrar no Programa no ano de 2012. Em 2010 foram gastos R\$ 50.415,65 com a agricultura familiar por meio de Chamada Pública ligada à lei 11.947, o que representou 17,8% do repasse federal. Já em 2011, foi feita uma nova Chamada Pública para aquisição de produtos da agricultura familiar de R\$ 93.000, que o representaria 36% do repasse do FNDE.

Na alimentação escolar, a mudança principal ocorrida com o recebimento de produtos do PAA foi uma maior oferta de frutas, verduras e legumes produzidos no município para os alunos. Segundo a nutricionista da prefeitura, o programa trouxe uma mudança perceptível no estado nutricional dos escolares, que antes apresentavam claros sinais de deficiência de vitaminas, além de ter reduzido o custo da merenda e possibilitado a utilização do recurso economizado com o PAA para adquirir outros alimentos. Além disso, as mudanças no cardápio também aumentaram a aceitação das refeições por parte das crianças.

A nutricionista e a responsável pela cozinha piloto afirmam em entrevista não ter nenhum problema com a agricultura familiar e são enfáticas quanto à alta qualidade dos produtos

fornecidos. E de acordo com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de Tambaú, que participou das decisões de implantação do PAA, as crianças são muito bem alimentadas nas escolas.

A experiência de Tambaú se destaca pela proximidade do poder público com os agricultores. A prefeitura se mobilizou de maneira significativa para fazer ajustes e adaptações a fim de contemplar as compras institucionais da agricultura familiar. Com um pequeno investimento suplementar foi possível montar uma central de recepção dos produtos, um serviço de inspeção municipal para a certificação de produtos de origem animal e uma estrutura de apoio aos produtores locais.

Com o PAA e a realização de chamadas públicas para a alimentação escolar, o Departamento de Compras não tem mais solicitado às empresas terceirizadas ganhadoras das licitações os produtos que poderiam ser entregues pelos agricultores familiares (principalmente frutas, verduras, legumes e leite). Ainda assim, em caso de problemas nas entregas (por questões climáticas, ou perdas nas lavouras) é possível acionar aquelas empresas detentoras dos registros de preços, para que não haja descontinuidade no atendimento. Também devido a esses dois programas, da parte dos agricultores, é crescente a preocupação em deixar os alimentos mais higienizados e com melhor aparência, tanto pela necessidade, quanto pela garantia da venda, pelos preços favoráveis, e ainda por saberem que os produtos serão entregues diretamente para as crianças nas escolas e para outras instituições respeitadas por eles.

A experiência de Tambaú é rica justamente porque apresenta seguidas superações dos problemas que apareceram ao longo do processo, superações que ainda estão acontecendo e que mostram que os municípios são capazes de implantar programas inovadores que promovam desenvolvimento local, desde que tenham vontade política para superar os sempre existentes obstáculos.

Como o município é pequeno e nesses casos os atores políticos tendem a ter entre si também uma relação pessoal, além da institucional, é possível que isso tenha facilitado tal aproximação gerando um circuito virtuoso de desenvolvimento local com base na produção agrícola e a demanda institucional.

3.3 O PAA e as mudanças nas práticas produtivas no estado de Sergipe¹⁸

A região Nordeste possui o menor IDH do Brasil e tem recebido parte importante dos recursos do PAA (30% em 2008). Sergipe é o menor dos estados brasileiros. No entanto, destaca-se por ter entregado ao PAA 21% da quantidade (em kg) de alimentos adquiridos pelo programa na região Nordeste em 2008. O estado possui grande concentração de agricultores familiares (90% dos estabelecimentos agropecuários em 2009) e mais de 50% dos seus municípios já acessaram o programa.

Considerando-se o intuito de avaliar as mudanças geradas por um programa que oferece acesso a mercados institucionais nas práticas produtivas e organizacionais dos agricultores familiares orientadas para o mercado, serão abordadas as modalidades de compra para doação simultânea – Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CPR – Doação) – praticadas em três municípios de Sergipe: Estância, Indiaroba e Lagarto. Nesses três municípios, o primeiro acesso ao PAA pela modalidade CPR-Doação se deu em 2006 e, em 2009, existiam associações com projetos em andamentos em todos eles. Sendo que Estância era o único município de Sergipe que estava operando em 2009 a modalidade CDLAF.

Desses municípios, apenas Estância possui a maior parte da população concentrada no meio urbano (86%). Indiaroba e Lagarto apresentam maior concentração da população no meio rural, tendo, respectivamente, 36% e 49% de taxa de urbanização (IBGE, 2003). Nos três municípios o setor da economia de maior destaque é o de serviços. A renda média *per capita* nos três municípios está baixo da média estadual de R\$ 163,50 – valor referente ao ano 2000. Em relação à estrutura fundiária, nos três municípios a agricultura familiar representa mais que 80% do número de estabelecimentos. A área destes estabelecimentos constitui de 20% a 42% da área total de cada município. Como não se perceberam diferenças significativas entre esses três municípios, a análise será apresentada de forma conjunta para as três localidades.

De maneira geral, as mudanças mais frequentes nas práticas produtivas orientadas para o mercado entre os agricultores beneficiários do PAA são fruto de maior investimento na produção e de otimização de recursos existentes. Os atores locais percebem de forma ampla um aumento da área cultivada e/ou da diversidade de produtos dos produtores beneficiários a partir de sua entrada

¹⁸ Item baseado no texto para discussão nº1510 do Ipea “O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe” (CHMIELEWSKA; SOUZA; LOURETE; 2010)

no programa. Foram expandidas e diversificadas em especial as produções de frutas e hortaliças. Estas mudanças são resultado de um processo de experimentação, ou seja, com recursos em mãos e oportunidades de mercado, os agricultores passam a explorar algumas culturas novas e retomam outras que haviam deixado de lado. Houve ainda a aquisição de animais, em geral de suínos, bovinos e aves, mesmo que não necessariamente destinados à comercialização.

A participação no PAA possibilitou ainda um aumento generalizado do uso de insumos e equipamentos para a produção. Foram percebidas diversas modificações: maior emprego de fertilizantes e pesticidas, compra de sementes e mudas, uso de trator, investimento em estrutura, aquisição de equipamentos de segurança e material de fumigação para a produção apícola.

Também houve um impacto do PAA sobre a organização do trabalho nas propriedades familiares. Por um lado, ocorreu com certa frequência o aumento na contratação do trabalho assalariado permanente ou temporário. Por outro lado, foi percebida em alguns casos a diminuição na venda de trabalho diarista pelos próprios agricultores beneficiados, que passaram a dedicar mais tempo às atividades produtivas de sua propriedade. Além disso, o PAA provocou uma mudança positiva sobre a geração de renda não agrícola, percebeu-se utilização de carregadores e o pagamento de fretes para o transporte de produtos. Também se notou uma dinamização do comércio local, na medida em que muitos agricultores passaram a concentrar suas vendas no PAA do município onde produzem e a aumentar a compra de insumos e outros bens

Foi também observada uma maior preocupação com a qualidade dos produtos destinados ao PAA em alguns casos no âmbito da modalidade CPR-Doação. Esta postura resultou do compromisso de entregar alimentos de qualidade para as entidades receptoras, e se traduziu tanto em uma maior seleção dos produtos pelas organizações produtoras como em mudanças no processo de entrega, exemplificada pelo uso de caixas (ao invés de sacolas) no transporte de frutas, com o intuito de diminuir danos ao produto.

Em situações particulares, o programa representou ainda um incentivo a sistemas produtivos diferenciados. Isto ocorreu principalmente em locais onde outra intervenção já apoiava práticas agroecológicas e/ou conversão para a agricultura orgânica.

Por seu turno, o uso de crédito para o financiamento de qualquer atividade produtiva não aumentou. Em geral, os investimentos realizados a partir do PAA foram feitos com os recursos do próprio produtor.

Ao garantir a compra de produtos da agricultura familiar por um preço pré-estabelecido que irá gerar lucro para o produtor, o PAA representa uma oportunidade de mercado segura e

satisfatória. Dessa forma, o programa oferece ao agricultor uma renda estável capaz de sustentar mudanças ao longo do processo produtivo.

Fora o PAA, as outras oportunidades de mercado acessadas pelos produtores familiares são extremamente limitadas e se restringem a feiras locais e atravessadores que adquirem o produto na propriedade. Esta restrição representa risco de prejuízo para o produtor – por venda a preços não lucrativos, por ele não receber o pagamento, ou ainda por não conseguir escoar toda a produção. Consequentemente, há uma geral ausência de iniciativa de diversificação de clientes (tanto entre os produtores individualmente como entre suas organizações) já que o PAA é em geral percebido como a melhor opção de mercado. Os novos esforços de seus beneficiários se concentram em aumentar e melhorar sua produção para comercializar mais produtos no âmbito do programa. Vale notar que esta percepção é diferente do que se encontra em outras regiões do país, onde o limite máximo adotado pelo PAA é considerado baixo para o contexto dos agricultores familiares.

Contudo, há claramente uma mudança gerada pelo PAA sobre a forma como os agricultores utilizam estas outras possibilidades de mercado existentes. Com base nos valores oferecidos pelo programa, os produtores são capazes de negociar melhores preços com os atravessadores para diferentes produtos. Ao mesmo tempo, a oferta de produtos nas feiras locais diminuiu por conta das duas modalidades analisadas do PAA, o que levou a um aumento no preço de frutas e hortaliças. Este aumento favoreceu tanto agricultores beneficiários como não beneficiários.

Em relação à organização dos produtores, a possibilidade de acesso ao PAA não figura entre as razões que motivaram a fundação das associações de agricultores. No entanto, o programa propiciou a regularização dessas associações. Ressaltem-se ainda o aumento do número de associados e o maior engajamento dos sócios frente às atividades da associação. Do ponto de vista de alocação de recursos, perceberam-se reinvestimentos em favor da associação, em especial no caso de organizações mais estruturadas. Outro ponto observado pelas organizações é a aquisição de conhecimentos sobre a elaboração e implementação de projetos de produção e venda. A construção deste conhecimento é contínua e se pauta nos erros e acertos experimentados na participação do programa. Com o passar do tempo, algumas organizações dispensam o apoio externo para a elaboração dos projetos e conseguem gerir sua participação no programa de forma independente (lembrando que essas mudanças se referem a modalidade CPR-Doação, operada através associações).

Em relação aos desafios enfrentados pelos agricultores no âmbito do PAA, observa-se, em geral, uma grande dificuldade de os agricultores manterem a entrega dos produtos originalmente propostos, ou seja, a listagem que consta no projeto nem sempre é executável. Seria interessante que houvesse maior interação dos gestores do PAA com os órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a fim de se intensificar o suporte aos agricultores, auxiliando-os a melhorar seu planejamento de produção. Isso solidificaria o aprendizado destes agricultores sobre como se dá o acesso ao mercado, preparando-os para acessarem outros canais de comercialização. Em paralelo, os desvios entre produtos propostos e entregues fazem parte do processo de aprendizagem dos agricultores em termos de experiências de comercialização. É necessário, portanto, que haja certa flexibilidade quanto ao tipo de produto e quantidade a serem entregues, contanto que sejam respeitadas as características nutricionais pré-definidas.

Nos casos em que estas variações ocorrem, as associações (no caso da CPR-Doação) e os agricultores individualmente (no caso da CDLAF) recebem notificações ou mesmo suspensões devido à entrega de produtos que não haviam sido especificados no projeto ou, em casos considerados mais extremos, devido à entrega feita por agricultores não cadastrados no projeto. É necessário esclarecer de que forma pode ocorrer esta modificação de produtos e agricultores fornecedores. O conhecimento deste procedimento evitaria suspensões que geram, entre inúmeras outras consequências, problemas de atraso de pagamento.

Atrasos de pagamento, que podem ser decorrentes do recebimento de notificações e suspensões ou da realização de prestação de contas mensais ou quinzenais, impossibilitam os agricultores familiares de cobrirem a tempo custos básicos como água e manutenção, podendo gerar endividamento. Dessa forma, o recurso recebido posteriormente é usado para pagar dívidas em vez de ser investido.

Outro ponto crítico para os agricultores refere-se à descontinuidade entre projetos, que se dá nos intervalos entre o término de um contrato e o estabelecimento de um novo. Nesses momentos de ruptura, todo o produto que estava sendo escoado para o PAA é direcionado para as feiras, havendo excesso de produtos e queda drástica dos preços. Também é comum que as CPRs acabem justamente no final do ano, no último trimestre, época em que muitos produtores estão começando a colher algumas safras de fruta. Assim sendo, é preciso aprofundar a discussão sobre diferentes formas de transição entre um projeto e outro.

De modo geral, o PAA tem provado ser um programa de notável caráter estruturante, uma vez que tem promovido, nos municípios analisados, mudanças em diferentes níveis do

processo de produção e nas capacidades organizacionais dos agricultores. Tais mudanças são em essencial, fruto de maior aproveitamento, investimento e engajamento por parte dos agricultores familiares nestas esferas.

Contudo, nesses casos as modalidades consideradas do programa não estão garantindo a sustentabilidade das capacidades desenvolvidas para o acesso a novos mercados. Dada a geral ausência de iniciativa de diversificação de clientes e como não se observa qualquer elemento, além do próprio PAA, que sustente as mudanças observadas, pode-se esperar que, se este viesse a ser encerrado, seus beneficiários agricultores voltariam a uma situação próxima à que experimentavam antes de sua participação no programa.

Está claro que o PAA permite, nos casos estudados, todo um processo de estruturação das práticas produtivas e organizacionais que se constitui como base para qualquer ambição de “independência” futura. No entanto, neste momento, tais mudanças não se traduzem em acesso a outros mercados. Enquanto não houver, concomitantemente à estruturação da produção e da organização, um processo de estruturação das práticas de comercialização, em particular enquanto não se atingir uma diversificação de clientes com os quais se estabeleça uma relação suficientemente vantajosa para os agricultores, estes somente poderão se apoiar no próprio programa para manterem as mudanças observadas.

Capítulo 4

Conclusão

Ao longo dessa monografia, tentamos mostrar que as políticas sociais dos países podem assumir significativa importância nas estratégias de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento social. Além de serem “compensatórias” em relação ao funcionamento normal de uma economia capitalista que promove um desenvolvimento desigual, quando articuladas com as outras áreas de intervenção governamental, as políticas sociais podem tornar-se “emancipatórias” funcionando como uma verdadeira “porta de saída” do ciclo intergeracional da pobreza. A quebra desse ciclo requer o desenvolvimento do capital humano através do oferecimento de melhores condições de saúde, de renda, de alimentação, de educação e de trabalho para a população mais carente e vulnerável.

No primeiro capítulo desse trabalho, relatamos a evolução das políticas sociais no Brasil. A construção do nosso sistema de proteção social se inicia com Vargas, em 1930, mas inicialmente os benefícios oferecidos (serviços de saúde e previdência social) ficam restritos aos trabalhadores formalmente contratados. Durante todo o período desenvolvimentista (de 1930 a 1980), foram significativos os gastos públicos na área social (representavam mais de 10% do PIB). Contudo, após cinquenta anos de construção institucional e desenvolvimento de políticas e programas, o sistema brasileiro de proteção social mostrava uma reduzida capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de alguma forma, seu desenvolvimento econômico.

A Constituição brasileira de 1988 representa um grande avanço no sistema de proteção social: os direitos sociais foram reconhecidos, os benefícios ampliados e a cobertura estendida. O sistema de seguridade social passou, então, a integrar dimensões contributivas e não contributivas, oferecendo basicamente três tipos de serviços: seguro social, assistência social e saúde para todos. No entanto, a crise econômica, os fortes mecanismos clientelistas do Estado e o fortalecimento da contra-reforma conservadora limitam a reforma social prevista na Constituição no período subsequente à sua promulgação .

Na tentativa de superar a crise da dívida da década de 1980, os países da América Latina, inclusive o Brasil, se submeteram a um conjunto de reformas neoliberais que condicionavam o recebimento de financiamento por parte de organismos internacionais, como o

FMI. Nesse cenário de ajuste e de reformas pró-mercado do fim do século XX, o problema da pobreza finalmente se colocou no centro da agenda política dos países latino-americanos. Contudo, como as economias da região passavam por dificuldades, a grande questão era saber como financiar políticas sociais de maior alcance. A resposta foi a aplicação de políticas focalizadas de combate à pobreza, que tivessem como alvo os setores mais vulneráveis. É nesse contexto que surgem os primeiros programas de transferência de renda, no México e no Brasil, na década de 1990.

No Brasil, os programas de transferência de renda começaram em 1995 por meio de iniciativas municipais e estaduais. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso foram criados programas setoriais nos ministérios: Bolsa Escola – Ministério da Educação, Bolsa Alimentação – Ministério da Saúde, Vale Gás – Ministério de Minas e Energia e um programa de emergência para as áreas rurais – Bolsa Renda.

Quando assume a presidência em 2003, Lula unifica esses programas setoriais, criando o Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda com condicionalidades (frequência escolar, cartão de vacinação completo das crianças e acompanhamento pré-natal das gestantes) visando beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Bolsa Família integra a Estratégia Fome Zero que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome por meio da transferência de renda.

No segundo capítulo, tratamos do desenvolvimento da Estratégia Fome Zero, como uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, e, mais especificamente, dos dois programas objetos desse estudo: o PAA e o PNAE. Como vimos, a insegurança alimentar manifesta-se de diversas formas, portanto, é necessário um enfoque intersetorial para enfrentar a fome e promover a segurança alimentar.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional – Estratégia Fome Zero – empreendida pelo governo Lula baseia-se na associação de três grupos de políticas: i) Políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da insegurança alimentar; ii) Políticas específicas, que objetivavam dar condições imediatas de alimentação para as famílias que passam fome; iii) Políticas locais, destinadas a promoção da segurança alimentar e nutricional nos níveis estaduais e municipais através da mobilização dos respectivos gestores. Essas políticas se enquadram em quatro eixos articuladores: I) acesso aos alimentos; II) fortalecimento da agricultura familiar; III) promoção de processos de geração de renda; e IV) articulação, mobilização e participação popular.

Observamos também que, ao longo da gestão de Lula, ocorre uma significativa redução da pobreza e da desigualdade. Os fatores que mais contribuíram para a diminuição dos níveis de pobreza foram a recuperação do valor do salário mínimo e o crescimento do emprego formal. Contudo, sem a presença de um novo marco regulatório das relações sociais – representado pelo Fome Zero, que amplia os direitos de cidadania dos setores anteriormente excluídos – seria pouco provável que o contexto macroeconômico conduzisse a um processo expressivo de redução da pobreza e da desigualdade.

Voltando-nos para as políticas objetos desse estudo, é possível perceber que tanto o PAA como o PNAE podem atuar em dois eixos do Fome Zero: o de acesso aos alimentos e o de fortalecimento da agricultura familiar. Ambas as políticas tem a capacidade de promover a agricultura junto aos produtores mais pobres, justamente na área rural - onde há uma maior proporção de pobres entre a população residente, e a alimentação entre o público mais vulnerável, que são os beneficiários da assistência social, além de crianças e jovens estudantes de escolas públicas.

O PAA foi instituído em 2003 e visa adquirir alimentos da agricultura familiar com dispensa de licitação, pagando preços de referência estabelecidos regionalmente, até um certo limite por ano, por DAP . Os alimentos adquiridos podem ser doados para instituições sociais (hospitais, entidades assistenciais, escolas) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, ou serem destinados à formação de estoques. Portanto, há dois grupos de beneficiários. Ao garantir a compra dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, objetiva-se provocar uma melhoria na renda dos agricultores mais pobres, incentivar o desenvolvimento de canais de comercialização da produção familiar e colaborar para a segurança alimentar dos próprios agricultores através do incentivo a produção. Por outro lado, também é objetivo do PAA garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O PNAE surgiu em 1979, mas, ações governamentais voltadas para alimentação escolar começaram a ser tomadas mais de 20 anos antes dessa ocasião. Ao longo dos seus mais de 30 anos de existência, o PNAE sofreu diversas modificações, dentre elas podemos destacar a descentralização dos recursos para a execução do programa que ocorreu em 1994. Em relação ao atual desenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar, três pontos merecem ênfase: a) o programa possui abrangência universal; b) a sua gestão é centralizada pelo governo federal mas têm como característica uma aplicação de recursos descentralizada e; c) entende-se por alimentação

escolar um conjunto de ações cada vez mais abrangente que não dizem respeito somente ao alimento em si mas a educação alimentar, produção do alimento e os hábitos alimentares das populações beneficiárias. O programa brasileiro é considerado o maior Programa de suplementação alimentar da América Latina, tendo em vista o tempo de atuação, a continuidade, o compromisso constitucional desde 1988, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados. O PNAE adquiriu um novo formato em junho de 2009 quando foi sancionada a lei 11.947 que estabelecia as diretrizes e a modalidade de implementação do programa. Segundo essa lei, no mínimo 30% do total de recursos repassados pelo governo federal – via FNDE – devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Na prática, o PAA foi um “laboratório” que revelou as potencialidades das compras públicas de alimentos para a população vulnerável, destacando, dessa maneira, o grande potencial do Programa de Alimentação Escolar em concretizar as políticas de segurança alimentar vinculando consumo e produção. Assim, os resultados alcançados com o PAA em seus primeiros anos estimularam a criação da Lei 11.947/2009, consolidando as políticas que associam o fortalecimento da agricultura familiar com o alcance da segurança alimentar e nutricional.

No terceiro e último capítulo, apresentamos três experiências anteriormente relatadas sobre a aplicação desses dois programas. Procuramos destacar tanto os aspectos positivos decorrentes da compra institucional da agricultura familiar por meio desses programas, como os obstáculos enfrentados para a concretização dessa prática e também os pontos que ainda representam problemas à consolidação dessas políticas, cabe agora sintetizar o que foi observado.

O PAA e o novo formato do PNAE representam um notável estímulo ao aumento da diversificação e da produção dos agricultores familiares. A garantia de um recebimento de renda adicional pela venda de sua produção para um mercado estável a um preço satisfatório também leva a ampliação dos investimentos no processo produtivo. Além disso, a existência desse mercado institucional, um canal adicional de comercialização, aumenta o poder de barganha dos pequenos produtores perante seus compradores tradicionais, como os atravessadores. Nota-se também uma maior preocupação, por parte dos agricultores familiares, com a qualidade dos produtos destinados a esses programas, não só pela exigência existente, mas também, pelo fato desses produtores conhecerem e respeitarem as instituições locais para as quais fornecem alimentos.

A partir de sua entrada nesses programas e com o passar do tempo, esses agricultores familiares aprendem a organizar sua produção e gerenciar sua propriedade para essa nova lógica de

mercado, uma vez que passam a ter que cumprir contratos e prazos. Conjuntamente com os outros fatores, isso possibilita a formalização dos agricultores familiares capacitando-os para fornecer à mercados mais exigentes. Além disso, vimos também que o PAA induziu a criação de uma associação (no caso de Tambaú) e a regularização e estruturação de outras associações (no caso de Sergipe), colaborando para a organização em grupo dos pequenos produtores rurais. Assim, essa maior aproximação dos agricultores, no âmbito dessas organizações, gera uma valiosa troca de informações sobre os processos produtivos e organizativos, colaborando para a difusão do conhecimento e das melhorias produtivas.

Também se notou, nas experiências analisadas, que o PAA e o PNAE colaboram para a redução do êxodo rural, já que tornam o trabalho agrícola mais rentável que a venda do trabalho diarista pelos agricultores. Além disso, observou-se dinamização do comércio local, visto que os agricultores familiares concentram suas vendas no seu próprio município, onde também compram insumos e outros bens.

Em relação ao destino dos alimentos comprados da agricultura familiar, à execução desses programas contribui para a Segurança Alimentar das populações beneficiárias, que nos casos analisados são basicamente os alunos das escolas da rede pública de educação. Conforme foi relatado, a melhor qualidade, frequência e diversidade dos produtos, determina uma maior aceitação e consumo por parte das crianças, reduzindo seus déficits nutricionais.

Nos casos de Tambaú e Dois Irmãos, observa-se uma grande mobilização de órgãos públicos e não públicos e da sociedade civil para possibilitar a compra de alimentos da agricultura familiar, mostrando que para a implantação do PAA e do novo formato do PNAE é fundamental a existência de uma força política unificada, que deseja não só melhorar a alimentação escolar, promovendo Segurança Alimentar, mas também, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar, valorizando a produção local. Um exemplo disso é a criação de Sistemas Municipais de Inspeção nos dois municípios mencionados, estimulada por esses dois programas.

Dentre os desafios mencionados, cita-se a necessidade de desburocratização e simplificação do processo de compra, tornando-o mais acessível para os agricultores familiares. Também é necessário esclarecer de que forma podem ocorrer modificações de produtos e agricultores fornecedores, o conhecimento deste procedimento evitaria suspensões que geram, entre inúmeras consequências, problemas de atraso de pagamento. Além disso, também parece importante que seja feita uma revisão normativa das exigências sanitárias relativas à produção de baixa escala, tornando-as mais condizentes com a realidade do pequeno produtor.

Outro problema que merece ser apontado é fato de alguns agricultores familiares se apoiarem unicamente nesses programas para sustentarem o desenvolvimento de sua produção. O PAA e o PNAE oferecem a oportunidade de fortalecimento da produção agrícola familiar, para que essa possa desenvolver todas suas potencialidades, funcionando como uma “porta de saída” da pobreza rural que atinge muitos agricultores familiares. Por isso, as melhoras das práticas produtivas decorrente da elevação de investimentos nas propriedades e de uma maior organização produtiva, assim como os aumentos na produção e na diversificação dos produtos, devem ser acompanhados de uma ampliação na gama de clientes com os quais se estabeleça uma relação vantajosa para os agricultores, tornando os menos dependentes do orçamento público.

Como foi apontado, em municípios pequenos a relação mais próxima entre os atores facilita a criação de um circuito virtuoso de desenvolvimento local com base na produção agrícola e a demanda institucional. Em municípios maiores, com mais de 100 mil habitantes, elevada taxa de urbanização e grande demanda de alimentos, a execução dessas políticas apresenta dificuldades peculiares que não são, no entanto, intransponíveis. O estudo de algumas experiências – como o feito Belik e Siliprandi (2010) – mostra que se houver participação de todos os atores sociais no processo, independente do tamanho da localidade, tudo pode ser concretizado. Mas, a participação dos agentes públicos, em especial, é fundamental para que se construa um sistema mais inclusivo e menos discriminatório em relação à agricultura familiar.

De modo geral, o PAA e o novo formato do PNAE estimulam o aumento da produção e a diversificação da mesma nos estabelecimentos agrícolas familiares. Esses programas geram aumento de renda para o agricultor familiar possibilitando maiores investimentos na propriedade e melhorias no processo de produção. Estimula-se também uma melhor organização dos agricultores, tanto no gerenciamento de sua propriedade, como em grupos, no âmbito de associações e cooperativas. A formalização desses agricultores podem abrir novas oportunidades de mercados, uma vez que eles estão mais preparados para responder a novas exigências.

No entanto, para o sucesso desses programas é preciso que exista um forte envolvimento de todos os setores da sociedade, em especial, das instituições públicas. É necessário lembrar que os agricultores familiares são um segmento fragilizado da sociedade, com pouca renda e baixo nível de educação, e precisam, portanto, de apoio governamental, assistência técnica e cursos de capacitação para conseguirem aproveitar a oportunidade de desenvolvimento proporcionada por essas políticas. A agricultura familiar produz cotas significativas dos alimentos consumidos pelo mercado interno e possui capacidade de fornecer produtos com qualidade e

regularidade para o PAA e o PNAE, mas para isso precisa de auxílio público e um direcionamento inicial.

Bibliografia

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; BELIK, Walter; ORTEGA, Antonio; COUTO, Ebenézer; VIAN, Carlos. Segurança alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina. Apresentação oral, XLV Congresso da Sober, Londrina, 2007.

ARANHA, Adriana. Fome Zero: Um Projeto transformado em Estratégia de Governo. In: **Fome Zero: A experiência brasileira**/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.) ; – Brasília : MDA, 2010

ASSAD, Luís Tadeu; BURSZTYN, Marcel. Aquicultura sustentável. In: **AQUICULTURA no Brasil: bases para um desenvolvimento sustentável**. Brasília: CNPq, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 33-72.

BELIK, Walter. Políticas públicas, pobreza rural e segurança alimentar, In: **Carta Social e do Trabalho**, Cesis, Campinas, maio/agosto 2006.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. In: **Revista de Nutrição**, Campinas, v.22, n.5, p.591-782, set./out., 2009.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. Texto preparado para o painel “Políticas de Combate à Pobreza: Segurança Alimentar, Nutrição, Renda Mínima e Ganhos de Produtividade na Agricultura” realizado no dia 30 de julho de 2003 no XLI Congresso da SOBER em Juiz de Fora.

BELIK, Walter; DOMENE, Semírames; SILIPRANDI, Emma. Avaliação de Programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local: Resultados alcançados e desafios (2009/2011). Pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp (NEPA), Campinas, 2011

BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional nas grandes cidades. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação do estado de São Paulo**, Instituto Via Pública, São Paulo 2012

Caderno de Texto do III Seminário Nacional do PAA, Brasília, 2010 (disponível em http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/seguranca-alimentar-e-nutricional/iii-seminario-nacional-do-paa/sobre-o-evento/arquivo/CADERNO%20DE%20TEXTOS_baixa.pdf)

CHMIELEWSKA, Danuta; SOUZA, Darana; LOURETE, Acácio A. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe. Texto para discussão nº1510, IPEA, Brasília, 2010.

COHN, Amélia. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro, XXIV Encontro Anual da Anpocs, outubro 2000.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, setembro 2004.

DELGADO, Guilherme; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina; OLIVEIRA, Jáder José. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Texto para discussão nº1145, IPEA, Brasília, 2005.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo. A redução da pobreza : de 44 milhões para 29,6 milhões de pessoas. In: **Fome Zero: A experiência brasileira/** José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.) ; – Brasília : MDA, 2010.

DRAIBE, Sônia. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Preparado para Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”. Santiago, Chile, maio 2002.

DULCI, Otavio. Transferência de renda e política social: Modelos e trajetórias institucionais na América Latina. GT 12: Desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento, 33º Encontro da ANPOCS, Caxambu, MG, 26 a 30 de outubro de 2009.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. In: **Economia e Sociedade**, nº8, Campinas, 1997.

FONSECA, Ana. Los sistemas de protección social em América Latina: Focalización vs. Universalidad. Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre – Working paper N°04, FAO, agosto de 2008

FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA) Habilitando os pobres rurais a superar a pobreza no Brasil, 2009, http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/brazil_p.pdf

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**, São Paulo, Atlas, 1982

LAVINAS, Lena. Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. In: **Revista CIDOB d’afers internacionals**, n.º 97-98, abril de 2012

PEIXINHO, A.; ABRANCHES, J.; BARBOSA, N. Política de alimentação escolar a partir da Estratégia Fome Zero. In: **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 2, 2010.

PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson A. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: : **Fome Zero: A experiência brasileira/** José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.) ; – Brasília : MDA, 2010.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

SILIPRANDI, Emma. Alimentação Escolar, Desenvolvimento Local e Assistência Técnica e Extensão Rural: Avaliação da Nova Política de Compras da Agricultura Familiar. Projeto de Pesquisa para a UFRGS Edital no. 18, de 20/07/2010 (mimeo).

SOUZA, Luciana Rosa de. Uma análise interrelação entre os programas de transferência condicionada de renda e as políticas de segurança alimentar implantadas em três países da América Latina – México, Brasil e Peru. Tese de doutorado em desenvolvimento econômico pela Unicamp, Campinas, 2011.

TAKAGI, Maya. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese de doutoramento em Economia Aplicada pela Unicamp, Campinas, 2006.

TRICHES, Rozane; SCHNEIDER, Sergio. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, nº17, Campinas, 2010

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, Campinas, 2008.