

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO EM GESTÃO DO TERRITÓRIO

ADRIANA TIMOTEO DOS SANTOS

AGRICULTURA FAMILIAR E PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS:
UMA ANÁLISE DE SUA IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

PONTA GROSSA

2010

ADRIANA TIMOTEO DOS SANTOS

“AGRICULTURA FAMILIAR E PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: UMA
ANÁLISE DE SUA IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA”

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Gestão do Território,
Programa de Pós-Graduação em Geografia, da
Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

PONTA GROSSA

2010

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

S237a Santos, Adriana Timoteo dos
“Agricultura familiar e programa de aquisição de alimentos :
uma análise de sua implantação no Município de Ponta Grossa ”. /
Adriana Timeteo dos Santos. Ponta Grossa, 2010.
129f.
Dissertação (Mestrado em Geografia) - Gestão do
Território), Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

1. Agricultura familiar. 2. Território. 3. Segurança alimentar.
I. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II. T.

CDD: 338.109.81

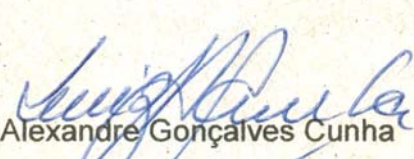
TERMO DE APROVAÇÃO

ADRIANA TIMOTEO DOS SANTOS

AGRICULTURA FAMILIAR E PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Geografia – Mestrado em Gestão do Território, Setor de Ciências Exatas e Naturais da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:


Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha
UEPG


Prof. Dr. Marcos Aurélio Saquet
UNIOESTE


Prof. Dr. Nicolas Floriani
UEPG

Ponta Grossa, 06 de abril de 2010

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização de mais esta conquista, que é um dos sonhos de minha vida. Para vocês:

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter guiado os meus passos e me amparado nos momentos em que as forças faltaram.

Ao Professor Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha, pela paciência, por ter acreditado que apesar de todas as dificuldades eu conseguiria desenvolver esta dissertação e pelos seus conhecimentos que foram imprescindíveis na conclusão deste trabalho.

À minha querida colega de trabalho Nelza Mara Pallu, pelo auxílio na revisão gramatical dos textos e pelo incentivo a mim dedicado.

A todos os professores do mestrado, pelo valioso aprendizado transmitido no decorrer das aulas.

Ao Roberto do Banco de Alimentos, por ser tão prestativo, pelo auxílio e boa vontade demonstrado desde o início da pesquisa.

Aos agricultores e as entidades beneficentes pela receptividade e prontidão que demonstraram em responder os questionários e as entrevistas.

À equipe do projeto Universidade sem Fronteira.

Aos colegas de trabalho, pelo incentivo.

À minha família, em especial a minha mãe, a dona Marli e ao seu João por terem cuidado da Yasmin tantas vezes para que eu pudesse estudar. Especialmente ao meu maravilhoso marido, pelo apoio incondicional nas horas difíceis e pela compreensão da importância desta conquista em minha vida e a minha filha Yasmin, luz da minha vida.

Nem que eu buscasse nas mais belas frases, não encontraria palavras para agradecer a vocês.

Muito Obrigado.

“Cada um que passa em nossa vida, passa só, mas não vai só e nem nos deixa só. Há os que deixam muito, mas, não há os que não deixam nada. Esta é a maior responsabilidade de nossa vida e a prova evidente de que nada é por acaso.”

Antoine de Saint Exupery

RESUMO

O trabalho tem por finalidade analisar o processo de implantação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, na modalidade Compra Direta, no município de Ponta Grossa – PR, enfatizando o papel e as percepções dos atores sociais locais. O presente programa é uma das ações desenvolvidas pelo governo federal através do Programa Fome Zero – PFZ, o qual objetiva incentivar e fortalecer a agricultura familiar através da compra da produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, auxiliar o desenvolvimento local e suprir a demanda de alimentos ofertados por instituições e programas sociais. Utilizou-se a metodologia de pesquisa exploratória qualitativa, além de levantamento bibliográfico e pesquisa de campo. A hipótese central de que o PAA pode tornar o território local mais dinâmico por ativar a economia, diversificar a produção e amenizar a situação de insegurança alimentar. A partir da conceituação de território e da discussão das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial e a melhoria da agricultura familiar, buscou-se valorizar a produção e o desenvolvimento endógeno. Relatou-se a gênese do PFZ e seu funcionamento nas esferas federal, estadual e municipal, juntamente com a origem e evolução do conceito de segurança alimentar relacionada a sustentabilidade do sistema produtivo agrícola. Finaliza-se concluindo que embora o processo de implantação do programa no município estudado tenha se mostrado desarticulado e contraditório, observou-se que fortalece a agricultura familiar abrindo nova linha de comercialização, diversificando a produção, aumentando a renda das famílias participantes e promovendo a melhoria da segurança alimentar e nutricional das pessoas em situação de risco social. Ressalta-se que em função do pequeno número de agricultores envolvidos em Ponta Grossa, o impacto territorial é relativamente restrito.

Palavras chave: Agricultura familiar. Território. Segurança alimentar.

ABSTRACT

The work has for purpose to analyze the process of implantation of the Program of Acquisition of Foods of Familiar Agriculture – PAA, in the modality Direct Purchase, the city of Ponta Grossa - PR, being emphasized the paper and the perceptions of the local social actors. The present program is one of the actions developed for the federal government through the Program Hunger Zero – PHZ, which objective to stimulate and to fortify familiar agriculture through the purchase of the production of the familiar and seated agriculturists of the agrarian reform, to assist the local development and to supply the food demand offered for social institutions and programs. It was used methodology of qualitative exploratory research, beyond bibliographical survey and research of field. The central hypothesis of that the PAA can become the more dynamic local territory for activating the economy, diversifying the production and to brighten up the situation of alimentary unreliability. From the conceptualization of territory and the quarrel of the public politics directed to the territorial development and the improvement of familiar agriculture, one searched to value the production and the endogenous development. It was evidenced genese of the PHZ and its functioning in the spheres federal, state and municipal, together with the origin and evolution of the concept of alimentary security related the support of the agricultural productive system. It is finished concluding that even so the process of implantation of the program in the studied city if has shown disarticulated and contradictory, observed that it fortifies familiar agriculture opening new line of commercialization, diversifying the production, increasing the income of the participant families and promoting the improvement of the alimentary and nutritional security of the people in situation of social risk. It is stood out that in function of the small number of involved agriculturists in Ponta Grossa, the territorial impact is relatively restricted.

Key words: Familiar agriculture. Territory. Alimentary security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – Esquema das propostas do Programa Fome Zero.....	41
QUADRO 2 – Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	47
QUADRO 3 – Evolução conceitual da Segurança Alimentar.....	63
QUADRO 4 – Síntese Evolutiva da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	72
FIGURA 1 – Mapa da Divisão Político Administrativa do Paraná.....	80
FIGURA 2 – Mapa da Mesorregião Centro-Oriental e de Ponta Grossa.....	81
FIGURA 3 – Vista aérea da cidade de Ponta Grossa – Pr	81
QUADRO 5 – Explicativo da nomenclatura utilizada na tabela acima.....	84
FIGURA 4 – Residência do Pré Assentamento Emiliano Zapata.....	89
FIGURA 5 – Residência do Pré Assentamento Emiliano Zapata.....	89
FIGURA 6 – Pavilhão da Feira dos Produtores da Associação dos Hortifrutigranjeiros realizada no centro da cidade.....	90
FIGURA 7 – Entrega da produção pelos agricultores de Ponta Grossa.....	93
QUADRO 6 – Síntese dos pontos positivos e negativos do PAA na visão dos agentes institucionais locais.....	102
QUADRO 7 – Relação das entidades beneficentes consumidoras pesquisadas	103

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Valor Bruto da Produção de Produtos Seleccionados Produzidos nos Estabelecimentos Familiares em 2000 (em %).	35
TABELA 2 – Renda Total por Unidade de Área, segundo a Região e a Categoria.	36
TABELA 3 – Demonstrativo das Aquisições efetuadas pela CONAB em 2008.	52
TABELA 4 – Demonstrativo de Aquisição e Distribuição de Produtos/Alimentícios/MDS.	55
TABELA 5 – Tipificação dos Estabelecimentos Agropecuários do Município de Ponta Grossa – 2004.	84
TABELA 6 – Produção de origem animal – 2008.	85
TABELA 7 – Estabelecimentos Agropecuários Segundo Atividades Econômicas (ano base, 1996).	85
TABELA 8 – Levantamento da Produção Agrícola – Ponta Grossa Safra: 2002/ 2003.	86

LISTA DE SIGLAS

CAAF	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAEAF	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CGCAF	Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNA	Conselho Nacional de Alimentação
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentação
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPR	Cédula do Produtor Rural
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DHAA	Direitos Humanos a Alimentação Adequada
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EJA	Ensino de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FETAG-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Política Econômica Aplicada

MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDSTR	Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PDTRS	Plano de Desenvolvimento dos Territórios Rurais Sustentáveis
PFZ	Projeto Fome Zero
PLANAF	Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SESAN	Secretaria Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
SETP	Secretaria de Estado do Trabalho emprego e Promoção Social
SISAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
VBP	Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL.....	18
1.1 TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁTER TERRITORIAL NO BRASIL.....	19
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1990.....	26
1.3 A ABORDAGEM INSTITUCIONAL/CONCEITUAL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	31
2 PROGRAMA FOME ZERO E A AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	38
2.1 PROGRAMA FOME ZERO: A GÊNESE DA PROPOSTA DO PAA.....	39
2.2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA NO BRASIL.....	44
2.3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA NO PARANÁ	50
2.3.1 O Mecanismo de Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF.....	52
3 O CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E SUA UTILIZAÇÃO ESTRATÉGICA NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	58
3.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	59
3.2 EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	64
3.3 SEGURANÇA ALIMENTAR, AGRICULTURA FAMILIAR E SUSTENTABILIDADE.....	73
4 O MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E A COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR	79
4.1 CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA.....	79
4.1.1 Aspectos Históricos e Geográficos.....	80
4.1.2 Estrutura Fundiária	84
4.2 ANTECEDENTES DA PESQUISA: COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR EM PONTA GROSSA – PR	87
4.2.1 Metodologia e Estruturação da Pesquisa.....	87
4.2.2 Origem dos Bancos de Alimentos e sua Criação no Município de Ponta Grossa.....	91
4.3 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PAA – COMPRA DIRETA EM PONTA GROSSA	94
4.3.1 O Surgimento do PAA – Compra Direta	94
4.3.2 O Envolvimento da Gestão Pública na Implantação do PAA – Compra Direta.....	96
4.3.3 As Entidades Benéficas Consumidoras.....	102
4.3.4 Os Agricultores Familiares Participantes.....	105

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS.....	110
APÊNDICES.....	117
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas Aplicadas aos Órgãos Municipais.....	118
APÊNDICE B – Questionário Aplicado às Entidades Beneficentes Atendidas pelo PAA na Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar.....	120
APÊNDICE C – Questionário Aplicado aos Agricultores Participantes do PAA na Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar.....	122
APÊNDICE D – Termo de Autorização dos Órgãos Municipais para Concessão e Utilização das Entrevistas.....	124
ANEXOS.....	125
ANEXO A – Relação das Entidades Beneficiárias Consumidoras do PAA na Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar.....	126
ANEXO B – Relação das Entidades Proponentes (Agricultores) Participantes do PAA na Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar.....	129

INTRODUÇÃO

Durante muitos anos as políticas públicas voltadas ao espaço rural privilegiaram a agricultura patronal com vistas à exportação, além de possuírem a centralização e verticalidade como principal característica. Foi a partir da Constituição Federal de 1988, que a sociedade civil passou a exercer sua cidadania através dos instrumentos de gestão participativa. No sentido de repensar as bases do modelo de desenvolvimento rural do país, o Estado passou a reorientar suas ações através da descentralização das políticas públicas. Por representar uma alternativa de desenvolvimento sustentável, a agricultura familiar passou a ter políticas específicas a partir dos anos noventa. Desta forma, o governo passou a utilizar o território como base para aplicação das políticas públicas.

A elaboração destas políticas direcionadas ao meio rural vem enfrentando um conjunto de novas questões relacionadas à prática dos programas governamentais, exigindo novos atributos e novas formas de operar os instrumentos de intervenção pública. Assim, na última década do século XX a mobilização de diversos grupos sociais provocou a inserção de medidas emergenciais e estruturais na agenda política nacional, foi então que no ano de 2002 através do Projeto Fome Zero – PFZ a sociedade brasileira vislumbrou a possibilidade de obter um novo olhar por parte do poder público aos menos favorecidas.

As ações instituídas pelo PFZ são direcionadas pela Segurança Alimentar e Nutricional – SAN a qual se refere aos aspectos de desenvolvimento econômico e social baseado na produção alimentar que estimule a revalorização de métodos tradicionais de manejo e gestão ambiental apoiado nos conhecimentos acumulados pelas populações locais. Neste sentido, a opção pela agricultura familiar promove a construção de modelos de produção alimentar que promovam o acesso a alimentação adequada e saudável. No bojo das ações instituídas pelo PFZ está segundo Souza (2006), a teoria do desenvolvimento territorial, pois “busca por um projeto de desenvolvimento capaz de redefinir o espaço geográfico, político e econômico do país” (op. cit., p. 9).

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é uma destas ações e busca estimular e fortalecer a agricultura familiar brasileira, auxiliar o desenvolvimento local e suprir a demanda de alimentos ofertados por instituições e programas sociais que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar. Pergunta-se, portanto:

- a) O PAA é uma política de caráter territorial?

b) Qual o papel do PAA no fortalecimento da Agricultura Familiar e na segurança alimentar do município?

c) Como o PAA é capaz de produzir desenvolvimento territorial articulando espaço rural (agricultores familiares) e urbano (entidades filantrópicas)?

Assim, esta pesquisa busca apreender o processo de consolidação do PAA na modalidade Compra Direta, implantado na cidade. Portanto, o objetivo geral é analisar a implantação do PAA, na modalidade Compra Direta no município de Ponta Grossa – PR. Em termos específicos, objetivou-se analisar a Agricultura Familiar de forma conceitual e institucional para efeito de políticas públicas e analisar a organização e o funcionamento do PAA – Compra Direta no município citado.

A hipótese central desta dissertação é de que o PAA pode tornar o território local mais dinâmico por ativar a economia, diversificar a produção e amenizar a situação de insegurança alimentar. A hipótese subsidiária considera que seu papel é de estabelecer a conexão entre oferta (agricultura familiar) e a procura (entidades filantrópicas), através da abertura de um mecanismo alternativo. Por isso, a última hipótese a ser confirmada é de que o PAA é uma política de caráter territorial pois busca o desenvolvimento local.

A metodologia utilizada nesta dissertação foi a pesquisa exploratória qualitativa, a qual envolveu levantamento bibliográfico e pesquisa de campo. No levantamento bibliográfico, os procedimentos foram a leitura de livros, artigos científicos, textos, artigos de jornais, documentos oficiais, projetos, relatórios de execução, de prestação de contas, de avaliação da CONAB, cooperativas e agricultores. Na pesquisa a campo foram utilizadas técnicas qualitativas para o levantamento de dados, tais como observações e entrevista semi-estruturada.

No embasamento teórico para a pesquisa, buscou-se a partir de uma discussão, compreender o desenvolvimento territorial e as diferentes formas de visualizar o conceito de território, colocando-o como eixo norteador das políticas públicas de caráter territorial e refletir sobre a segurança alimentar e nutricional e sua utilização estratégica desenvolvimentista.

A pesquisa justifica-se pela importância da agricultura familiar na economia e na alimentação brasileira, por representar uma forma de produção sustentável que pode assegurar o sucesso do sistema agro-alimentar para as gerações futuras. Mais especificamente, no caso do município estudado, pelo grande número de pequenas propriedades rurais (inferiores a 50

hectares) e também pelo alto índice de favelização, o que demanda muitas pessoas em situação de risco social e insegurança alimentar.

Portanto, na busca de encontrar respostas para todos os questionamentos apresentados, os quais são subsídios necessários para a compreensão da realidade apresentada, esta dissertação estruturou-se em quatro capítulos. O primeiro, busca promover uma discussão teórico-conceitual acerca das políticas públicas territoriais, bem como uma reflexão sobre a agricultura familiar através de uma visão institucional e conceitual. Descreve a evolução destas políticas territoriais através dos diferentes momentos e governos que atuaram no país e analisa as políticas específicas para os territórios rurais a partir da década de 1990.

No segundo capítulo são apresentados os antecedentes e a origem da proposta do PAA, um programa que nasce num grupo de políticas denominadas estruturantes com vistas a promoção de ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e a segurança alimentar. Inicialmente, relata-se a origem do PAA como parte do PFZ, cujo objetivo principal é a segurança alimentar e nutricional. Em um segundo momento, descreve-se os principais aspectos do PAA na esfera do poder Federal. Explica-se também, como o programa é organizado e operacionalizado no estado do Paraná e como funciona o mecanismo de Compra Direta utilizado no município de Ponta Grossa.

O terceiro capítulo conceitua a segurança alimentar e relata sua origem e evolução no cenário internacional e na realidade brasileira. Também se discute a importância da agricultura familiar para garantia da oferta de alimentos às gerações futuras e sua relação com a sustentabilidade.

O quarto capítulo dedica-se a apreensão e ao aprofundamento da realidade vivida pelos atores sociais envolvidos no processo de implantação do PAA – Compra Direta na cidade de Ponta Grossa. Desta forma, a busca-se abordar aspectos específicos do contexto municipal tais como os aspectos geográficos, históricos, socioeconômicos e sua estrutura fundiária. Em seguida é efetuado um trabalho de resgate dos fatos importantes que antecederam a implantação do programa no município.

Para melhor compreender o processo de implantação do PAA, se fez necessário pesquisar sobre a origem dos Bancos de Alimentos e sua criação em Ponta Grossa. O próximo passo foi relatar as percepções dos órgãos institucionais, das entidades beneficentes consumidoras e dos agricultores a respeito do programa, as quais foram coletadas por meio de entrevistas semi-estruturadas, visitas técnicas e questionários.

Dessa forma, o PAA foi abordado como relacionado a uma concepção de desenvolvimento recente que busca reformar o desenvolvimento rural, através da incorporação

de um viés territorial que permitisse a formulação de propostas voltadas para um segmento que permanecia à margem das políticas públicas dirigidas ao mundo rural: os pequenos agricultores familiares.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Embora as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do território no Brasil tenham passado por diversos períodos e governos esta diversidade de governos acabou por reproduzir nos últimos sessenta anos processos econômicos de desenvolvimento com ênfase ao urbano e industrial. Quando as políticas eram focadas ao espaço rural privilegiavam a agricultura patronal com vistas à exportação em que a centralização e a verticalidade das decisões eram traços marcantes. Esta realidade ganhou novo rumo a partir de 1988, com a nova Constituição Federal, foi quando a sociedade civil passou a exercer sua cidadania através dos instrumentos de gestão participativa. No setor agrário foi em meados dos anos noventa que a agricultura familiar passou a ter políticas específicas.

No sentido de repensar as bases do modelo de desenvolvimento rural do país, o Estado passou a reorientar suas ações através da descentralização das políticas públicas. Assim, governos estaduais e municipais ganharam atribuições que lhes permitiram participar deste processo. Utilizando o território como estratégia de desenvolvimento, buscou-se revalorizar a produção endógena de alimentos, que atendam as necessidades de nutrição da população em situação de risco social.

Neste contexto de inserção da esfera municipal nas políticas públicas que ocorre a implantação do PAA em Ponta Grossa, Pr. Para analisá-la é necessário discutir as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do território e da agricultura familiar. O capítulo busca promover uma discussão conceitual acerca das políticas públicas territoriais, bem como uma reflexão sobre a agricultura familiar. Para tanto, o texto divide-se em três seções: o item um tratando da evolução das políticas territoriais através dos diferentes momentos e governos que atuaram no país; o item dois analisa as políticas específicas para os territórios rurais a partir de 1990 e se finaliza com o item três, discutido a agricultura familiar de forma conceitual e institucional.

1.1 TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁTER TERRITORIAL NO BRASIL

Em conformidade com os objetivos inerentes a esta pesquisa e considerando a abordagem territorial do desenvolvimento aqui abordada, é necessário, mesmo que de forma concisa, trazer, inicialmente, elementos que venham a contribuir com a discussão sobre o território para posteriormente descrever o percurso efetuado pelas políticas territoriais brasileiras. Começa-se com a discussão sobre território, citando Raffestin (1993, p. 153):

Falar de território é fazer uma referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo [ou um indivíduo] com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera de imediato, a delimitação. ... Sendo a ação sempre comandada por um objetivo, este é também uma delimitação em relação a outros objetivos possíveis.

O autor confere ao território status de produto e ao mesmo tempo meio de produção. Assim é com a agricultura familiar, a qual utiliza o espaço rural de vivência social como meio de produção para empregar todos os seus esforços. Deste modo, o território se transforma também em área de terras agricultáveis, num instrumento do sistema capitalista.

Embora para a geografia seja um conceito central, o território apresenta-se sob diferentes perspectivas, as quais foram sintetizadas por Haesbaert (2004b) e distribuídas em três vertentes: a) política, onde o território é um espaço delimitado e controlado por um poder que geralmente é representado pelo poder estatal; b) cultural, o território é considerado um produto de apropriação e valorização do espaço vivido pelo grupo que o ocupa; c) econômica, aqui o território é uma fonte de recursos o qual relaciona-se ao capital-trabalho, incorporando-se as lutas de classes.

Haesbaert (2004b, p. 42), diz ainda que o território é ao mesmo tempo “a dimensão espacial, material das relações sociais e o conjunto de representações sobre o espaço”. Desta maneira, o território é concebido como base da sociedade organizada e também compõe o conjunto de elementos responsáveis pela singularidade que forma as diversas territorialidades locais.

O conceito de território resgata a importância da perspectiva espacial na discussão sobre o desenvolvimento, o qual se fundamenta no território. Na formulação das políticas de desenvolvimento territorial, este conceito surgiu há alguns anos e faz referência a gestão de

um espaço governado (ANDRADE, 1995). O território é representado pela interação “relacional”, que existe a partir das relações sociais, as quais envolvem o sentimento de pertencimento, que gera uma identidade local, compartilhada pela diversidade dos atores que compõem a sociedade (REIS, 2005).

Logo, ele é construído segundo Abramovay (2002), a partir do grau de capacidade que os atores sociais manifestam em estabelecer conexões favoráveis a troca de informações na conquista de mercados e na organização coletiva objetivando a dinamização das atividades regionais por parte do Estado. Portanto, nesta linha conceitual, o território é visto como protagonista de seu desenvolvimento.

Ainda dentro desta perspectiva de que o território é um espaço de vida da sociedade, construído a partir de um conceito histórico local e das relações que se estabelecem entre os seus habitantes, Wanderley (2000, p. 116) o define a partir da sociologia como:

... um espaço delimitado, cujos contornos são recortados por certo grau de homogeneidade e de integração no que se refere tanto aos aspectos físicos e as atividades econômicas, quanto à dimensão sociocultural da população local. É, precisamente, o fato de levar em conta a densidade social e cultural que concede aos espaços locais atributos de um território, do ponto de vista sociológico.

Nesta direção, verifica-se que a atual estruturação do território foi trilhada no passado, assim como os componentes internos do atual território atuam decisivamente na formulação de sua estrutura e de seu futuro desenvolvimento por meio de uma trama de elementos ambientais e sociais, os quais são influenciados por suas raízes histórico-geográficas, como indica Cunha (2003).

Considerando esta trama de elementos presentes na sociedade, não se podia deixar de citar as redes estabelecidas pelas relações entre os indivíduos, as quais aqui citadas segundo Santos como sendo “(...) social e política, pelas pessoas, mensagens, valores que a freqüentam”(1996, p.209). As redes são animadas por fluxos. São dinâmicas e ativas, mas não trazem em si mesmas seu princípio dinâmico, que é o movimento social. Este, é animado tanto por dinâmicas locais quanto globais, notadamente demandadas pelas grandes organizações.

Nessa perspectiva, Dias (1995, p.147) complementa que a rede “aparece como instrumento que viabiliza (...) duas estratégias: circular e comunicar”. Desta forma, apresenta a propriedade de conexidade, isto é, através da conexão de seus nós ela, simultaneamente, tem a potencialidade de solidarizar ou de excluir, de promover a ordem e a desordem. Através de seu dinamismo, são ativadas e animadas por fluxos. Porém, não trazem em si mesmas o

movimento social, este, é animado tanto por dinâmicas locais quanto globais, as quais demandam das grandes organizações. (Santos, 1996).

Embora mais difundida, a idéia de território não se restringe apenas aquela da escala nacional, associada com o Estado enquanto instância gestora. Territórios existem e podem ser construídos e desconstruídos nas mais diversas escalas, tanto espaciais como temporais. Assim, podemos identificá-lo desde uma dada rua à uma dada configuração regional, ou ainda a partir de um dado recorte temporal de dias até séculos. (Souza, 1995).

Além disso, na medida em que as noções de controle, de ordenamento e de gestão espacial, fundamentais no debate sobre o território, não se restringem apenas ao Estado, mas igualmente se vinculam às estratégias de distintos grupos sociais e das grandes corporações econômicas e financeiras, o território deve ser apreendido como resultado da interação entre múltiplas dimensões sociais. (Haesbaert, 2002).

Assim, ainda segundo Haesbaert (2002), o sentido relacional presente na definição do território traduz a incorporação, simultânea, do conjunto das relações sociais e de poder, e da relação complexa entre espaço geográfico entendido como ambiente natural e ambiente socialmente produzido e processos sociais. Entretanto, esse sentido relacional implica considerar que o significado do território não apenas se vincula as idéias de enraizamento, estabilidade, limite, fronteira, mas também as idéias de movimento, de fluidez e conexão.

O território abordado no sentido de apropriação para Santos e Silveira (2001, p. 20), que o colocam como “sinônimo de espaço geográfico”, o qual em sua análise deve considerar o processo de construção ao longo do tempo histórico, sua representação como unidade e diversidade. Assim, a construção do território pelas nações implica na forma como foi utilizada pela sociedade a qual o fez por meio de diferentes técnicas iniciadas pelas mais rudimentares até atingir as mais modernas.

Diante da discussão acima descrita, toma-se nesta pesquisa o território não apenas como elemento relevante para um referencial teórico-conceitual, mas especialmente como instrumento de planejamento das políticas públicas. Com ampla significação para as agências de desenvolvimento que buscam a partir da realidade vivida num determinado território formular ações de fomento e combate a pobreza e ao subdesenvolvimento. Cabe destacar os elementos formuladores da política de desenvolvimento territorial aplicadas no Brasil.

A necessidade de uma política de desenvolvimento territorial é pautada na geração de oportunidades aos grupos sociais que dispõe de poucos recursos utilizando-se das áreas que não interessam aos mercados já estabelecidos. Para Abramovay (2005), seu grande desafio é

conseguir que as populações em situação de pobreza venham a participar destas ações que devem ser proporcionadas pela intervenção governamental.

Através das políticas territoriais, o Estado torna-se o principal agente produtor do espaço. Estas políticas inscrevem-se nos campos da geografia política e da geopolítica, podendo ser definidas como “... toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção de espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas” (COSTA, 2001, p. 13).

De acordo com este pensamento, para reconhecer e analisar o papel das políticas territoriais na construção e organização do espaço importa analisar as ações desempenhadas pelas políticas de desenvolvimento regional, integração nacional, assim como as rurais e urbanas, o que demanda um conhecimento prévio sobre ordenamento territorial.

O ordenamento territorial é um preceito estabelecido na Constituição Federal de 1988, artigo 21, inciso IX no qual designa que “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2007, p. 15).

Moraes (2002, p. 45) vem acrescentar a idéia de que ordenamento territorial visa:

... estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo.

As políticas públicas de carácter territorial são instrumentos de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial. Porém, devem considerar o carácter político e integrador dos territórios. Assim, a questão política diz respeito aos diversos poderes que coexistem com os poderes institucionalizados no cotidiano local. A integração, por sua vez, está relacionada a participação da sociedade civil organizada e na redefinição do papel do Estado enquanto gestor das políticas formuladas (HAESBAERT, 2004a).

Para a formulação dessas políticas, deve-se obter o reconhecimento do território como unidade de planeamento e a sua população como agente principal de transformação. Isso implica, como recomenda Mendonça (2004), a necessidade de se descentralizar os processos decisórios e a aceitação de um processo impulsionado “de baixo para cima”. Com o envolvimento da sociedade em diálogo com o poder público local este processo poderia

fortalecer as bases do desenvolvimento político, ao mesmo tempo em que permitiria a participação dos atores sociais.

Em uma política regional moderna o “principal papel do Estado será lograr que os distintos atores tomem decisões coerentes em função da transmissão de informação e não de ordens, como no passado” (BOISIER, 1999, p. 331). Logo, o desenvolvimento regional depende da articulação entre o Estado Nacional e a própria região¹.

Sobre os desafios de colocar em prática as políticas de desenvolvimento territorial, Abramovay (2005), cita como principais dificuldades a criação de novas oportunidades em gerar emprego e renda e de inserir socialmente as pessoas que se encontram em situação de pobreza e exclusão. No campo, a pluriatividade, ou seja, a diversificação das atividades agrícolas exercidas pelos agricultores, pode representar uma alternativa viável na busca de tais oportunidades. Enquanto que na área urbana a inserção de uma economia solidária – processo em que as pessoas interessadas em determinado ramo de atividade reúnem-se para comercializar seus produtos de forma cooperada representa uma possibilidade de desenvolvimento para o território.

Para a composição histórica dos modelos de políticas adotadas para o desenvolvimento territorial no Brasil, podem ser analisados nos períodos Democrático (1945 a 1964), Ditadura Militar (1964 a 1985) e Nova República após 1985. Considerando para tanto o contexto global aqui o contexto global, a percepção de território por parte do Estado e as estratégicas políticas realizadas sobre o espaço territorial brasileiro.

O período entre 1945 e 1988, marca o auge e a decadência de um modelo implantado no Brasil, que necessitou de mudanças políticas, econômicas e sociais. Influenciado pelo surgimento no âmbito internacional de uma política de intervenção no setor econômico por parte do Estado, o governo brasileiro implanta um modelo nacional-desenvolvimentista que permaneceu até o final de 1980 sobrecarregando o Estado de funções (VELLOSO, 1995).

Conforme expõem Santos e Silveira (2001), as políticas territoriais deste período atuavam de forma hierárquica e centralizada, estabelecendo relações verticais entre Estado (agências governamentais) e sociedade civil (comunidades territoriais). Neste modelo de política, era impossibilitada qualquer forma de gestão local, pois o governo seguia um padrão que pode ser classificado como hegemônico, oligárquico, coronelista e autoritário, baseado na unidade nacional. Este tipo de gestão servia aos interesses do grande capital e das elites

¹ Nesta pesquisa o conceito de região é entendido segundo Milton Santos como o suporte e a condição das relações globais, sem o qual estas não se realizariam. O processo de regionalização é o que dá origem às regiões.

regionais, criando verticalidades que se concretizavam na existência dos lugares que mandavam e dos lugares que obedeciam.

Esta fase durou cinquenta anos e foi marcada pelo patrimonialismo sucedido por períodos de grande turbulência política e econômica tais como: regime ditatorial, crise do petróleo, crise fiscal, aceleração inflacionária, etc. Os planos nacionais de desenvolvimento: Plano de Metas de Jucelino Kubichek, Plano Trienal de João Goulart e os diversos PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento) dos governos militares, enfatizavam a centralidade do poder de decisão em todas as esferas a cargo do Estado, o que demonstrava a necessidade de uma redefinição do papel do Estado enquanto instituição para assumir uma nova forma de administrar que viesse a contribuir para o desenvolvimento econômico do território (NETO, 2008).

Após 1985, na fase conhecida como Nova República, um novo modelo de política territorial instala-se. A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para mudanças ligadas à cidadania, justiça social, planejamento governamental e participação da comunidade local. Instrumentos de planejamento e gestão participativa como o Orçamento Participativo, o Plano Diretor das Cidades, os Conselhos Municipais e a Agenda 21 foram implantadas.

Estes instrumentos têm possibilitado uma maior transparência e controle social sobre a administração pública, possibilitando o aumento dos movimentos sociais, a ampliação das associações, cooperativas e redes de solidariedade, das Organizações não governamentais – ONG's, os fóruns sociais de debate e a participação de integrantes do Estado com os diversos representantes da sociedade, os quais demonstram o fortalecimento da atuação da sociedade civil organizada para a melhoria nas condições de vida (NETO, 2008).

O contexto das políticas públicas territoriais, ou seja, a maneira como o território é tomado em conta nas políticas públicas durante as duas últimas décadas evoluiu muito. A partir de 1990 conforme previstos na Constituição Federal de 1988, verifica-se mesmo, embora de forma incipiente, a implementação de políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional influenciadas por uma série de acontecimentos. A partir da posse de Fernando Collor de Mello como Presidente da República é que uma nova era para as políticas territoriais se inicia. Através das privatizações, da re-estruturação industrial e da descentralização do poder se incorpora na economia brasileira o neoliberalismo.

Com a descentralização administrativa ocorrida nos anos noventa o Estado condicionou o acesso às políticas públicas e a liberação dos recursos à participação da sociedade organizada através da criação dos conselhos, das associações, cooperativas, sindicatos e outros na gestão e fiscalização das atividades públicas (OLIVEIRA, 2002).

Bonnal e Maluf (2007) relatam que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram produzidas para o desenvolvimento do território políticas que vieram de forma sequencial e progressiva desde o fim do período militar. Em uma realidade marcada pela emergência do modelo democrático-liberal e pelos movimentos simultâneos de reforma do Estado e ampliação da abertura econômica, a formulação das políticas públicas sofreram modificações.

De acordo com este autor, na última década houve de certa forma uma continuidade nas políticas públicas entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), dadas as devidas proporções. Esta afirma é no sentido de que muitas das ações transformadas em políticas no governo Lula, foram iniciadas com FHC. Por isso afirma-se que o governo Lula obteve maior destaque por focar as políticas territoriais integradas às sociais, apresentadas pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR:

(I) a idéia de re-equilibragem social e territorial a partir da qual foram estruturadas as políticas específicas precedentes; (II) a atribuição de uma missão oficial de coordenação nacional sobre o desenvolvimento territorial; (III) a tentativa de construir um mapeamento geral da desigualdade em nível nacional o que permite posicionar, comparar, hierarquizar e selecionar as situações que necessitam um tratamento prioritário; (IV) a definição de escalas embutidas desde o nível nacional até o nível local que permite estabelecer uma coordenação vertical; (V) a disponibilidade de meios orçamentários de intervenção. (BONNAL e MALUF, 2007, p. 24).

A recente evolução das políticas públicas no Brasil caminham na tentativa de reduzir as desigualdades regionais e sociais geradas pelos mecanismos econômicos do sistema capitalista, tanto da população urbana, quanto da rural, a exemplo do governo de FHC na década de noventa, como já mencionado, o qual inseriu estratégias de desenvolvimento territorial em seus programas para os espaços rurais.

Várias medidas foram tomadas no sentido de promover a agricultura familiar, dentre estas, citam-se a reforma agrária e o crédito diferenciado ofertado a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que através do PRONAF e do Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR, são responsáveis por grande parte das políticas de apoio a agricultura familiar e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, que respondem pelo PFZ (BONNAL e MALUF, 2007).

Enfim, a formulação das políticas públicas com foco no território deve ter a finalidade de corrigir a extrema desigualdade sócio-espacial existente no país. Isso, como

Santos (2001) expõe, é quase um princípio para a ação, pois uma política efetiva de redistribuição, de reparação das desigualdades sociais não pode permitir que as pessoas sejam discriminadas em função do lugar onde vivem.

Dentro do contexto das políticas públicas territoriais e sua contribuição para o enfrentamento da pobreza no Brasil, é relevante abordar a questão das políticas de desenvolvimento dos territórios rurais deprimidos em função de representar uma alternativa viável de inserção competitiva, geração de emprego, renda, e promoção da cidadania às populações, tema que será discutido na próxima seção.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

A elaboração de políticas públicas direcionadas ao meio rural vem enfrentando um conjunto de novas questões relacionadas à prática dos programas governamentais, exigindo novos atributos e novas formas de operar os instrumentos de intervenção pública. Por isso, torna-se fundamental discutir em que medida essas políticas relacionam a dinâmica da agricultura familiar aos objetivos do desenvolvimento dos territórios rurais. Desta forma, inicialmente, se expõe a definição institucional de rural, em seguida, assume-se o desenvolvimento rural como uma combinação de diversas forças, posteriormente fala-se das políticas a ele destinadas.

Para o Censo Demográfico – visão institucional – a delimitação de *rural* baseia-se na definição administrativa de distrito e de perímetro urbano – linha divisória dos espaços juridicamente distintos de um distrito estabelecido por lei municipal – utilizado para classificar os domicílios pesquisados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, logo:

Rural é a área externa ao perímetro urbano de um distrito, composta por setores nas seguintes situações de setor: rural de extensão urbana, rural povoado, rural núcleo, rural outros aglomerados, rural exclusive aglomerados. (IBGE, 2002, p. 66).

A discussão conceitual sobre desenvolvimento rural pode tomar várias formas de acordo com o enfoque dado pelo autor que a expõe tornando-se inesgotável. Porém, esta

pesquisa, assume-o como uma combinação de forças internas e externas, em que os atores do meio rural assumem o papel de protagonistas envolvendo-se no processo de construção do desenvolvimento local auxiliados pelo Estado através das políticas públicas.

O documento síntese do Seminário internacional sobre Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar realizado em São Luiz do Maranhão em 2002, informa que o conceito de desenvolvimento rural objetiva promover o bem-estar das populações rurais. Ampara-se num enfoque de gestão do território rural, onde a análise das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional representam seu ponto de partida. Neste contexto, busca-se através da gestão participativa formular estratégias para corrigir os desequilíbrios gerados pelo sistema capitalista.

O estágio atual de desenvolvimento em que o país está deve-se: a subordinação das regras da nova ordem econômica mundial e pela adoção de um padrão de desenvolvimento insustentável, dependente e concentrador de riqueza, o qual limitou as oportunidades e restringindo o poder a poucos. Assim, desigualdades sociais são encaradas com normalidade, enraizadas em fatores históricos como a abolição tardia, o paternalismo e o clientelismo. Logo, os problemas sociais, ambientais e da agricultura familiar são relegados a segundo plano.

Frente ao fenômeno da globalização, a agricultura familiar brasileira passa por mutações sociais e econômicas, amplia as estratégias de sobrevivência da família através da diversificação das atividades produtivas combinando novas fontes de renda. Desta forma, a pluriatividade acaba por representar uma das poucas opções para o agricultor e sua família permanecerem no meio rural.

Conforme Abramovay (2005), o processo de desenvolvimento rural amplia a possibilidade de utilização dos recursos naturais e sociais agregando outros setores da economia. Este, por sua vez, possibilita a diversificação do sistema produtivo e oferece maiores oportunidades de permanência das futuras gerações no campo. Porém, a diversificação econômica e social dos espaços rurais representa um grande desafio para as políticas de desenvolvimento destes territórios.

Para o autor anteriormente citado, atualmente, existe uma tendência mundial no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural em formar conselhos ou grupos locais de acompanhamento participação e intervenção junto aos órgãos estatais. O objetivo seria o de fazer com que estes grupos fossem formados pela população alvo das políticas, numa tentativa de buscar as soluções e inovações com quem vivencia estas dificuldades em seu cotidiano.

Num país de dimensões continentais onde política e historicamente as populações rurais são pouco representadas, desvalorizadas e relegadas à própria sorte, a abordagem territorial do desenvolvimento rural deve compreender que a vitalidade das comunidades rurais está enraizada em sua identidade. Logo, a esfera municipal representa o ponto de unidade entre Estado e população (SABOURIN, 2002). Porém, esta união é caracterizada pelas especificidades urbanas a qual se faz representante de uma coletividade forjada de maneira a parecer homogênea, mas que na realidade possui suas particularidades.

No âmbito das políticas de desenvolvimento territorial rural, as quais deve considerar a formação histórica, cultural, a vocação, e, sobretudo a identidade da população para a qual estas políticas serão formuladas, surge a necessidade de criar espaços na esfera local em que os atores com menores chances de sucesso individual possam se inserir objetivando uma maior participação e consequente aumento no poder de decisão sobre as diretrizes para eles trilhadas pelos órgãos institucionais através das políticas públicas.

Quanto aos dilemas trazidos pela questão agrária atual, no sentido de inovação do modelo produtivo para ser mais competitivo e, assim, inserir-se no mercado, tem-se a contribuição de Martins (1975, p. 40) que apresenta:

... uma situação estimulante para a revivência de padrões tradicionais, costumeiros e antigos, de utilização da terra, da força de trabalho e do equipamento rústico, nas quais a modernização conforme a concepção urbana pode ocorrer em condições artificiais e não se ligar a processos sociais de reformulação da atividade econômica.

Na produção artesanal e familiar, a novidade do capitalismo agrário está nas diferentes estratégias desenvolvidas pelos atores para se auto-afirmarem como sujeitos sociais no território. Nessas circunstâncias, as conjugações de diferentes relações no território associam os velhos e os novos conteúdos na atual dinâmica agrária, pois o desenvolvimento capitalista intensifica o processo de exploração destes produtores familiares que, para permanecerem na condição de produtores proprietários, necessitam da maior colaboração familiar, de melhores condições e estratégias de mercado. Estas melhores condições e estratégias podem ser proporcionadas através da elaboração de políticas específicas.

Em decorrência da ausência de políticas públicas voltadas ao meio rural, especialmente para a agricultura familiar, considera-se a década de 1990 como o período em que ocorreram algumas mudanças. Com o início do processo de abertura econômica nos anos noventa, houve grande impacto para a sociedade brasileira a qual se refletiu em uma

transformação nas ações desenvolvidas pelo Estado. Este reconhece a necessidade de criar políticas específicas para atender a demanda da agricultura familiar a qual culminou na criação do Plano Nacional de Fortalecimento da agricultura Familiar – PLANAF, em 1995.

No documento *Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, elaborado pelo Instituto Cidadania, no ano de 2003, foram mapeadas as principais ações de intervenção do Estado para a promoção da agricultura familiar e da segurança alimentar. Tais ações serão enunciadas a seguir visando oferecer um panorama geral das políticas adotadas na última década para o desenvolvimento rural.

Uma das primeiras medidas adotadas foi o PLANAF, instituído como uma modalidade de crédito rural pelo Banco Central em 1996, que passou a atuar como programa, alterando-se, posteriormente, para Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Na época, servia para a melhoria da infra-estrutura e dos serviços municipais, capacitação e profissionalização dos agricultores e de articulação das políticas públicas no meio rural. Atualmente é direcionado para apoiar o desenvolvimento rural, através do fortalecimento da agricultura familiar como importante segmento gerador de emprego e renda.

O governo FHC, no fim da década de 1990, inseriu em suas políticas sociais estratégias de desenvolvimento territorial com a criação do Programa Comunidade Ativa cujo objetivo era o de combater a pobreza promovendo o desenvolvimento a partir do local através do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS em parceria com SEBRAE, governos estaduais e municipais.

Segundo Franco (2000), o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS ocupava-se de criar alternativa através da participação dos atores locais nas decisões governamentais, que viessem a gerar um processo contínuo e autônomo produzindo maior capital humano (conhecimento), social (empoderamento) e empresarial (riqueza), num ambiente onde as políticas públicas tivessem suas ações horizontalizadas quebrando com a era das políticas compensatórias tradicionais.

Seguindo as transformações acima citadas, foi criado, em 1999, o MDA com o objetivo de promover a reforma agrária, o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e também identificar, delimitar e titular as terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas.

No início do governo Lula, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, vinculada ao MDA. Sua proposta de desenvolvimento sustentável local traz a abordagem territorial na integração das políticas públicas e participação social na gestão

destas políticas e de um maior aproveitamento do potencial local. Assim, trabalha-se para implementar as ações definidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, através do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS criado em 2002.

O território é a unidade que melhor representa os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições. Logo, a opção do SDT pela abordagem territorial vai além de um processo de desenvolvimento, pois representa a criação de condições de mobilização para os atores locais, permitindo uma maior integração entre sociedade civil organizada e os diferentes níveis do governo. O objetivo da SDT seria o de articular os grupos sociais com as políticas públicas criadas pelos governos federal, estadual e municipal para o desenvolvimento dos territórios com predomínio da agricultura familiar e assentados da reforma agrária, auxiliando na ampliação das capacidades institucionais e humanas e na autogestão destes territórios.

Utilizando-se da estratégia de valorização dos potenciais endógenos locais, a SDT prioriza a redução das desigualdades econômicas e sociais, incentivando as ações de associativismo, comercialização e capacitação, além de outras políticas públicas cujas atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural – PDTRS, a ser construído com a participação das organizações sociais e dos governos locais. Portanto, a idéia é de unir municípios com características semelhantes em torno de um projeto de desenvolvimento territorial comum.

Dentro desse desenvolvimento almejado pela SDT, a agricultura familiar tem a função de: a) alimentar – garantindo a permanência do Estado por meio da segurança alimentar – , b) empregar – apropriando-se de todas as fases do processo produtivo – c) preservar – os organismos sócio-culturais e o meio ambiente (FETAG, 2008). Sua importância nesse processo é indiscutível, por isso, a seção seguinte irá expor a agricultura familiar de forma conceitual e institucional, destacando também suas potencialidades e reafirmando sua importância no cenário nacional.

1.3 A ABORDAGEM INSTITUCIONAL/CONCEITUAL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Introduzido a partir dos anos noventa, o termo *agricultura familiar* não é novo, porém, relativamente recente nas discussões brasileiras sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor. Em 1996, com a criação do PRONAF, o termo foi legitimado pelo Estado e passou a ser alvo de ações e políticas públicas. Para o poder público importa a significação prática do termo na aplicação de políticas fundiárias. Já o meio acadêmico se propõe a fazer uma análise mais aprofundada permitindo refletir sobre os condicionantes que o cercam. Buscou-se neste trabalho, compreender melhor este conceito e conhecer a realidade vivida pela agricultura familiar no país. Assim, nesta seção será exposto o pensamento institucional e conceitual da temática da agricultura familiar.

São muitos os autores que conceituam a agricultura familiar e recorrem ao campesinato para falar de sua origem mais remota. Wanderley (1996) explica que a agricultura camponesa tradicional é uma das formas sociais de agricultura familiar, entretanto, ressalta que ambas possuem particularidades a respeito dos objetivos econômicos, da sociabilidade e da forma de inserção na sociedade global. Henri Mendras (1976, apud WANDERLEY, 1996, p. 3) identificou cinco características das sociedades camponesas:

Uma relativa autonomia face à sociedade global; a importância estrutural dos grupos domésticos, um sistema econômico de autarquia relativa, uma sociedade de inter-conhecimentos e a função decisiva dos mediadores entre a sociedade local e a sociedade global.

Logo, a agricultura camponesa não é só um jeito de produzir no campo, mas sim um estilo de vida, uma forma diferenciada de vida comunitária. Embora nesta agricultura a produção seja realizada em pequenas áreas de terras, ela é diversificada, numa relação de respeito com a natureza, onde o trabalho é quase sempre familiar. Os laços de família são fortes componentes do modo de existir e da cultura camponesa. Enquanto que produzir para o auto-consumo, para a subsistência familiar, tem um papel importante na agricultura camponesa.

Sobre o que caracteriza a vida camponesa, Hobsbawn afirma que o campesinato tradicional é expresso na forma coletiva do trabalho e da produção, a fim de inibir possíveis diferenciações dentro do grupo ou comunidade, no sentido de acumulação não só de recursos,

como de trabalho que exercem. Constituindo “... um conjunto de pessoas que mantêm o mesmo tipo de relação com os meios de produção, bem como outras características econômicas e sociais comum” (1998, p. 218).

Ocorre que o campesinato por ser característico das sociedades tradicionais, vem perdendo um pouco de sua importância, mas continua sendo reproduzido nas sociedades modernas. Sob o impacto das mudanças que resultaram em um novo contexto produtivo, ocorreu uma multiplicação de outras formas da agricultura familiar não camponesa, assumindo uma racionalidade moderna. Embora a agricultura camponesa seja pequena e disponha de poucos recursos para potencializar sua produção, ela não se insere nesta categoria pela dimensão que ocupa e sim pelas relações internas e externas que estabelece (WANDERLEY, 1996).

Esta perda de espaço por parte do camponês é explicada em partes pelas profundas alterações nos conceitos de camponês e agricultor familiar ocorridas desde a década de 1990 aqui apresentadas por Silveira:

[...] uma gama muito grande de tipos de camponeses que vai desde aquele que racionaliza ao máximo sua produção, que está ligado a cooperativas, e tenta ajustar-se às necessidades do mercado, minimizando ao máximo seus riscos, até o posseiro, com condições mínimas de existência, que às vezes planta para ter o que comer (1990, p. 231).

Desta forma, as transformações tecnológicas fragilizaram a independência da produção para auto-consumo, extrapolando as possibilidades da unidade produtiva camponesa. Na medida em que os itinerários técnicos dependiam cada vez mais do uso de insumos produzidos e adquiridos fora das unidades de produção, descaracterizava-as como unidades auto-suficientes ou camponesas. Em resposta a esta nova conjuntura rural, no início da década de 1990, adotou-se a expressão Agricultura Familiar. Este termo foi legitimado pelo Estado quando em resposta às pressões do movimento sindical rural instituiu no ano de 1996 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

As diferenciações entre o camponês e a atual forma de agricultor familiar para Wanderley (1998), consiste basicamente na redefinição da relação trabalho/consumo, na natureza da remuneração familiar e na definição do grau de “auto-exploração” de sua força de trabalho. Entretanto, a integração da unidade de produção familiar ao processo de acumulação capitalista está vinculada a imposição tecnológica, a dependência em relação ao crédito

bancário, a fragilidade do acesso a terra e a vinculação da produção aos diversos mecanismos de mercado.

Logo, de um modo geral, é possível considerar a origem dos agricultores familiares no segmento social do campesinato que, devido a sua evolução histórica, pode vir a se aproximar mais da forma camponesa ou capitalista de produção. Entretanto os aspectos particulares da organização econômica camponesa exerceram significativa influência na forma como os recursos naturais foram e são utilizados, em particular no que se refere ao uso da biodiversidade.

Definida a relação entre campesinato e agricultura familiar, pode se definir este segundo de diferentes maneiras, cada uma com a interpretação voltada aos seus interesses. Entretanto, Abramovay (1992) ressalta que gestão, propriedade e trabalho familiar são atributos básicos presentes em todas as formas de definição. Assim, a agricultura familiar segue um modelo produtivo bastante peculiar, onde a família é proprietária dos meios de produção e ao mesmo tempo administra e trabalha no estabelecimento. No processo produtivo ao produtor são atribuídos os três papéis de empresário, proprietário e trabalhador (BROSE, 1999).

Sabe-se que a agricultura familiar é essencial para o desenvolvimento econômico das pequenas e médias cidades brasileiras. Logo, as intervenções do Estado para a melhoria da agricultura familiar, como foi o caso da criação do PRONAF e demais ações e políticas públicas implementadas, é de grande importância. Sobre este tema, Brose (1999, p. 58) traz a seguinte contribuição:

O desenvolvimento local, baseado na agricultura familiar, depende fundamentalmente da intervenção estatal regulando as assimetrias do mercado através de políticas públicas. Se deixada à própria sorte frente às forças do mercado, a agricultura familiar se transforma em alvo fácil de monopólios e intermediários que se apropriam do valor agregado da produção.

Em relação aos parâmetros institucionais, a propriedade familiar tem sua legalidade definida pelo Estatuto da Terra em seu inciso II, artigo 4, estabelecido pela Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, que traz a seguinte definição:

O imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e

tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros (BRASIL, 1964, p.2).

O termo agricultor familiar encontra-se amparado pela legislação brasileira, através do artigo 2, da Lei 11.326, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República em 24 de julho de 2006, que considera

... agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006, p. 1).

Observa-se que a delimitação institucional do conceito de agricultura familiar mostra-se abrangente o bastante para abarcar sob esta definição a diversidade existente no espaço rural brasileiro, pois, se utiliza do tamanho da propriedade, da predominância da mão-de-obra e da gestão familiar. Diante desta diversidade, o PRONAF exige alguns pré-requisitos aos seus beneficiários: os agricultores devem ser proprietários, arrendatários, posseiros, parceiros ou concessionários da reforma agrária; residentes na propriedade ou em local próximo; detenham no máximo quatro módulos fiscais de terras, ou no máximo seis módulos se for pecuarista familiar quantificado conforme a legislação em vigor; deve apresentar 80% da renda bruta anual familiar advinda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento mantendo até dois empregados permanentes admitindo o auxílio eventual de terceiros.

De acordo com o MDA, a agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a integração entre gestão e trabalho, é o agricultor e sua família que dirige o processo produtivo. Para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a agricultura familiar deve atender a dois requisitos básicos: a gestão do estabelecimento deve ser exercida pelo produtor e a mão-de-obra familiar deve ser superior a contratada. A Secretaria de Estado do Trabalho emprego e Promoção Social – SETP encarregada por parte das ações desenvolvidas pelo PAA no estado do Paraná, define agricultura familiar pela gestão da propriedade agrícola e pela maior parte da mão-de-obra ser exercida pelos próprios membros da família.

No Estado do Paraná, assim como no Brasil, a agricultura familiar tem um enorme potencial. No Paraná existem 369.875 estabelecimentos rurais; destes, cerca de 87% tem menos de 100 hectares e quase 42% são consideradas pequenas propriedades, ou seja, possuem menos de 50 hectares e pertencentes a agricultores familiares (SETP, 2006).

No Brasil, “representam 85,2% do total dos estabelecimentos e ocupa 30,5% da área total dos estabelecimentos rurais, produz 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional – VBP empregando 77% do total da população brasileira ocupada na agricultura, além de ser responsável por 60% dos alimentos presentes na mesa dos brasileiros” (MDA/INCRA, 2000, p. 17).

As tabelas apresentadas a seguir têm o propósito de demonstrar o potencial e a importância da agricultura familiar na economia brasileira. A Tabela 1 traz alguns produtos de grande importância provenientes da agricultura familiar com destaque no VBP total para os três primeiros: fumo, mandioca e feijão.

TABELA 1 – Valor Bruto da Produção de Produtos Seleccionados Produzidos nos Estabelecimentos Familiares em 2000 (em %)

<i>PRODUTO</i>	<i>PARTICIPAÇÃO NO VBP TOTAL</i>	<i>PARTICIPAÇÃO NO VBP DA AGRICULTURA FAMILIAR</i>
Fumo	97	4,2
Mandioca	84	5,5
Feijão	67	3,8
Suínos	58	5,6
Pecuária Leiteira	52	13,3
Milho	49	8,7
Aves/ovos	40	10,0
Soja	32	7,4
Arroz	31	2,7
Café	25	3,5
Pecuária de corte	24	9,5

Fonte: MDA/INCRA, 2000.

Independente da quantidade produzida por estabelecimento, a atividade mais comum entre os agricultores familiares é a criação de aves e a produção de ovos, seguidas do milho e feijão. O maior valor agregado dos produtos de origem animal apresentam maior participação no VBP nacional. Apesar de serem cultivados em mais propriedades o milho e o feijão, não representam parcela significativa do VPB da agricultura familiar. É interessante salientar que

as culturas que possuem maior predominância na agricultura familiar: fumo, mandioca e feijão, não são as que trazem maior receita aos agricultores.

A Tabela 2 demonstra a eficiência da agricultura familiar por unidade de área em relação à agricultura empresarial nas diferentes regiões do Brasil. Evidencia que embora suas propriedades possuam área muito menor, conforme já citado anteriormente, conseguem gerar uma renda superior por hectare de terra ao ano.

TABELA 2 – Renda Total por Unidade de Área, segundo a Região e a Categoria

<i>REGIÃO</i>	<i>AGRICULTURA FAMILIAR R\$/ha/ano</i>	<i>AGRICULTURA PATRONAL R\$/ha/ano</i>
Sul	241	99
Sudeste	129	85
Centro-Oeste	48	25
Norte	51	12
Nordeste	70	37
Brasil	104	44

Fonte: MDA/INCRA, 2000.

Nos dados apresentados pela SETP (2006), o valor bruto da produção gerada pela agropecuária paranaense é de R\$ 5,6 bilhões, destes 48,2% vem da agricultura familiar, mesmo ocupando uma área menor em relação à agricultura empresarial. Assim a capacidade de rendimento dos estabelecimentos familiares é de R\$ 441,00 (quatrocentos e quarenta e um reais) enquanto que do setor empresarial é de R\$ 259,00 (duzentos e cinquenta e nove reais) por hectare. Convém acrescentar a questão da diversidade de cultivos praticados pela agricultura familiar em oposição à monocultura do sistema empresarial.

Em relação ao desempenho da agricultura familiar, Fernandes (2009), ressalta que dois fatores podem interferir de forma decisiva em desempenho ao longo de sua vida útil. Os fatores internos, dizem respeito às dificuldades de: organização, compreensão dos problemas, administração das atividades num cenário de mudanças recentes. Fatores externos estão representados pela ausência ou inadequação das políticas públicas, terras mal distribuídas ou em áreas inadequadas, com solos de baixa qualidade, falta de assistência técnica, burocracia e insuficiência de crédito e por fim, problemas de comercialização por não existir um mercado local (municipal) organizado.

Constata-se então, que se por um lado, com grande capacidade produtiva, a agricultura familiar, mesmo com pouco acesso à terra, ao crédito e as tecnologias, possui condições de contribuir para o abastecimento interno e consequente segurança alimentar. Por

outro lado, é um segmento até então marginalizado, o qual abriga metade das pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, em situação de risco social.

Todos os aspectos elencados anteriormente destacam a grande importância sócio-econômico-ambiental exercida pela agricultura familiar. Entretanto, não são poucas as dificuldades e os desafios a serem superados. Todavia, o maior problema a ser destacado é o êxodo rural provocado pela insuficiência de renda no campo. Neste aspecto, os programas de fortalecimento da agricultura familiar mostram-se como uma ação governamental que pode garantir a permanência destas pessoas em seu local de origem.

É exatamente aqui que a função do PAA na modalidade Compra Direta se instala. Utilizado para assegurar o auxílio a este segmento. A II Conferência Nacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional reafirma sua importância como medida para o fortalecimento da agricultura familiar. Mantendo e ampliando investimentos do poder público que venham promover a soberania alimentar.

Dentro da abordagem de desenvolvimento territorial rural, o enfoque principal do PFZ é suprir a questão de insegurança alimentar pela agricultura familiar local, gerando renda ao campo, fortalecendo a economia local e criando uma relação de proximidade e interdependência entre o rural e o urbano. Este enfoque originou o Programa de Aquisição de Alimentos que é uma das estratégias de ação do *Fome Zero*, tema central desta pesquisa. Na seção seguinte, explica-se o que vem a ser este projeto implementado pelo governo federal.

2 PROGRAMA FOME ZERO E A AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

No Brasil, a fome não é um fenômeno recente, como associada a condição de pobreza. Caracteriza-se pela imensa diversidade de efeitos que provoca na sociedade. Manifesta-se de forma distinta entre as cinco regiões do país. Pode-se dizer, em linhas gerais, que a pobreza é uma situação de privação, onde o indivíduo deixa de ter acesso aos bens e serviços básicos de direito a qualquer cidadão, necessários à sua sobrevivência e previstos na Carta Universal dos Direitos Humanos.

Logo, enfrentar a pobreza é, antes de mais nada, compreendê-la como um processo de democratização social e promoção da cidadania. Na última década do século XX, a mobilização de diversos grupos sociais provocou a inserção de medidas emergenciais e estruturais que permitiram a manutenção do tema na agenda política nacional. Quando o presidente Lula chegou ao poder em 2002, colocou a fome em primeiro lugar na lista de prioridades de seu governo, que foi consumada através da criação do PFZ, um conjunto de ações que pretendia resgatar uma dívida histórica com as classes marginalizadas e provocar mudanças profundas na sociedade brasileira.

Neste sentido, o presente capítulo objetiva apresentar os antecedentes e a origem da proposta do PAA, um programa que nasce no bojo do grupo de políticas estruturantes, com vistas à implementação de ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e a segurança alimentar. Desta maneira, este capítulo divide-se em três partes. Inicialmente é feito um breve relato expondo a origem do PAA numa política pública denominada Programa Fome Zero cujo objetivo principal é a segurança alimentar e nutricional dos indivíduos. Em um segundo momento, descreve-se os principais aspectos do PAA na esfera do poder Federal, como foi instituída, sua problemática, objetivos, legislação, grupo gestor, público alvo, os mecanismos dos quais se utiliza para o seu funcionamento, etc. Para finalizar, o último item descreve como o programa é organizado e operacionalizado no estado do Paraná e como subitem descreve o mecanismo de Compra Direta utilizado no município de Ponta Grossa.

2.1 PROGRAMA FOME ZERO: A GÊNESE DA PROPOSTA DO PAA

Na primeira metade do século XX, em 1930, o médico, geógrafo e historiador pernambucano Josué de Castro, embaixador do Brasil junto a Organização das Nações Unidas – ONU, demonstrou seu pioneirismo ao trazer a análise da fome como um fenômeno geográfico universal, o qual, no Brasil, decorria de uma “doença” social.

Em 1946, este mesmo médico escreve o livro intitulado “Geografia da Fome”, onde diz que a fome é um fenômeno biológico que expressa uma doença social. Também elabora um mapeamento da fome no país partindo de características alimentares, evidenciando que este problema não poderia ser atribuído apenas a fatores naturais, mas, sobretudo, aos sistemas sociais e econômicos. Denuncia ainda que milhares de pessoas no mundo sofrem de fome e desnutrição.

No próximo livro que chamou de “A Geopolítica da Fome”, o autor analisa os aspectos relacionados a este tema como um fenômeno global, demonstrando não existir dificuldades ambientais para ampliar o abastecimento de alimentos do mundo, apenas limitações de ordem prática como capital e trabalho humano disponibilizado pela sociedade para executar esta tarefa. Expõem também a fome como a mais dura manifestação do subdesenvolvimento diante da não cooperação das grandes potências mundiais.

Com a ascensão dos movimentos sociais contra a carestia essa preocupação começa a se transformar em políticas públicas. Bastante amplas, estas políticas programavam ações na agricultura, nos sistemas de abastecimento, distribuição, controle de preços entre outras, as quais objetivava acalmar a opinião pública que clamava por providências por parte do Estado (BELIK, 2009b).

Como mostra Maluf, Menezes e Valente (1996), foi em 1986 que a segurança alimentar aparece como objetivo que define as ações de uma política de abastecimento alimentar. Sem muitos resultados práticos, utilizava-se da noção de segurança alimentar apenas para manter o controle sobre o estado nutricional das pessoas, em especial a desnutrição infantil através da Vigilância Alimentar e Nutricional. As políticas alimentares dos anos 1990, eram desenvolvidas pelo Governo Federal através de ações localizadas com caráter compensatório, é o caso, entre outros, do bolsa alimentação.

No início do século XXI, o problema da fome no Brasil resulta do modelo econômico vigente e relaciona-se ao consumo, ou seja, a compra de alimentos que é uma responsabilidade

das famílias, mas como a renda é mal distribuída, grande parte da população sobrevive com menos de 1.700 Kcal/dia. Sobre isso Silva, Belik e Takagi (2009) dizem que, segundo a FAO, estamos classificados na categoria três (de 1 a 5 para proporções crescentes de subnutridos) juntamente com países como a Nigéria, Paraguai e Colômbia. Porém, não se pode mais dizer que a causa da fome é o déficit na produção. Estimativas da própria FAO apontam uma disponibilidade de alimentos no país *per capita* de 2.960 Kcal/dia, enquanto que o recomendado é de 1.900 Kcal/dia.

Neste contexto, em meados de 2000, o PFZ começou a ser delineado a partir da reunião de uma equipe de especialistas em políticas sociais, alimentares, nutricionais e de saúde. Sua elaboração envolveu uma centena de pesquisadores e colaboradores que trabalharam por mais de seis meses no sentido de apresentar uma proposta de combate a fome e a miséria. No dia Mundial da Alimentação, 16 de outubro de 2001, a proposta intitulada “Projeto Fome Zero” - Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil elaborada pelo Instituto Cidadania foi levada ao Senado Federal (SOUZA, 2006).

Apoiado por diversos organismos internacionais como FAO, Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional), o PFZ tornou-se referência mundial no combate a fome e passou a definir os rumos da política interna e externa do governo Lula. Seu caráter inovador ocupa-se em garantir o mínimo de sobrevivência a população carente, ao passo que se apresenta como alternativa de desenvolvimento do território local (SOUZA, 2006).

O PFZ possui um forte viés territorial que objetiva fornecer alimentos de qualidade, em quantidade e de forma regular a toda população excluída do sistema econômico vigente. Segundo Suplicy (2003, p. 97), “é um programa transversal que pretende estabelecer uma nova articulação com a esfera produtiva, estimulando a agricultura e as economias locais”.

Segundo o PFZ, a fome e a desnutrição no Brasil compreende três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda que decorre da concentração de renda; dos elevados níveis de desemprego e subemprego, do baixo poder aquisitivo dos salários pagos aos trabalhadores; incompatibilidade dos preços praticados com o poder de compra e exclusão da população mais pobre.

Para resolver este problema, o PFZ traz em sua proposta três eixos de políticas para serem aplicadas simultaneamente: “ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender a parcela da população excluída do mercado”. Pois, acabar com a fome é uma questão de mudança do “modelo atual de desenvolvimento econômico que causa a exclusão social, da qual a fome é apenas mais uns

dos seus resultados visíveis, como o são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81).

No entanto, por não haver possibilidades de aguardar que medidas estruturais venham a alterar o cenário presente, reformulando o modelo econômico vigente, o Governo Federal, juntamente com Estados e Municípios através das diversas ações do PFZ, aplica políticas emergenciais de segurança alimentar, essencial ao enfrentamento da fome e da miséria.

Utilizada também como estratégia nas políticas agro-alimentares (produção agrícola e agroindustrial), a segurança alimentar é o principal eixo norteador do PFZ, permitindo o desenvolvimento econômico e social permanente, com vistas à ampliação da equidade e inclusão social. Composto por dezenas de ações implementadas por diversos ministérios, o programa de caráter intersetorial se divide em três grupos de políticas: estruturais, específicas e locais conforme exposto no quadro abaixo.

POLÍTICAS LOCAIS		
Áreas Rurais • Apoio à Agricultura Familiar • Apoio à Produção para Auto-consumo	Pequenas e Médias Cidades • Banco de alimentos • Parcerias com Varejistas • Modernização dos Equipamentos de abastecimento • Novo relacionamento com supermercados • Agricultura urbana	Metrópoles • Restaurantes populares • Banco de alimentos • Parcerias com varejistas • Modernização dos Equipamentos de abastecimento • Novo relacionamento com as redes de supermercados.

POLÍTICAS ESTRUTURAIS	POLÍTICAS ESPECÍFICAS
• Geração de Emprego e Renda • Intensificação de Reforma Agrária • Previdência Social Universal • Bolsa Escola e Renda Mínima • Incentivo à Agricultura Familiar	• Programa Cupom de Alimentação • Ampliação do PAT • Doações de Cestas Básicas Emergenciais • Combate à Desnutrição Infantil e Materna • Manutenção de Estoques de Segurança • Ampliação da Merenda Escolar • Segurança e Qualidade dos Alimentos • Educação para o Consumo e Educação Alimentar

QUADRO 1 – Esquema das propostas do Programa Fome Zero

FONTE: INSTITUTO CIDADANIA (2001, p. 84).

As políticas emergenciais (específicas) estão representadas da seguinte forma: cupom alimentação, merenda escolar, cesta básica, banco de alimentos, estoques alimentares etc. São destinadas a grupos específicos da sociedade, as ações emergenciais são classificadas como

compensatórias e têm o objetivo de enfrentar a insegurança alimentar. Já as ações estruturais estão ligadas ao aumento da oferta de alimentos básicos, ao barateamento dos produtos e a melhoria da renda dos agricultores familiares. As locais abrangem áreas rurais; pequenas e médias cidades e metrópoles, visando subsidiar o desenvolvimento local, através de parcerias com estados e municípios para a implantação de ações inovadoras.

Segundo o PFZ, o apoio à produção agrícola familiar integrado as políticas locais com vistas a promoção de uma maior segurança alimentar está sendo efetuada através das seguintes ações:

- Redirecionamento do PRONAF para atender mais efetivamente agricultores sem recursos próprios e com dificuldades de acesso ao crédito;
- As chamadas demandas institucionais que são compras efetuadas pelo governo (municipal e estadual) de alimentos para distribuição em programas e organismos públicos;
- A comercialização através da mediação entre governos municipais e empresas interessadas em adquirir produtos regionais;
- A oferta de espaços públicos destinados a venda dos produtos;
- Utilização produtiva de espaços abandonados nas cidades, a chamada agricultura urbana.
- O apoio à criação de hortas comunitárias. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 87).

Nesta lógica, a análise das políticas propostas pelo PFZ expressam o desejo de um desenvolvimento socioeconômico, que atenda as necessidades da população marginalizada, através da promoção de um “rearranjo produtivo nacional” (SOUZA, 2006, p. 32). Para isso, buscou-se um modelo onde os “alimentos e o sistema agro - alimentar desempenhariam um papel central”, numa produção voltada para atender o mercado interno (MALUF e MENEZES, 2009).

O PFZ defende a reforma agrária por acreditar que existe no Brasil uma necessidade de ocupação dos espaços rurais de forma mais igualitária, podendo ser utilizado na diversificação das atividades agrícolas ou na implementação de atividades não agrícolas que auxiliasse na geração de renda e proporcionando a permanência da população no campo com maior qualidade de vida. Logo, a importância de uma ampla reforma agrária é pautada seguindo quatro princípios: “redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de auto-consumo alimentar e dinamização das economias regionais” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 86).

As políticas de modernização e especialização das atividades agrícolas do passado levaram a perda do costume de cultivar para o auto-consumo familiar, agravando a situação de insegurança alimentar, sobretudo, a partir de 1994 com o Plano Real. Foi quando ocorreu uma queda significativa na renda das famílias. Então, para tentar sanar esta carência o PFZ, através de ações ligadas às políticas locais estimula o cultivo para o auto-consumo, pois acredita em sua importância nutricional no combate a fome e a pobreza.

A precária condição da agricultura familiar proporciona uma renda insuficiente à população rural, a qual acumula índices de pobreza e insegurança alimentar superiores aos dos moradores das áreas urbana. Nesse sentido, ações de incentivo a atividades não agrícolas na propriedade, o emprego na zona urbana e a extensão de direitos sociais devem ser utilizadas como forma de garantir emprego e renda ao campo.

A implementação de ações do PFZ voltadas a produção de alimentos e a elaboração de um Plano Safra da Agricultura Familiar impulsionado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA são as consequências do enfoque dado a questão da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN que emergiu em nosso país na década de 1990. Inclusive o CONSEA constitui-se um espaço de permanente discussão acerca das políticas de crédito (como é o caso do PRONAF), assim como as do PAA, direcionadas a agricultura familiar.

Segundo Silva, Belik e Takagi (2009), a implementação do PFZ em 2003 obteve enorme aceitação por proporcionar instrumentos capazes de criar uma rede de seguridade social, uma vez que a fome é apenas uma das diversas inseguranças da população mais pobre. As prefeituras de Santo André, Campinas, Embu, todas no estado de São Paulo e Ponta Grossa no Paraná, foram uma das primeiras a tornar concreta a implementação de algumas políticas propostas pelo PFZ.

O novo direcionamento das políticas públicas focadas no combate a fome e a insegurança alimentar e nutricional contribuíram na ampliação e diversificação das linhas de crédito ofertadas pelo PRONAF. Dessa perspectiva de interligação entre a demanda por alimento que possui os programas desenvolvidos pelo governo, com a produção da agricultura familiar local, surge o PAA, objeto de estudo desta pesquisa o qual será detalhado no próximo tópico.

2.2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA NO BRASIL

Criado pelo Governo Federal através do PFZ, o PAA busca através de suas ações estimular e fortalecer a agricultura familiar brasileira, auxiliar o desenvolvimento local e suprir a demanda de alimentos ofertados por instituições e programas sociais. Nesta seção será exposta a composição e o funcionamento do programa em âmbito nacional.

A situação de insuficiência alimentar da população brasileira e as dificuldades do Estado em garantir a esse grande contingente de pessoas o acesso a alimentos em quantidade suficiente e com regularidade configura-se na problemática elencada pelo PAA. Ainda relacionada a esta problemática está o agricultor familiar que por sua vez, possui inúmeras dificuldades, entre elas está a falta de renda e as condições precárias de vida as quais põe em risco sua manutenção no campo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE demonstra que a área urbana embora concentre um maior número de pessoas possui melhores indicadores alimentares em relação ao espaço rural. Sabe-se que a pobreza está diretamente ligada a falta de ocupação produtiva que gere renda para a aquisição dos bens necessários a sobrevivência, seja ela rural ou urbana, a qual se configura na causa principal da desnutrição:

A presença de gente improdutivo em regiões rurais significa que não está sendo plantado tanto alimento quanto possível, e a presença de pessoas enfermas e improdutivas na região urbana provavelmente quer dizer que não estão sendo produzidos muitos artigos manufaturados nem explorados serviços. (SEITZ, 1991, p. 59)

Como uma das ações do PFZ e abrigada no bojo da estratégia da SAN, o PAA configura-se num instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696 de 02 de julho de 2003, regulamentado pelo Decreto 4.772, de 02/07/2003, substituído pelo Decreto 5.873 de 16/08/2006. Abrange todo o território brasileiro e foi formulado com o objetivo de incentivar a agricultura familiar através da compra da produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária conforme expõe o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS:

Promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação desta produção, visando o desenvolvimento da economia local e o atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais locais. (MDS, 2004, p. 5)

Os objetivos específicos elencados pelo PAA são:

- Garantir o direito humano à alimentação conforme os hábitos culturais locais, para os segmentos populacionais que vivem em situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar e nutricional – que são assistidos por entidades e programas sociais;
- Garantir a compra e o escoamento de produtos da agricultura familiar e de assentados da reforma agrária com remuneração adequada;
- Aumentar em quantidade e qualidade o abastecimento de gêneros alimentícios aos restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, tendo em vista ampliar o número desses equipamentos e a capilaridade de distribuição de alimentos e refeições, em especial nas áreas metropolitanas e capitais, para atender às populações com déficits de consumo alimentar - nutricional;
- Potencializar o atendimento dos programas e entidades sociais locais, com a doação de alimentos e refeições balanceadas, para melhorar a dieta alimentar das populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- Eliminar a carência nutricional da população vulnerável à fome, respeitando as diferenças de hábitos regionais;
- Capacitar os beneficiários do projeto para a gestão empreendedora de negócios em caráter associativo e cooperativo;
- Fortalecer as economias locais com a geração de trabalho e aumento da renda na agroindústria familiar;
- Promover ações de educação alimentar voltada à segurança nutricional, preservação e resgate da cultura gastronômica, combate ao desperdício e promoção da saúde. (MDS, 2004, p. 4).

O grupo gestor foi instituído pelo Decreto Lei 6.447 de 07/05/2008 e está sob a coordenação de um comitê interministerial o qual conta com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério da Fazenda – MF e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. A função do grupo gestor é de fazer o acompanhamento do Programa, definindo as normas para a sua implementação conforme exposto abaixo:

Definir a sistemática, regiões prioritárias, condições de doação e venda. Medidas operacionais, solicitar relatórios aos órgãos conveniados, identificar fontes complementares de recursos, apoiar outras ações estruturais relacionadas com a aquisição da safra, buscando fortalecer a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária (MDS, 2004, p. 7).

Presente em aproximadamente 2,6 mil municípios do país, o PAA iniciou em 2003 atendendo 42.000 agricultores e 39.500 pessoas em situação de risco alimentar e nutricional.

Os dados do relatório elaborado pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (2009) demonstram que os instrumentos de: Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, Formação de Estoque pela Agricultura Familiar – CPR – Estoque e Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR – Doação, juntos atenderam no ano de 2008 a 92.071 produtores familiares, com a aquisição de 178.546 toneladas de diversos produtos alimentícios utilizados na formação de estoques, na doação a famílias ou grupos em estado de carência alimentar e nutricional e a instituições sociais. Os alimentos adquiridos com doação simultânea beneficiaram cerca de 8.600 mil pessoas. (CONAB,2008).

Operacionalizado pelo MDS e CONAB, a execução do PAA é realizada mediante a celebração de convênios e parcerias entre os governos federal, estaduais e municipais. Sendo que os estados conveniados devem contar com uma coordenação própria para subsidiar a formulação das propostas de participação de acordo com os critérios estabelecidos e também promover a articulação dos agentes locais.

A CONAB inicialmente promove, por meio de palestras e reuniões, a apresentação do Programa, dos instrumentos de aquisição e das condições para participação. Após divulgação, as associações e cooperativas de agricultores têm à disposição o PAA Net, pelo qual as propostas de participação são encaminhadas à CONAB para aprovação. A contribuição institucional disponibilizada ao MDS contempla:

- Recebimento, guarda, movimentação e distribuição de produtos doados ao Fome Zero, incluindo máquinas, equipamentos eletrônicos, peças de vestuário, utensílios, veículos e brinquedos;
- Aquisição de bens e prestação de serviços para instalação de unidades de apoio a ações de suplementação alimentar;
- Serviços de guarda, transporte e distribuição de material informativo e pedagógico do Fome Zero; e
- Doação de produtos originários de aquisições da Agricultura Familiar, promovendo ações de suplementação alimentar e geração de renda, em articulações de interesse público. (CONAB, 2008, p. 75).

Se o convênio for firmado diretamente entre a administração municipal e os órgãos federais (MDS e CONAB), o município deverá cumprir com algumas obrigações para estar apto a receber os recursos de dotações orçamentárias específicas. Por isso, recomenda-se que as propostas formuladas estejam apoiadas em algum conselho municipal atuante (CMDRS, CONSEA, etc.). Sua estruturação é efetuada por intermédio dos seguintes mecanismos de amparo a comercialização da produção agrícola familiar nacionalmente operacionalizado pela CONAB.

MECANISMO	EMENTA
CAAF – Compra Antecipada da Agricultura Familiar	Operacionalizado pela CONAB, direciona-se aos agricultores familiares enquadrados no PRONAF nos grupos A ao D, incluindo agro-extrativistas, quilombolas, assentados da reforma agrária, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais, que não tiverem sido beneficiados por crédito de custeio e que estejam necessariamente organizados em grupos formais ou informais. Prevê a antecipação dos recursos para o plantio. Efetuada no momento do plantio é liquidada pelo agricultor mediante o pagamento em dinheiro ou pela entrega da produção na hora da colheita.
CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos pelo Estado, à preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações) inserindo o agricultor familiar no mercado de forma mais justa, via compra direta de sua produção, a fim de constituir reserva estratégica de alimentos, é operacionalizada pela CONAB.
CDLAF – Compra Direta Local da Agricultura Familiar ²	Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional das escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e outros, e dos programas sociais locais tais como banco de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Resultando no fortalecimento da agricultura familiar, na geração de emprego e renda no campo, no desenvolvimento da economia local. É operacionalizada pela CONAB, governos municipais e estaduais.
CGCAF – Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar	Permite que o agricultor venda sua produção através de um contrato que será efetuado no plantio com preço determinado o qual será pago na colheita.
CPR – Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. É operada pela CONAB.
IPCL – Incentivo a Produção e Consumo do Leite	Destina-se a incentivar a produção e o consumo familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição, e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição do leite com garantia de preços. A implantação do IPCL é restrita à área de atuação da SUDENE. O mecanismo de operacionalização da modalidade pelo MDS através de convênios com os Governos Estaduais.

QUADRO 2 – Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Fonte: Adaptado com base em Souza (2006) e MDS (2008).

As diversas modalidades citadas no Quadro 2, visam garantir o direito básico à alimentação adequada previsto em Lei para todas as pessoas que vivem socialmente em situação de insegurança alimentar e nutricional. Os produtos adquiridos pelo PAA são

² Este mecanismo será explorado no próximo capítulo por se tratar do único utilizado no município de Ponta Grossa - Paraná

destinados aos bancos de alimentos, creches, abrigos, asilos, hospitais públicos, escolas municipais, orfanatos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

Os recursos orçamentários destinados ao PAA têm origem no Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, regulamentado pela lei nº111 de 2001 e enquadrado no âmbito do PRONAF. Dividido entre o MDS e o MDA, o primeiro faz a compra para doação, e o segundo faz a compra da agricultura familiar para venda. No ano de 2008 os recursos destinados aos dois ministérios para o programa somaram mais de 590 milhões. Para a aquisição dos produtos agropecuários é permitida a compra sem licitação até o limite de R\$ 3.500 por família ao ano destinada por ordem de prioridade aos seguintes produtores:

- Quilombolas, indígenas, ribeirinhos e trabalhadores rurais sem terra acampados;
- Produtores inseridos no grupo “B” do PRONAF;
- Produtores inseridos no grupo “A” do PRONAF;
- Produtores inseridos no grupo “A/C” do PRONAF;
- Agricultores Familiares. (MDS, 2004, p.10).

Segundo o Relatório de Gestão da Secretaria Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, os impactos diretos mais relevantes causados pelo PAA são os seguintes:

- I) Estimula a produção de alimentos nas localidades com ênfase em produtos regionais;
- II) Elevação dos estoques estratégicos;
- III) Melhoria da renda de um número relevante de produtores, ocorrida a partir do anúncio por parte do governo de que haveria a compra da safra. (MDS, 2004, p.35).

Para o governo, a compra institucional da agricultura familiar reforça os pilares da política de segurança alimentar e nutricional o qual representa a melhoria do acesso à alimentação por grande parte da população marginalizada e excluída. Citado anteriormente, Souza (2006) confirma que o PAA utiliza o desenvolvimento territorial (local) como alternativa para desenvolver os espaços deprimidos, não ocupados pela produção patronal. Sua inovação ocorre ao buscar atender dois segmentos distintos da sociedade: as populações rurais em dificuldades financeiras e as populações urbanas em situação de insegurança alimentar.

Todavia, o PAA proporciona um aumento de renda através da compra da produção e do estímulo a coletividade, demonstrando que juntos os agricultores podem alcançar

vantagens que dificilmente conseguiriam trabalhando sozinho. Impulsionando o comércio local, uma vez que a renda gerada pela venda de parte da produção ao PAA se reverte em consumo no próprio município, auxiliando a geração de empregos na área urbana. Também trazem melhorias significativas na qualidade da alimentação oferecida as demandas atendidas pelos programas sociais locais.

Entretanto, apesar de todos os benefícios proporcionados pelo PAA aqui apresentados, conforme o PPA – Plano Plurianual 2004/2007, o programa mantém-se ainda como uma simples “ação orçamentária” entre tantas outras que se inserem “sob a rubrica abastecimento alimentar”, sem ter conseguido “status de programa orçamentário” (DELGADO apud MATTEI, 2009, p. 7). Mesmo sob esta configuração, o relatório da CONAB 2006, apresenta perspectivas positivas para o futuro do PAA:

- Institucionalização de uma política de apoio à comercialização da agricultura familiar com base em princípios de segurança alimentar e nutricional
- Revitalização dos instrumentos tradicionais da Política Geral de Preços Mínimos – PGPM
- Fortalecimento e ampliação do PAA
- Estoques governamentais • Sistema público de informações de mercado
- Apoio ao armazenamento na agricultura familiar
- Fortalecimento de circuitos locais e regionais de comercialização
- Apoio à organização dos pequenos varejistas • Organização e desenvolvimento do mercado de produtos hortícolas. (CONAB, 2006, p. 12).

Enfim, o PAA se fundamenta no modelo de desenvolvimento difundido mais recentemente, onde os programas ou políticas públicas direcionam seus esforços para os temas socioeconômicos que estão relacionados ao combate a pobreza, a desnutrição e a melhoria na qualidade de vida através da geração de renda e do desenvolvimento da economia local. A seguir descreve-se sobre o funcionamento do PAA no estado do Paraná.

2.3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA NO PARANÁ

O Brasil, como uma federação, confere aos governos estaduais um papel relevante na formulação e implementação de ações e programas próprios, bem como na implementação de programas federais. Após a consolidação da constituição de 1988, as possibilidades de ações a nível municipal foram bastante ampliadas. No município as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN desempenham papel fundamental e, como lembra o bispo Dom Mauro Moreli, personalidade preocupada com as questões sociais do país, “nesta esfera as famílias passam a ter nome, rosto e endereço”.

Atualmente, podem-se identificar três campos de atuação em SAN que são próprios da esfera estadual de governo:

- Implementação de ações específicas em áreas de relevância para a SAN. Nestes termos, é preciso que os programas estaduais voltados ao abastecimento e a produção agroalimentar tenham o enfoque da SAN;
- Promover a capacitação em SAN das especificidades regionais devido ao maior conhecimento dos recursos disponíveis e a maior proximidade com a realidade dos municípios;
- Dar suporte às ações e políticas municipais e as iniciativas de articulação entre municípios conforme já ocorre em alguns estados. (RIBAS, 2009, p. 18).

No estado do Paraná, a execução do PAA é efetuada de maneira diferente em relação aos demais estados da Federação. São duas entidades responsáveis: a CONAB como gestora federal e a SETP como gestora estadual do programa. A CONAB operacionaliza quatro modalidades de aquisição dos alimentos: CDAF (direta), CAAF (antecipada), CGCAF (contrato de garantia da compra), CDLAF (direta local). A Compra Direta Local é operacionalizada pela SETP, pois efetua a aquisição com doação simultânea, ou seja, as entidades proponentes fazem o levantamento da demanda das entidades beneficiárias para receberem os alimentos, segundo propõe o contrato.

Um acordo informal entre CONAB e SETP, não permite que os municípios participantes sejam operacionalizados pelas duas entidades ao mesmo tempo. O fato de a SETP não operacionalizar outras modalidades de aquisição, deve-se a não dispor de instalações de armazenamento em nenhum município do estado paranaense.

Quanto ao período de execução do programa, o gerente de operações da CONAB explicou que existe diferença entre os municípios geridos pela CONAB e pela SETP:

O nosso da CONAB é anual, o prazo é de doze meses...acabamos de fechar uma proposta em dezembro para operar de dez a jan, caso chegue em dez e ele não concluiu, e falta muito, a gente manda devolver o dinheiro e ele faz outro projeto, pro outro ano, se falta pouco e ele fechar antes de um ano, já pode fazer outro e já imenda. O SETEP não tem um prazo lá, parece que agora eles estão mudando também igual a nós, pois eles tem dificuldades, chegava o fim do ano e tinham que cortar. A CONAB não, se no final do ano ele não conseguir fechar ele faz um aditivo prorrogando. (GERENTE DE OPERAÇÕES DA CONAB – CURITIBA, 13/01/2009).

Ao analisar o relatório de prestação de contas da CONAB 2009, constatou-se que no ano de 2006, foram incorporadas novas orientações ao procedimento de prestação de contas do PAA/Compra Direta, pois, a Coordenação Estadual entendeu que o programa não representa apenas mais uma ação governamental que tem por objetivo melhorar a qualidade e quantidade dos alimentos ofertados em instituições sociais e gerar renda aos agricultores de base familiar, mas que é um instrumento de promoção do desenvolvimento local, que oportuniza a abertura de um mercado consumidor no próprio município sem a necessidade de atravessadores.

Ao final do convênio celebrado entre município e SETP, no momento da prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, as entidades proponentes devem apresentar o Plano de Aplicação executado conforme foi contratado não sendo permitido nenhuma alteração sem a autorização formal por meio de Aditivo ao convênio. Objetivando verificar o processo de gestão do programa no município, a coordenação Estadual, solicita a realização e comprovação das seguintes atividades: seminário de planejamento, encontro municipal PAA/Compra Direta, seminário de avaliação PAA – Compra Direta.

Entre os anos 2003 e 2005, o PAA cresceu muito no estado, em número de municípios participantes, de projetos, de agricultores, de entidades e em valores. Neste período, a CONAB foi responsável pela operacionalização em 50,7% dos municípios beneficiários, executando 67,8% dos projetos com o atendimento de 53,9% dos agricultores, o qual exigiu a utilização de 59,4% dos recursos do PAA. Sendo que os projetos no Paraná são selecionados pelo estado e não pelo governo federal (DORETTO e MICHELON, 2007).

Ao atender as demandas apresentadas por entidades governamentais, bancos de alimentos e outras, a CONAB – PR beneficiou 180 município e se utilizando de seus estoques

oriundos da agricultura familiar, doou alimentos à 310 entidades nas modalidades descritas na Tabela 3:

TABELA 3 – Demonstrativo das Aquisições efetuadas pela CONAB em 2008

<i>VINCULAÇÃO</i>	<i>MODALIDADE</i>	<i>MUNICÍPIOS ATENDIDOS</i>	<i>AGRICULTORES FAMILIARES</i>	<i>QUANTIDADE (t) DE ALIMENTOS</i>
MDA	Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	75	664	417.410
MDA	Formação de Estoque pela Agricultura Familiar CPR – ESTOQUE	13	2.020	5.688
MDS	Compra Especial da Agricultura Familiar – CAEAF	92	4.305	9.304

Fonte: CONAB (2009, p. 75).

Ainda segundo Doretto e Michelin (2007), mediante informações obtidas da SETP pelo Coordenador Estadual do PAA, os principais resultados obtidos pelo programa foram: a diminuição da evasão escolar dos alunos matriculados no EJA (Ensino de Jovens e Adultos), redução da desnutrição infantil e consequente redução no uso de medicamentos em creches e escolas, substituição da tradicional sopa por uma refeição contendo produtos frescos, diversificação da produção agropecuária, geração de renda para a agricultura familiar, valorização da cultura alimentar local e novas formas de comercialização aos agricultores.

Dentro das ações instituídas pelo PAA no processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar vários mecanismos tem sido acionados visando um melhor desenvolvimento local. A compra direta mostra-se fundamental na permanência e manutenção do agricultor e sua família na área rural, haja vista que representa uma alternativa de renda.

2.3.1 O Mecanismo de Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF

A resolução dos problemas de segurança alimentar e nutricional englobam a participação dos diferentes grupos sociais – o núcleo familiar, a comunidade, o município, o estado e o governo federal -, os quais possuem papel distinto no funcionamento da sociedade.

Na busca por oportunizar o acesso a alimentação adequada a todas as pessoas, estas esferas de poder enfrentam desafios distintos de acordo com o nível de abrangência o qual estão atuando.

Ao se considerar que nos territórios rurais estão concentrados cerca de $\frac{3}{4}$ (três quartos) dos indivíduos subnutridos existentes no planeta e o número absoluto de pessoas em situação de plena miséria, tal condição poderia ser ainda maior não fosse o êxodo rural. Neste sentido Maluf e Menezes (2009), explicam que os altos índices de pobreza e fome encontrados no campo resultam da falência das atividades produtivas em pequenas e médias propriedades rurais as quais carecem de recursos financeiros e possuem dificuldades de auto-inserção no mercado.

Inserido nesta perspectiva, a modalidade de compra direta adota um enfoque espacial que valoriza as dinâmicas dos territórios locais, proporcionando a interação entre rural e urbano, de forma a criar condições para o desenvolvimento de atividades produtivas que permitam a superação da pobreza no campo e atenda pessoas em situação de risco social e conseqüente insegurança alimentar nas cidades.

Sobre a atuação da esfera local na implementação de ações e políticas voltadas a SAN, Costa e Maluf (2001, apud RIBAS, 2009, p. 18), sugeriram diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar com os seguintes objetivos:

- a) promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos em bases socialmente equitativas;
- b) ampliar o acesso à uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população;
- c) promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa dos seus direitos;
- d) universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos;
- e) estimular a participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política de SAN e apoiar as iniciativas não-governamentais.

É possível observar que as diretrizes acima citadas são organizadas no sentido de promover a integração campo/cidade reduzindo as desigualdades, facilitando o acesso a alimentação adequada conforme descrito no Direito Humano a Alimentação Adequada - DHAA e estimulando a gestão participativa da sociedade civil. Tais objetivos vêm ao encontro do procedimento de compra direta.

A CDLAF é parte do PAA, ou seja, é um de seus mecanismos. Existe uma diferenciação de nomenclatura entre CONAB e SETP. A denominação utilizada pela CONAB é de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea ou Compra Especial da Agricultura Familiar – CAEAF e a SETEP a chama de Compra Direta Local da Agricultura Familiar CDLAF. Optou-se neste trabalho pela denominação da SETP por sua nomenclatura simplificada, entretanto para facilitar será reduzido apenas a PAA – Compra Direta.

Operacionalizado nacionalmente pela CONAB, através de convênios entre Governo federal (MDS/MDA e CONAB) e administrações municipais ou entre as administrações estaduais e municipais, o CDLAF visa estimular a articulação entre a produção oriunda da agricultura familiar e o atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais das municipalidades, bem como de instituições locais que atuam no combate à fome.

Os municípios cujas parcerias para participação do PAA são firmadas com a CONAB, estão sob sua coordenação, é o caso de Ponta Grossa:

A CONAB é a coordenadora do projeto, e eles são os executores, os operacionalizadores, os executores são eles lá na ponta tanto a entidade proponente quanto a entidade beneficiária que no caso é o banco de alimentos. (GERENTE DE OPERAÇÕES DA CONAB – CURITIBA, 13/01/2009).

Podem participar do CDLAF produtores familiares e assentados da reforma agrária organizados em grupos legalmente constituídos (cooperativas e associações), inserido nos grupos do PRONAF. São exigidos da organização dos fornecedores (agricultores) os principais documentos: declaração de aptidão ao PRONAF – DAP, proposta de participação, certidões negativas da cooperativa ou associação, estatuto e ata de posse da atual diretoria, ata de assembléia aprovando a proposta de participação na modalidade, termo de compromisso mútuo (CONAB, 2008).

Com garantia de venda e escoamento da produção através de nota promissória no valor de 103% (cento e três por cento) do valor da operação, os preços dos produtos agropecuários são os praticados no mercado local/regional e definidos na proposta de participação com prazo de validade estabelecido. A entrega dos produtos é de responsabilidade dos agricultores, podendo contar com o apoio logístico dos agentes municipais, deve obedecer ao cronograma estabelecido na proposta de participação nos locais indicados acompanhados da nota fiscal do produtor (CONAB, 2008).

O pagamento é efetuado na conta bancária indicada pela associação ou cooperativa dos fornecedores (agricultores), no prazo de até 10 (dez) dias a contar da data da formalização da Cédula de Produto Rural – CPR e aprovação da proposta de participação. A CONAB emitirá uma autorização para movimentação financeira que irá permitir os saques pelas cooperativas ou associações para pagamento dos produtos entregues (CONAB, 2008). Os recursos destinados à implementação do projeto serão repassados aos governos estaduais e municipais pelo MDS e pelo MDA (MDS, 2004).

Para se beneficiar dos alimentos oriundos da Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF é necessário, preferencialmente, fornecer gratuitamente refeições de forma continuada. A entidade beneficiária deverá participar do processo de seleção através da proposta de participação especificando o perfil da entidade (tipo e número de refeições por dia, dieta especial, dias da semana, tipo de atendimento, fonte de recursos, etc.) e o perfil dos beneficiários (número de pessoas, sexo, faixa etária, comunidade e povos tradicionais, etc.) (MDS, 2004, p. 10, 11).

Apoiar a comercialização de alimentos através da sustentação de preços, adquirindo a produção da agricultura familiar para a doação simultânea às populações em situação de insegurança alimentar, é a finalidade deste mecanismo. Os números da Tabela 4 demonstram sua abrangência, o qual adquiriu em 2007 pela CONAB 117.274 toneladas de alimentos diversos de 65.697 agricultores familiares de todo o Brasil, distribuídos a 8.161.756 beneficiários consumidores (CONAB, 2007).

TABELA 4 – Demonstrativo de Aquisição e Distribuição de Produtos/ Alimentícios/MDS

UF	AQUISIÇÃO				DISTRIBUIÇÃO	
	Agricultores Familiares	Municípios	Quantidade Adquirida (t)	Volume de recursos (R\$ 1,00)	Entidades Beneficiadas	Pessoas Beneficiadas
AM	3.173	26	8.488	4.343.259,54	313	243.455
RR	77	3	40	140.040,00	61	21.834
BA	5.461	51	5.880	14.446.075,24	1.988	971.372
SE	3.198	29	6.756	9.433.411,92	347	221.896
CE	4.832	77	6.406	8.806.883,73	3.226	1.154.741
ES	77	4	88	112.237,79	42	7.308
GO	778	13	1.492	2.701.473,54	393	174.374
MA	2.978	30	2.477	6.074.594,19	658	184.153
MG	17.922	140	33.892	23.731.114,99	3.320	1.870.026
MS	90	4	177	254.955,00	82	24.597
MT	1.492	42	2.186	3.806.323,51	462	149.937
PA	606	12	350	1.175.517,45	246	150.167
PB	481	17	800	972.993,65	337	54.916
PE	1.324	13	3.002	4.030.156,62	241	183.232

UF	AQUISIÇÃO				DISTRIBUIÇÃO	
	Agricultores Familiares	Municípios	Quantidade Adquirida (t)	Volume de recursos (R\$ 1,00)	Entidades Beneficiadas	Pessoas Beneficiadas
AM	3.173	26	8.488	4.343.259,54	313	243.455
AL	333	5	733	821.467,55	534	164.928
PI	450	1	27	191.663,68	18	8.868
PR	3.603	71	8.174	9.149.028,91	928	745.008
RJ	467	3	582	1.382.946,40	228	87.553
RN	535	6	377	1.057.677,67	887	251.052
RO	1.058	7	1.849	2.426.741,51	438	74.401
AC	687	7	682	816.397,79	187	28.771
RS	10.006	88	17.485	18.026.303,92	1.501	326.433
SC	4.464	99	9.130	16.889.150,15	2.346	793.774
SP	1.323	12	3.935	4.375.913,82	389	223.610
TO	282	10	2.266	641.802,96	110	45.350
Total Geral	65.697	770	117.274	135.808,132	19.282	8.161.756

Fonte: CONAB – Relatório de Gestão Simplificado (2007).

No Paraná em 2008, foram adquiridos por meio deste instrumento 9.304 toneladas de diversos produtos alimentícios de 4.305 agricultores familiares, distribuídos a 948.424 beneficiários consumidores através de 1.209 entidades com recursos que ultrapassam 12 milhões de reais (CONAB, 2008).

O caráter estratégico deste mecanismo configura-se ao exigir que as ações de distribuição e consumo sejam efetuadas de forma simultânea. Assim, consegue agregar vantagens como:

- Simplifica e agiliza o escoamento da produção;
- Promove e amplia a inserção socioeconômica dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
- Disponibiliza alimentos adequados à nutrição das populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar;
- Habilita os agricultores familiares para controlar a comercialização de seus produtos, o que resulta no aumento real de suas rendas e no abandono de uma relação de desvantagem com as redes de atravessadores. (MDS, 2004, p. 4).

Todos os aspectos elencados não apenas nesta seção, bem como no capítulo como um todo justificam o interesse em investigar a efetivação realizada no município de Ponta Grossa Paraná acerca desta ação conjunta entre governo federal e municipal, inédito e inovador para os padrões de políticas públicas sociais no Brasil.

Devido ao fato da segurança alimentar representar um dos pilares no qual está embasado o PFZ o qual originou o PAA, no próximo capítulo serão explorados alguns princípios norteadores da segurança alimentar no Brasil e no mundo.

3 O CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E SUA UTILIZAÇÃO ESTRATÉGICA NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O crescimento econômico, a intensificação dos processos de urbanização, a comercialização global de produtos agrícolas e a explosão da demanda por alimentos nos países emergentes, induziram a sociedade a formular novas interrogações sobre os rumos a serem tomados em favor da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN. O consumo excessivo que ameaça a biodiversidade e a sustentabilidade do planeta associado à governança global são temas que integram as discussões atuais.

O termo *alimentação adequada* defendido pela SAN, refere-se aos aspectos de desenvolvimento econômico e social baseado na produção alimentar que estimule a revalorização de métodos tradicionais de manejo e gestão ambiental apoiado nos conhecimentos acumulados pelas populações locais. Este modelo irá expressar a soberania alimentar do país. Neste sentido, a opção pela agricultura familiar referencia a construção de modelos de produção alimentar que promovam o acesso a alimentação adequada e saudável.

Resgatar o patrimônio alimentar das populações e incentivar a valorização do componente simbólico-cultural na representação alimentar tem sido considerado como principal recomendação para a promoção da alimentação adequada reconhecida como um direito básico no Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 do qual o Brasil é signatário. Considerando o papel primordial da SAN, cabe ao estado brasileiro promover políticas públicas voltadas a atender as populações que se encontram em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

Neste sentido, a segurança alimentar norteia as ações instituídas pelo PFZ, o qual buscou através da criação do PAA, obter alimentos com qualidade e em quantidade suficiente para atender aos programas de segurança alimentar conforme considerado. Assim, aborda-se o conceito de segurança alimentar visto pela comunidade internacional e dentro da perspectiva brasileira. Em seguida, discute-se a importância da sustentabilidade para a garantia da oferta de alimentos para as gerações futuras e sua relação com a agricultura familiar.

3.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Alencar (2001) apresenta de início um retrospecto demonstrando que a segurança alimentar foi fator estratégico na evolução da humanidade e no desenvolvimento das civilizações. No período neolítico, o antecessor do homem mudou completamente o rumo das futuras gerações quando deixou de viver da caça e da coleta para transformar-se em agricultor e pastor. Nos períodos históricos que sucedem a pré-história, a produção e o armazenamento dos alimentos impactaram a organização daquela sociedade.

O autor ressalta ainda que em estágios mais avançados da evolução humana, a segurança alimentar continuou sendo fator importante e motivo de preocupação por parte daqueles que ocupavam o poder e desejavam perpetuar-se nesta posição. Um exemplo disso foi a destruição de Cartago por ameaçar a segurança alimentar de Roma (ALENCAR, 2001). Desta forma, sempre que a segurança alimentar estava em risco, refletia-se em graves consequências sociais. Na Europa, a “fome endêmica, epidêmica ou cíclica”, causou muitas revoltas, conflitos e invasões (ibid., p. 139).

No entanto, o termo “segurança alimentar” começou a ser utilizado na Europa apenas com o fim da I Guerra Mundial. O cenário traumático da guerra fez os países deste continente despertarem para o fato de que a alimentação poderia ser utilizada como uma poderosa arma, tornando-se ponto estratégico de segurança nacional, uma vez que a submissão a outro país ocorre também pela carência de alimentos. Assim, a dominação pode vir através da vantagem em se obter abundância de alimentos para oferecer a população, não necessitando de outrem (MALUF e MENEZES, 2005).

Nesta época consolida-se “a idéia de que a soberania de um país também dependia da sua capacidade de auto-suprimento de alimentos” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 11). Por isso, aliado a noção de segurança nacional, surge o conceito de *segurança alimentar*, cuja gênese encontra-se na carência de alimento sofrida pelas nações européias durante a Primeira Guerra Mundial, mas ganhou muita importância no cenário atual.

A noção de soberania alimentar, ou seja, o direito de cada país de decidir sobre suas estratégias e políticas para garantir a produção, distribuição e consumo de alimentos respeitando a identidade cultural de seu povo, ganhou força em 1996, no fórum da sociedade civil, realizado em Roma, paralelamente a Cúpula Mundial da Alimentação. Este conceito está relacionado com a autonomia alimentar dos países e dá uma grande importância à preservação

da cultura e dos hábitos alimentares e se preocupa com a geração de emprego e renda, possibilitando uma menor dependência do mercado externo (BELIK, 2009b).

No contexto de discussões sobre possibilidades de ampliação da oferta de alimentos, que surgiu em 1947, a Organização das Nações Unidas para Agricultura – FAO³, reforça que a primeira perspectiva internacional sobre segurança alimentar estava relacionada a ampliação da oferta de alimentos. Neste período, Josué de Castro projetou-se internacionalmente por colocar a questão da fome diretamente relacionada à dificuldade da população em adquirir alimentação adequada devido à distribuição desigual de renda dentro de um país e entre os países, deslocando a problemática da produção (SOUZA, 2006).

No entanto, até o final de 1970 perdurou o pensamento de que a segurança alimentar estaria ligada diretamente à capacidade agrícola de um país. Dominou inclusive a 1ª Conferência Mundial de Alimentação promovida pela FAO em 1974. Acreditava-se que a segurança alimentar dependia exclusivamente da formação de estoques e acordos internacionais entre os países para troca de alimentos. As discussões centradas nas políticas agrícolas deixaram-se influenciar pela idéia de que através dos fertilizantes e agrotóxicos aplicados em extensas áreas monocultoras, ampliando assim a produção, excluiria das nações o problema da fome. Esta prática ficou conhecida como “Revolução Verde”⁴ (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

As práticas desenvolvidas pela Revolução Verde estavam ligadas a idéia de combate as pragas das lavouras e elevação da produção. Assim, estas práticas trouxeram para a agricultura resultados significativos quanto ao aumento da oferta de alimentos e redução dos preços ainda na década de 1970. Porém, em uma ordem contrária ao que se previa não foi capaz de acabar, nem ao menos reduzir, o número de famintos espalhados pelo planeta simplesmente porque o problema não se encontrava apenas na oferta de alimentos e sim no acesso a ele (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Mance (apud SOUZA, 2006) ressalta que no Brasil, a Revolução Verde trouxe como consequência o modelo de desenvolvimento fundiário baseado nas grandes propriedades monocultoras, altamente concentrador de renda, com utilização maciça de insumos químicos, gerando a “substituição de diversas culturas de subsistência – em terras que eram cultivadas sobre o regime de arrendamento ou parceria - e o surgimento da agroindústria,” alavancando

³ Food and Agricultural Organization, surgiu em 1947 e suas ações estavam ligadas à produção, comercialização e distribuição de alimentos.

⁴ Processo de expansão da indústria agro química, que ocorreu de forma mais efetiva no período Pós II Guerra Mundial.

as políticas de “exportações do setor primário ao mesmo tempo em que provocou a concentração de terras e o êxodo rural” (op. cit., p. 27) .

Em 1980, houve um aumento na produção de alimentos mundial per capita em torno de 5%, mas em muitos dos países em desenvolvimento produziu-se menos alimento per capita do que no início da referida década, não havendo melhora significativa na década seguinte, devido às limitações econômicas, políticas e sociais que inviabilizaram ou limitaram a produção e principalmente a distribuição de alimentos (ALENCAR, 2001).

Está claro que somente o aumento na oferta de alimentos não seria suficiente para sanar o problema da fome, em 1982, durante a VIII Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, foi redefinido o conceito de Segurança Alimentar pela FAO. Desta forma “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas, tenham, em todo o momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam”. Esta redefinição evidenciava ainda “a importância da oferta em quantidade suficiente de alimentos e a sua estabilidade” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 11).

Sobre a percepção da questão do acesso e da oferta de alimentos em quantidade suficiente, Maluf e Menezes (2005) afirmam que alguns países sofrem bloqueio econômico por não se curvarem às políticas impostas pelas grandes potências militares e econômicas. As catástrofes naturais, danosas à agricultura, podem também trazer uma aguda insegurança alimentar. No entanto, são as condições financeiras da população que representa a principal questão de segurança alimentar.

Então, a partir desta nova conceituação, obteve-se a superação “da discussão sobre a ampliação da oferta, fortalecendo a avaliação da fome como resultante de um problema de distribuição, mais particularmente como um problema de distribuição de riquezas” (SOUZA, 2006, p. 28). Assim, em 1996, durante a Cúpula Mundial em Roma sobre Alimentação promovida pela FAO, redefine-se o conceito:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen em todo momento acceso físico y económico a suficiente alimentos inócuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferências em cuanto a los alimentos a fin de llevar uma vida activa y sana.⁵
(DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 1996, p. 3).

⁵ Existe segurança alimentar quando todas as pessoas tem em todo momento acesso físico e econômico o suficiente a alimentação nutritiva para satisfazer suas necessidades alimentares e de preferência a fim de levar uma vida ativa e saudável.

Ainda na Cúpula de 1996, foi constatado que as pessoas com vulnerabilidade alimentar na maioria das vezes são aquelas com dificuldades financeiras. Observa-se este pensamento através da Declaração de Roma a qual afirma: “para mejorar el acceso a los alimentos és imprescindible erradicar la pobreza”. Desta forma, a FAO associa o conceito de segurança alimentar à pobreza colocando em questão a distribuição desigual de renda (DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTÁRIA MUNDIAL, 1996, p. 3).

Três anos antes, em 1993, durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, houve uma mudança radical na maneira de encarar o direito à alimentação. Segundo Belik (2009b), o Direito Humano a Alimentação Adequada – DHAA passou a fazer parte da Carta dos Direitos Humanos de 1948. A partir de então, o direito ao acesso de todas as pessoas à alimentação adequada e regular é uma obrigação do Estado como representante da sociedade. Deve estar na agenda política como prioritária, não podendo ser tratada como assistencialista, paternalista ou ato de caridade, é um direito da pessoa humana.

Na Cúpula Mundial de 1996, o objetivo era, de no menor prazo possível, reduzir a fome e a desnutrição. Juntamente com 186 países, diante da impossibilidade de obtenção de uma meta para a erradicação completa da fome, Brasil e os demais países comprometeram-se a reduzir até 2015 pela metade o número de desnutridos no mundo, para, em seguida, alcançar segurança alimentar plena. Este acordo firmado internacionalmente para reduzir as estatísticas negativas da fome chamou o Estado à responsabilidade de promover ações que garantam a segurança alimentar da população (ALENCAR, 2001; BELIK, 2009b).

Sobre este pacto firmado entre os países, Maluf e Menezes (2005) e Alencar (2001), trazem dados do último relatório do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO, publicado em setembro de 2000, que são bastante relevantes e capazes de incentivar a geração de políticas globais e nacionais de combate a fome. Estimava-se que em 2005 cerca de 826 milhões de pessoas sofriam de fome constante, dos quais 792 milhões nos países em desenvolvimento, a maioria localizados na África e em alguns países da América Latina e Ásia – sendo que 15,9 milhões no Brasil. Consideram-se também os 34 milhões que aumentam os bolsões de miséria nos chamados países desenvolvidos.

Segundo Alencar (2001), após ter realizado em 1974 a Conferência Mundial da Alimentação e a Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, a FAO, prestes a completar 55 anos de existência e na busca por um melhor desempenho em sua prioridade, que é o combate à fome e a subnutrição no mundo, reconvidou os chefes de Estado e de governo para um encontro em novembro de 2001. Neste encontro seriam revistas às metas e o plano de ação na

época estabelecido e avaliado o progresso dos cinco anos passados. Em junho de 2002, durante a Cúpula Mundial de Alimentação, os chefes de Estado e de governo reafirmaram o direito ao acesso de todos à alimentação adequada.

Maluf (1995, p. 135) atribui à segurança alimentar “um status análogo aos de equidade e sustentabilidade, a saber, o de objetivo nucleador de políticas públicas”. Neste sentido, considera-se aqui que as aspirações acerca do termo segurança alimentar, após a Declaração de Roma (1996), no que diz respeito à erradicação da pobreza e da miséria através da superação das desigualdades sociais por intermédio da geração de emprego e renda, representam um ponto de encontro com os propósitos estabelecidos pelas ações do Fome Zero.

Neste contexto de origem e evolução do conceito de segurança alimentar percebe-se que o PFZ estabelece um diálogo entre os teóricos da área e os representantes governamentais na busca pela re-estruturação produtiva efetivando um desenvolvimento com maior equidade social. O PAA evidencia essa tendência, pois suas ações de incentivo a agricultura familiar e ao comércio local caminham para a emancipação econômica de áreas deprimidas.

O Quadro 3 sintetiza a evolução do conceito de segurança alimentar no cenário internacional, o qual foi gradativamente incorporado nas políticas públicas pelos governantes de muitos países, incluindo o Brasil. Associado inicialmente a formação de estoques para resolver o problema da baixa produtividade, o conceito evoluiu ao perceber que não basta ampliar a oferta de alimentos é preciso antes oportunizar o acesso de todas as pessoas no mínimo a quantidade necessária a sua sobrevivência.

<i>PERÍODO</i>	<i>PROBLEMA CENTRAL</i>	<i>PERCEPÇÃO CONCEITUAL</i>	<i>POLÍTICA ADOTADA</i>
Pós I Guerra Mundial 1947- Final de 1970	Baixa produção de alimentos	A segurança alimentar é relacionada a capacidade de produção agrícola de um país.	Políticas agrícolas ligadas a produção monocultora com o emprego de insumos químicos (Revolução Verde).
1982 – 1996	Falta de acesso aos alimentos produzidos	A segurança alimentar é relacionada ao acesso de todas as pessoas a alimentação básica.	Políticas de combate a fome através da erradicação da pobreza e desigualdade social.

QUADRO 3 – Evolução conceitual da Segurança Alimentar

Fonte: Adaptado de Souza (2006).

Observa-se que no cenário internacional, especialmente a partir dos anos 2000 passou-se a buscar alternativas de geração de renda a fim de que as famílias viessem a superar a atual situação de insegurança alimentar. Esta evolução internacional do conceito de *segurança alimentar* aqui apresentada se reflete no pensamento brasileiro e inspira as ações promovidas pelas políticas públicas brasileiras a partir de 1990. A seção seguinte irá tratar da discussão conceitual da segurança alimentar na esfera nacional.

3.2 EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Por certo, a insegurança alimentar é o mais grave problema social a ser superado no país, manifestando-se como consequência do subdesenvolvimento e da pobreza. As discussões acerca do tema pela sociedade civil e por estudiosos, resultam em enormes contribuições. Relacionada à promoção e combate a fome, será realizada aqui uma análise retrospectiva da SAN (Segurança Alimentar e Nutricional) e sua utilização estratégica como política pública desenvolvida no Brasil.

Inicialmente, Silva, Belik e Takagi (2006, p. 158), trazem algumas contribuições acerca da importância de se ter no Brasil políticas públicas específicas para tentar sanar o problema da insegurança alimentar, dentre elas destacam-se:

- I) Programas específicos conseguem conscientizar a população do “Direito à Alimentação” como parte dos direitos fundamentais do ser humano. A alimentação deixa de ser considerada uma obra de caridade ou ser utilizada por motivações políticas, como ainda é muito comum, e passa a ser entendida como um dever do Estado de garantir este direito;
- II) Associar o recebimento de uma complementação de renda à compra de alimentos condiciona as famílias a essa “obrigação” de se alimentar melhor;
- III) O condicionamento à compra de alimentos, traz, ainda, maior facilidade de desligamento do que programas de renda em dinheiro. Na medida em que a família verifica que tem condições de comprar alimentos com recursos próprios, seu desligamento do programa pode tornar-se mais fácil do que uma diminuição de renda em dinheiro, que pode ter outra finalidade.

Após a apresentação de algumas justificativas acerca da importância de se elaborar políticas públicas voltadas a SAN, a seguir apresenta-se uma retrospectiva dos principais acontecimentos políticos, econômicos e sociais que influenciaram e configuraram o atual cenário da segurança alimentar no Brasil, com base nos seguintes autores: Maluf, Menezes e

Valente (1996); Maluf e Menezes (2005); Souza (2006); Florentino (2008); Ribas (2009); Silva, Belik e Takagi (2009).

Na década de 1940 ocorreram medidas pontuais de promoção à acessibilidade alimentar ocorreram. Foram criados vários órgãos encarregados de propor melhorias para a alimentação das pessoas. Em 1943 foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Social – STAS e em 1945, o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, que trouxe a instalação de diversos restaurantes populares e o Conselho Nacional de Alimentação – CNA cujo objetivo era criar uma política nacional de nutrição.

A partir dos anos 1950 intensificaram-se as medidas acerca da segurança alimentar por parte dos governantes brasileiros. O CNA instituiu, em 1955, o Programa Nacional de Merenda Escolar – PNME, o qual, mais tarde, transformou-se na Campanha Nacional de Merenda Escolar. Ainda na década de 1950, com o surgimento das Ligas Camponesas⁶ do nordeste, a sociedade passou a discutir duas hipóteses para o problema da fome:

– a primeira afirmava que o atraso tecnológico vivido pela agricultura era a causa da escassez de alimentos, necessitando uma modernização nas técnicas agrícolas.

– a segunda defendia a tese de que a concentração de terras seria o problema para a fome e a desnutrição. Necessitando uma reforma agrária que favorecesse a pequena propriedade e pusesse fim ao grande latifúndio.

Sobre a urgência de se fazer uma profunda reforma agrária no Brasil, Maluf e Menezes (2005, p. 17) indicam quatro importantes impactos que esta ação causaria na segurança alimentar nacional:

- a) É uma importante política de geração de trabalho e renda, aumentando a possibilidade de acesso aos alimentos que são adquiridos para consumo;
- b) Cria as condições para que as famílias possam produzir os próprios alimentos que vão consumir;
- c) Fortalece a chamada “segurança alimentar local” através da garantia de produção de alimentos para as áreas próximas,
- d) As opções produtivas usualmente adotadas pela agricultura reformada tendem ao cultivo de alimentos básicos integrantes da tradição dos agricultores.

⁶ Camponeses e trabalhadores rurais fundaram em janeiro de 1955 a Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco – SAPP, batizado por setores conservadores da sociedade como Ligas Camponesas. Até o golpe militar de 1964, foi o movimento mais importante de luta pela reforma agrária do Brasil (Disponível em www.direitos.org.br/index2.php?option=com_content).

Apresentando caráter exclusivamente produtivista, na década de sessenta, ocorre a modernização das atividades agrícolas voltadas a exportação. Através da mecanização, da utilização de insumos químicos e sementes híbridas, provocando um aumento nas migrações da área rural para as cidades. Com o golpe militar de 1964 e a desarticulação das Ligas Camponesas, o campo passa a ser um local violento devido a repressão aos movimentos organizados do campo que lutavam pelos seus direitos. Então, para amenizar as pressões pela reforma agrária o governo aprova em 30 de novembro de 1964 o Estatuto da Terra.

Nos anos 1970 houve um aumento da produtividade causada pela modernização do campo, o que permitiu uma disponibilidade de alimentos⁷ muito superior ao das décadas anteriores. Este aumento fez surgir a necessidade de estocagem, assim, algumas instituições encarregadas de armazenar e posteriormente distribuir a produção foram criadas: Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP, para armazenagem a Companhia Brasileira de Armazenamento – CIBRAZEM e para distribuição Companhia Brasileira de Alimentação – COBAL.

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN criado em 1972 com o objetivo de elaborar e coordenar uma política nacional de alimentação e nutrição, o qual propôs diversas políticas públicas de enfrentamento da fome e desnutrição. Dentre elas está o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, instituído em 1976. Porém, as ações instituídas pelo INAN foram classificadas como seletivas e ineficientes.

Resultado do trabalho realizado pelas Comunidades Eclesiais de Base – CEBs da Igreja Católica e da Pastoral da Terra, em 1985, surge o MST Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST como resposta ao fortalecimento do movimento sindical e a organização dos trabalhadores motivados pelas expulsões de posseiros e trabalhadores das fazendas. Os movimentos de luta contra a carestia surgem especialmente em São Paulo, pois o fenômeno da fome começa a ser sentido também nas cidades.

Assim, em 1986, juntamente com a VIII Conferência Nacional de Saúde, aconteceu a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, cuja segurança alimentar era definida como o direito ao acesso de todos a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente sem que comprometa as demais necessidades básicas.

Silva, Belik e Takagi (2006), salientam a importante criação do “tíquete Sarney” que durou de 1986 a 1991 que garantia um litro de leite para famílias com renda até dois salários mínimos e crianças até sete anos de idade. Com a meta de atingir 10 milhões de crianças, o

⁷ Segundo o Decreto Lei 986/69 e portaria 42/98, alimento é toda substância para o consumo humano, que se ingere no estado natural ou elaborada, pode ser sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, que forneça ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento.

programa incentivou a produção de leite sem que para isso fosse criado um “novo canal de comercialização e nem se distribuiu alimento em espécie (...) unindo duas pontas a da oferta e da demanda” (op. cit., p. 159). Foi considerado muito bem sucedido entre os programas nutricionais.

Ainda nos anos oitenta, o DHAA implementado pela Declaração das Nações Unidas e pelo Pacto Internacional de Desenvolvimento Econômico, Cultural e Social de 1966, foi garantido a todos os brasileiros através do artigo 5º, § 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Souza (2006), conclui que o período ocorrido entre a década de trinta e oitenta no Brasil, a segurança alimentar foi regulamentada pelas idéias trazidas do cenário internacional. Já a partir de 1990, o mercado é que ficou encarregado de resolver os problemas da fome, pois a forte imposição das políticas de estabilização econômica, não permitiu avanços sociais que viessem a amenizar a insegurança alimentar. Desta forma o governo de Fernando Collor de Melo extinguiu todos os programas voltados a SAN.

Ainda na primeira metade da década de noventa, adota-se no Brasil com maior frequência a noção de segurança alimentar nas políticas públicas voltadas para a agricultura e o abastecimento. A descentralização proporcionada a partir de 1988 pela Constituição Federal, promove uma maior participação da sociedade, tanto na esfera municipal, quanto na estadual. Entretanto, verifica-se que as políticas deste período não apresentavam ações diretas de combate a fome, eram aplicadas de forma fragmentada a qual se resumia a transferência de pequenas quantias em dinheiro.

Desenvolvido pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), sobretudo, nos anos noventa. Foi muito importante para a sociedade brasileira. Betinho iniciou sua luta no movimento de Ação Popular pela implantação do socialismo no Brasil e durante o golpe militar foi obrigado a viver na clandestinidade e exilado. Quando retornou ao país criou o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE e junto com os bispos católicos Dom Luciano Mendes de Almeida e Dom Mauro Moreli, idealizaram a Ação da Cidadania Contra a Fome a Miséria e pela Vida que sem o auxílio estatal distribuíam alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social.

A Ação da Cidadania atribuiu conotação ética à fome e a miséria, da qual tornou inaceitável a existência de milhões de famintos. Obteve alcance nacional por meio de suas campanhas, as quais mobilizaram a sociedade em torno da SAN, resultando na criação de mais de cinco mil comitês espalhados pelo país. Impulsionou ações do governo Itamar Franco que logo após a sua posse em 1993, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar –

CONSEA , integrado por representantes da sociedade civil e do governo. Todas estas ações foram promovidas na tentativa de tornar a SAN uma prioridade para as políticas públicas brasileiras.

Com o CONSEA, o qual funcionaria como um consultor junto à Presidência da República criou-se os CONSEA's estaduais e municipais, os quais estabeleciam diálogo direto com o conselho nacional no direcionamento das ações voltadas a SAN. Para Ribas (2009), os conselhos transformaram-se em espaços inter-setoriais de diálogo e pactuação entre os agentes dos setores governamentais e entidades não-governamentais com o propósito de instituir ações integradas e promover a participação social.

A realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN, realizada na cidade de Brasília em julho de 1994, cujo tema era: *Fome: uma questão nacional*, resultou num documento com instruções referentes a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar que foi a principal realização do CONSEA. Nesta ocasião, confirmou-se mais uma vez que o problema da fome e da desnutrição nada tem haver com a insuficiência de alimentos produzidos, mas sim com a impossibilidade de acesso aos alimentos provocado pela alta concentração de riquezas e de terras existentes no Brasil.

Sobre essa questão, Maluf e Menezes (2005) defendem que as condições de acesso aos alimentos por parte da população são determinadas também pela maneira com que estes alimentos são produzidos e ofertados, que inclui “o tipo de exploração agrícola, grau de concentração econômica do processamento agroindustrial e da distribuição comercial, padrões de concorrência nos mercados de alimentos, etc” (op. cit., p. 10). Entretanto, como saída para esta gama de problemas os autores apontam para o associativismo, a agregação de valores aos produtos, a redução da atuação de intermediários e a possibilidade de negociação com igualdade de direitos para ambos os envolvidos.

Em relação a fraca atuação do CONSEA, seu ex-presidente Francisco Menezes indica que a orientação econômica seguida pelo governo da época focada na estabilidade monetária, ocasionou inúmeras dificuldades ao desenvolvimento do conselho que foi extinto no final de 1994 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Tal fato, segundo os principais cientistas sociais, causou “um retrocesso, no que tange as políticas públicas de segurança alimentar” (Ribas, 2009b, p. 3). Mais tarde, o antigo CONSEA, foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária o qual objetivava dar continuidade ao trabalho realizado anteriormente, pretendendo ampliá-lo de forma a abranger também a miséria e a desigualdade social.

O encerramento das atividades do CONSEA, de certo modo, provocou a desarticulação dos movimentos engajados na luta contra a fome. Foi, então, que a Cúpula

Mundial da Alimentação, realizada em Roma no ano de 1996, possibilitou a formação de um grupo de trabalho⁸ que retomou as discussões sobre a SAN, pois ficou encarregado da formulação de um documento oficial que levasse para o encontro o pensamento conceitual brasileiro sobre a segurança alimentar o qual tomou a seguinte forma:

Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis. Contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana. (INSTITUTO CIDADANIA, p. 13, 2001).

Após a Cúpula, houve uma maior articulação entre os movimentos sociais cujo resultado foi o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN. Este fórum proporcionou a intervenção dos atores social em uma rede de atuação que se estendia do global para o local, fazendo com que a política de segurança alimentar e nutricional surgisse de uma maneira diferente, a partir do local.

Um novo marco acerca da SAN ocorre, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva toma posse em 2003 e coloca o combate à fome como principal meta de seu governo, várias medidas são tomadas. Cria através da lei nº. 10.683 de maio de 2003, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA cujo objetivo era articular e executar as ações pertinentes ao PFZ e também através desta mesma lei recria o CONSEA. Em janeiro de 2004 institui o MDS, o qual assumiu as competências antes atribuídas ao MESA ampliando as ações propostas pelo governo de forma intersetorial.

Atualmente, o CONSEA tem contribuído para o avanço da SAN na agenda e nas políticas pública do país. Entretanto de acordo com a III CNSAN, é preciso “ampliar o grau de reconhecimento do Conselho, pelo governo e pela sociedade, como espaço público de construção de ações integradas e de monitoramento dos programas relacionados com a segurança alimentar e nutricional” (III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, p. 24, 2007).

Em março de 2004 ocorreu na cidade de Olinda – PE a II CNSAN, que tratou do tema: *A construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional*. Nesta conferência foram propostas diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN cuja principal deliberação foi à lei que criou o SISAN (Sistema

⁸ Segundo o Instituto da Cidadania (2001), este grupo era formado por representantes dos ministérios e da sociedade civil (incluindo o setor empresarial).

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e também foram avaliadas as experiências e ações realizadas (II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004).

Após a II CNSAN, ocorreram várias conferências regionais, estaduais e municipais, as quais proporcionaram à sociedade a possibilidade de discutir sobre os diversos aspectos que cercam a SAN no Brasil. Entretanto, considera-se que o principal avanço deste período, foi a definição e a garantia do acesso a alimentação adequada como direito humano fundamental do cidadão brasileiro. Desta forma, permitiu-se a exigibilidade deste direito junto aos órgãos do Poder Judiciário, para que políticas públicas efetivamente tenham como meta a superação da pobreza e da miséria que traz como consequência a insegurança alimentar instigado pelas injustiças sociais.

Com o objetivo de consolidar o SAN, é que em julho de 2007 foi promovida a III CNSAN (Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), cujo tema foi: *Por um desenvolvimento sustentável com soberania, segurança alimentar e nutricional*. A Conferência representou a etapa final da construção de um processo que iniciou nos municípios e passou pelos estados. Contou com a participação de diversos representantes da sociedade, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais. As discussões estiveram voltadas para atender os seguintes objetivos específicos:

- Diretrizes de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional como eixo estratégico para o desenvolvimento com sustentabilidade;
- Bases para o marco regulatório e implementação do SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade;
- Diretrizes eixos e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Orientações para que o Estado brasileiro promova sua soberania alimentar e contribua para a realização do direito humano a alimentação adequada no plano internacional. (CNSAN, 2007, p. 3).

É reafirmada nesta III Conferência a concepção de que, para atingir a SAN, é necessário passar por um processo de desenvolvimento sócio-econômico questionando o modelo hegemônico brasileiro responsável pelas desigualdades sociais, as quais causam impactos negativos sobre a saúde e o meio ambiente. Nesta ocasião a sociedade pode discutir a implantação de políticas que consideram as diversas perspectivas existentes no cenário nacional a respeito do combate a fome e a pobreza (III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007).

Silva, Belik e Takagi (2009), reforçam as conclusões da discussão aqui realizada sobre SAN, apontando que atualmente o problema da fome no Brasil não é causado pela insuficiência na produção de alimentos. A causa está no acesso ao consumo, pois falta às famílias uma renda mínima que permita a aquisição de bens básicos a sua sobrevivência.

Ribas (2009b) coloca que o não acesso a estes bens significa negar a cidadania a milhares de pessoas e com isso violar um direito fundamental do ser humano estabelecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual foi incorporado a legislação brasileira em 1992, o Direito Humano a Alimentação Adequada – DHAA, que abrange o acesso a alimentação suficiente, regular e permanente. Pois a alimentação insuficiente, aliada ao baixíssimo poder aquisitivo de grande parcela da população brasileira, resulta num quadro de insegurança alimentar e vulnerabilidade social.

Entretanto é imprescindível compreender que a segurança alimentar de um país vai muito além da superação da pobreza e da fome. Significa quebrar o círculo vicioso que liga a pobreza e a fome, porém, somente com políticas compensatórias de doações de alimentos através de cestas básicas ou de transferências de renda, fica muito difícil superá-los. É preciso associar o objetivo da política de segurança alimentar com estratégias de desenvolvimento econômico e social que venham a garantir equidade e inclusão social para todos.

Medidas específicas advindas de políticas e programas de geração de renda que possibilitem uma melhor qualidade de vida e a consequente melhoria na alimentação da população, são imprescindíveis para a evolução da SAN no Brasil. Neste contexto o PAA, objeto de estudo desta pesquisa, é uma das ações do PFZ, vem com a proposta de desenvolvimento partindo do local, de incentivo a agricultura familiar, criando condições para que as famílias brasileiras se emancipem pelo trabalho do estado de miséria em que estejam inseridas. Mas, ao mesmo tempo não deixa de aplicar ações emergenciais a aquela parcela da população que ainda não está preparada para se auto-suprir.

Ao finalizar esta discussão, trazem-se os autores Maluf e Menezes (2005) que propõem uma concepção de SAN que consegue abarcar a segurança alimentar e a segurança nutricional como “faces da mesma moeda” e a necessidade de que a sociedade tenha garantia de ambas. Desta forma eles definem:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É

responsabilidade dos Estados nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo. (MALUF e MENEZES, 2005, p. 4).

Em conformidade com o pensamento acima citado, entende-se que para a Declaração dos Direitos Humanos a Alimentação Adequada seja assegurado, governo e sociedade civil devem estar conscientes de seus papéis e dispostos a trabalharem juntos, considerando a alimentação um direito humano superior a qualquer outro interesse, seja de ordem econômica ou política, uma vez que representa o direito a vida. No debate sobre a importância da segurança alimentar e nutricional, observou-se que ela é considerada pelo governo como eixo norteador das políticas públicas a qual se apresentou aqui um histórico destas políticas e ações voltadas a segurança alimentar no país.

<i>PERÍODO</i>	<i>PROBLEMA CENTRAL</i>	<i>POLÍTICA ADOTADA</i>
1940 a 1980	Baixa produtividade, concentração de terras.	Regulamentação de preços e controle da oferta de alimentos
Anos 1990	Necessidade de estabilização econômica exclui medidas voltadas a SAN	Ações pontuais e práticas assistencialistas.
Anos 2000	Ausência de uma distribuição igualitária das riquezas através da geração de emprego e renda.	Mais abrangente voltada para o desenvolvimento dos territórios.

QUADRO 4 – Síntese Evolutiva da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Fonte: Adaptação com base em Souza, 2006

A síntese evolutiva apresentada no Quadro 4, demonstra que o problema central da SAN brasileira até a década de oitenta expressou a baixa produtividade desencadeada pelo modelo agrário adotado. A ausência de políticas específicas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar e a segurança alimentar aliada ao assistencialismo governamental foram as causas encontradas nos anos 1990. A década atual assiste a transformações positivas nas políticas e ações públicas as quais de certa forma beneficiaram a SAN. Porém, sua melhoria passa por uma maior valorização da agricultura familiar, pela elaboração de políticas de desenvolvimento local que poderá proporcionar o acesso a alimentação da população menos favorecida. Na próxima seção do capítulo discute-se a segurança alimentar aliada a sustentabilidade a qual pode ser proporcionada pela agricultura familiar.

3.3 SEGURANÇA ALIMENTAR, AGRICULTURA FAMILIAR E SUSTENTABILIDADE

A função de preservação ambiental também tem sido atribuída à agricultura familiar, pois sua relação com os recursos naturais é considerada positiva quando está enraizada no meio físico, tendo controle sobre seu processo produtivo. Sua capacidade de conviver de forma harmônica com ecossistemas naturais percebidos como um patrimônio familiar, demonstram um grande potencial de promoção da sustentabilidade ecológica. Entretanto, a ausência de condições para sua reprodução pode trazer efeitos nocivos ao meio ambiente.

Para uma melhor compreensão sobre a discussão acerca da sustentabilidade e a sua importância no sistema agro - alimentar inicia-se aqui, com um breve retrocesso dos principais fatos que desencadearam o momento presente em se tratando da SAN no Brasil. Dentre as ações que ao longo da história recente contribuíram para a noção de desenvolvimento com sustentabilidade, Florentino (2008, p.54) cita:

- A Declaração de Estocolmo aprovada em 1972, colocou pela primeira vez a dimensão ambiental associada ao uso dos recursos naturais como fator limitador do modelo de crescimento econômico neoliberal;
- A publicação dos documentos A Estratégia Mundial para a Conservação em 1980, introduziu pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável;
- A publicação em 1982 do Relatório Brundtland, este relatório ao relacionar homem e meio ambiente, faz uma crítica ao modelo de desenvolvimento dos países industrializados o qual desconsidera a capacidade dos recursos naturais.
- A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de dezembro de 1989, solicitou a elaboração de uma reunião para tratar dos problemas oriundos da degradação do meio ambiente e do incentivo ao desenvolvimento racional e ambientalmente sustentável cuja resposta foi a elaboração da Agenda 21.

Assim, como resultado de intensas disputas e influenciado pelas discussões das décadas acima citadas, foi a partir de 1994, com a implementação da Agenda 21 que o termo sustentabilidade começou a ser incluído no conceito de segurança alimentar o qual acabou se refletindo também na compreensão da noção de desenvolvimento e agricultura sustentável.

A Agenda 21, proposta após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco 92 realizada no Rio de Janeiro propôs uma gama de metas e ações a serem executadas pelos governantes e representantes da sociedade civil na busca por uma

maior equidade social no século XXI. Estas metas foram divididas de modo que atendessem as quatro dimensões consideradas necessárias à obtenção de uma melhor distribuição das riquezas e consequente justiça social:

- I) a dimensão sócio-econômica volta-se ao desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento, na promoção de políticas de combate a fome, a miséria e na melhoria da qualidade de vida das populações;
- II) esta segunda dimensão trata da preservação dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento, dos ecossistemas, do manejo de resíduos sólidos, tóxicos e radioativos;
- III) a terceira dimensão ocupa-se da promoção e proteção à infância e juventude, aos povos indígenas, sindicatos, profissionais de diferentes áreas, grupos organizados da sociedade civil, enfatizando o direito de igualdade da mulher na vida social;
- IV) nesta última dimensão discutem-se os instrumentos internacionais financeiros e jurídicos, na oferta de suportes científico e tecnológico, no fortalecimento das instituições e na conscientização ambiental voltada a gestão e ao desenvolvimento sustentável. (FLORENTINO 2008, p. 55).

O autor explica que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da ONU considera desenvolvimento sustentável como aquele que não atende somente às necessidades da população presente, mas que possui um compromisso com as futuras gerações no sentido de que elas também possam dispor dos recursos naturais suficientes à sua sobrevivência. Neste sentido ser ecologicamente correto, economicamente viável, socialmente justo e culturalmente aceito, são os quatro requisitos básicos para ser considerado sustentável.

O termo sustentabilidade alimentar para a FAO, é um conjunto de normas produtivas que se restringem a questão produtiva e ambiental. Já os movimentos sociais e Ong's, abrangem em quatro dimensões: “ambiental, social, econômica e política. Pensar de forma articulada estas dimensões permite deslocar o foco dessa discussão para o homem, em toda a diversidade que comporta” (MALUF e MENEZES, 2005, p. 32). Assim, a agricultura convencional torna-se uma ameaça à sustentabilidade ambiental.

A agricultura convencional na interpretação de Pacheco (2004) baseia-se nas seguintes práticas: monocultura, uso intensivo do solo, irrigação, aplicação de fertilizantes, de insumos químicos no combate de pragas e mais recentemente a modificação genética de sementes e plantas, os chamados transgênicos. Desconsiderando a dinâmica dos ecossistemas, trazem do ponto de vista ambiental a destruição das paisagens, degradação do solo, poluição das águas, assoreamento dos rios, etc. Do ponto de vista social provoca a concentração de

terras e de renda, desestrutura a diversificação das atividades agrícolas, provoca a migração da população rural para as cidades aumentando os índices de pobreza.

Este modelo mesmo com toda modernização a seu favor, não garante a segurança alimentar, pois submetido ao neoliberalismo e dominado pelo livre mercado, pelo modelo agro exportador e pelas políticas internacionais, multiplicam-se as ameaças à soberania nacional. A ausência de ações governamentais que favoreçam o desenvolvimento do mercado interno com base nos costumes e hábitos alimentares de cada região contribuem para o agravamento dos problemas sociais.

A contrapartida deste modelo é a agricultura sustentável a qual traz maiores garantias de produção, distribuição e consumo do sistema agro alimentar futuro, diante dos atritos produzidos pelos atuais modelos (MALUF e MENEZES, 2005). Pautada nos princípios da agro ecologia e representada pela lógica de produção da agricultura familiar e agro extrativa, desempenha um papel de grande importância do ponto de vista social e ambiental. Suas principais características são as seguintes:

- Ter efeitos negativos mínimos no meio ambiente e não liberar substâncias tóxicas ou nocivas na atmosfera, em águas superficiais ou subterrâneas;
- Preservar e recompor a fertilidade, prevenir a erosão e manter a saúde ecológica do solo, pois baseia-se na reciclagem dos seus nutrientes.
- Usar água de maneira que permita a recarga de depósitos aquíferos e satisfazer as necessidades hídricas do ambiente e das pessoas.
- Depender principalmente de recursos de dentro do agroecossistema, incluindo comunidades próximas e substituindo insumos externos por ciclagem de nutrientes, melhor conservação e uma base ampliada de conhecimento ecológico.
- Trabalhar para valorizar e conservar a diversidade biológica tanto em paisagens silvestres quanto em paisagens domesticadas.
- Garantir igualdade de acesso a práticas, conhecimento e tecnologias agrícolas adequados e possibilitar o controle local dos recursos agrícolas. (GLEISSMAN apud PACHECO, 2004, p. 3).

Segundo as reflexões de Maluf e Menezes (2005), o fortalecimento da agricultura familiar representa uma maneira de garantir um sistema alimentar sustentável, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem no campo. Já a produção para o auto-consumo pode amenizar e até reduzir a fome e a desnutrição no meio rural.

Assume-se aqui a importância da agricultura familiar para um sistema agro alimentar sustentável, pois disponibilidade e acesso são aspectos relevantes neste tipo de cultura. Porém

para oferecer possibilidades de redução nos custos dos alimentos, é indispensável aumentar a produção agrícola baseada na redução das perdas, na melhoria em infra-estrutura, em técnicas adequadas ao meio ambiente e a sociedade e no fortalecimento dos mercados regionais através da aproximação entre produtores e consumidores.

Nestes termos vê-se que o mercado global de alimentos colabora para o processo de exclusão da agricultura de base familiar. Entretanto, na direção contrária estão os países desenvolvidos, onde existem oportunidades em um mercado em expansão. O mercado de produtos orgânicos e naturais vindos da agricultura familiar, os quais encontram grande aceitação por parte deste público e pode representar uma ótima alternativa de renda para as famílias rurais.

Não se pode deixar de fora dessa discussão a preservação da diversidade e do patrimônio cultural alimentar. Num mundo globalizado onde incentivados pela mídia, muitos hábitos alimentares tornaram-se únicos, o que se vê é a ocorrência da chamada por Maluf e Menezes (2005) de “massificação alimentar”. Este processo acaba por prejudicar o pequeno produtor que encontra dificuldades de comercialização frente as grandes corporações, pois não dispõe dos mesmos meios de divulgação de seus produtos.

Então, para que os costumes e a cultura alimentar não sejam dissolvidos pelas refeições rápidas dos *fast food* é imprescindível que as comunidades rurais sejam não apenas preservadas, mas também contempladas com políticas públicas específicas para a agricultura familiar, de modo a impulsionar a economia local. A respeito da valorização da cultura alimentar local Maluf e Menezes (2005, p. 38), salientam que “os produtos alimentares devem ser transformados localmente segundo a tradição destas regiões, desenvolvendo-se em ações simultâneas que estimulem sua comercialização em feiras e mercados regionais e, mesmo, através das redes de supermercados”.

Vimos anteriormente que a situação de insegurança alimentar no Brasil, está diretamente relacionada aos conflitos e a exclusão do campo proporcionada pela falta de uma ampla reforma agrária. Maluf e Menezes (2005) informam que dos mais de 30 milhões de famintos brasileiros, embora apenas 21% residam no campo, mais da metade encontram-se na área rural. Os autores observaram que em assentamentos da reforma agrária onde as famílias possuem condições razoáveis de produção os índices nutricionais chegam a ultrapassar os da agricultura familiar tradicional.

Diante deste cenário, avaliar a segurança alimentar no Brasil hoje, implica em considerar o padrão de consumo da população, a sustentabilidade e a soberania alimentar do país, ou seja, o grau de autonomia que possui para decidir sobre o que produzir. Nos últimos

dez anos, é através da renda que o acesso a alimentação vem sendo estimado. Silva, Belik e Takagi (2009) apresentaram a conclusão das pesquisas realizadas pelo PFZ para se chegar em setembro de 1999 a chamada “linha da pobreza”. Esta linha indicou a existência de 44 milhões de pessoas com uma renda média de R\$ 38,34 por pessoa ou 9,3 milhões de famílias (que possuem uma média de 4,7 pessoas) com renda de R\$ 181,10.

Por isso, combater a fome não deve ser considerado apenas um “custo”, mas também um investimento, na medida em que a renda se expressa como fator principal de não acesso aos alimentos por parte destas 44 milhões de pessoas. Assim, se a elas for proporcionado o mínimo de equidade social assegurada pela melhor renda, poderá a sociedade brasileira obter o desenvolvimento socioeconômico através da produção e consumo de alimentos.

Ao Estado compete criar condições para que o mercado interno se desenvolva, valorizando e apoiando pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos que investem no cultivo, beneficiamento e comercialização de produtos do sistema agro alimentar. Estas medidas podem contribuir para o aumento na disponibilidade, qualidade e na redução dos custos dos alimentos. Além de atuar na permanência da diversidade dos hábitos alimentares fortalecendo a economia local através dos chamados “circuitos regionais”.

Os circuitos acima citados são formados nas cidades de médio porte e no interior do país. Nestes circuitos, onde os produtos são tradicionais de cada região e tem origem na agricultura familiar os autores demonstram algumas possibilidades de ações locais e regionais voltadas a segurança alimentar:

- a) promover atividades econômicas em bases equitativas e sustentáveis, b) ampliar a oferta de alimentos de um modo que expressa a diversidade de hábitos e consumo, c) induzir a concorrência em mercados controlados por grandes corporações agro alimentares. (MALUF e MENEZES, 2005, p. 14).

Seguindo a lógica citada de intervenção do Estado através de políticas públicas, o PFZ desde sua origem prevê a redefinição do papel da agricultura familiar num processo de desenvolvimento definido como territorial. Essas alterações são expostas no Plano Plurianual de Desenvolvimento – PPA 2004/2007, o qual propõe mudanças estruturais que perpassam pela “desconcentração de rendas com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais e dinamizados pelo mercado de consumo de massa” (op. cit., p. 13).

Assim, para que a agricultura familiar amplie sua função de abastecimento do mercado interno e preservação ambiental, as políticas públicas devem promover ações

voltadas a este setor. Objetivo perseguido pelo PFZ que baseado na segurança alimentar, traz uma perspectiva de redefinição dos padrões de produção e consumo, da facilidade de acesso ao crédito rural e da distribuição mais justa de terras. Transformações que visam alterar a estrutura social do país direcionando-o a um processo de desenvolvimento a longo prazo.

Nesta seção buscou-se explicar como surgiu e evoluiu a preocupação com a sustentabilidade no sistema agro alimentar e também evidenciar a agricultura familiar como forma de produção e trabalho geradora de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Esta perspectiva da agricultura familiar, de certa forma embasa as ações do PAA aqui estudado. O próximo capítulo traz a caracterização do município e o processo de implementação do programa.

4 O MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E A COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR

Conhecer os aspectos geográficos e a formação histórica do território estudado é imprescindível para que se atinjam as metas propostas neste trabalho, o qual visa analisar o processo de implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos. Por isso, este capítulo traz uma síntese de informações sobre a localização, a forma de ocupação e história do município de Ponta Grossa – Pr. Também destina-se a relatar esta implantação do PAA na modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar em Ponta Grossa – CDLAF.

A princípio busca-se abordar aspectos específicos do contexto local tais como características geográficas, históricas, socioeconômicas e sua estrutura fundiária, evidenciando sua vocação inicial para a pecuária por ter sido rota de passagem dos tropeiros. Posteriormente, relaciona-se a metodologia utilizada, bem como um trabalho de resgate dos acontecimentos políticos e sociais que antecederam a implantação do programa no município.

Em um terceiro momento, relata-se o processo de implantação do PAA, elencada da seguinte maneira: metodologia e estruturação da pesquisa, descrição da origem dos Bancos de Alimentos e sua criação em Ponta Grossa – Pr, coleta de dados através das entrevistas e questionários se finaliza com a análise dos resultados evidenciando os aspectos positivos e negativos do programa.

4.1 CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

Para uma melhor compreensão, as características do município de Ponta Grossa estão subdivididas em histórica e geográficas onde se descreve sua localização no estado, surgimento e formação histórica, bem como as principais etapas econômicas. Em seguida se expõe a estrutura fundiária a qual irá promover um maior conhecimento das atividades agropecuárias do município.

4.1.1 Aspectos Históricos e Geográficos

O município de Ponta Grossa situa-se no Segundo Planalto Paranaense, em uma região conhecida como Campos Gerais. Com uma latitude 25°05'42" Sul e uma longitude 50°09'43" Oeste, pertence à Mesorregião Centro Oriental. Com uma altitude de 975 metros acima do nível do mar, apresenta clima subtropical úmido mesotérmico e temperatura média entre 13,8°C e 21,4°C. Ponta Grossa está a 117 quilômetros de Curitiba, possui uma área total de 2.025.697 quilômetros quadrados, destes 1.863.360 quilômetros quadrados pertencem à zona rural (IPARDES, 2008).

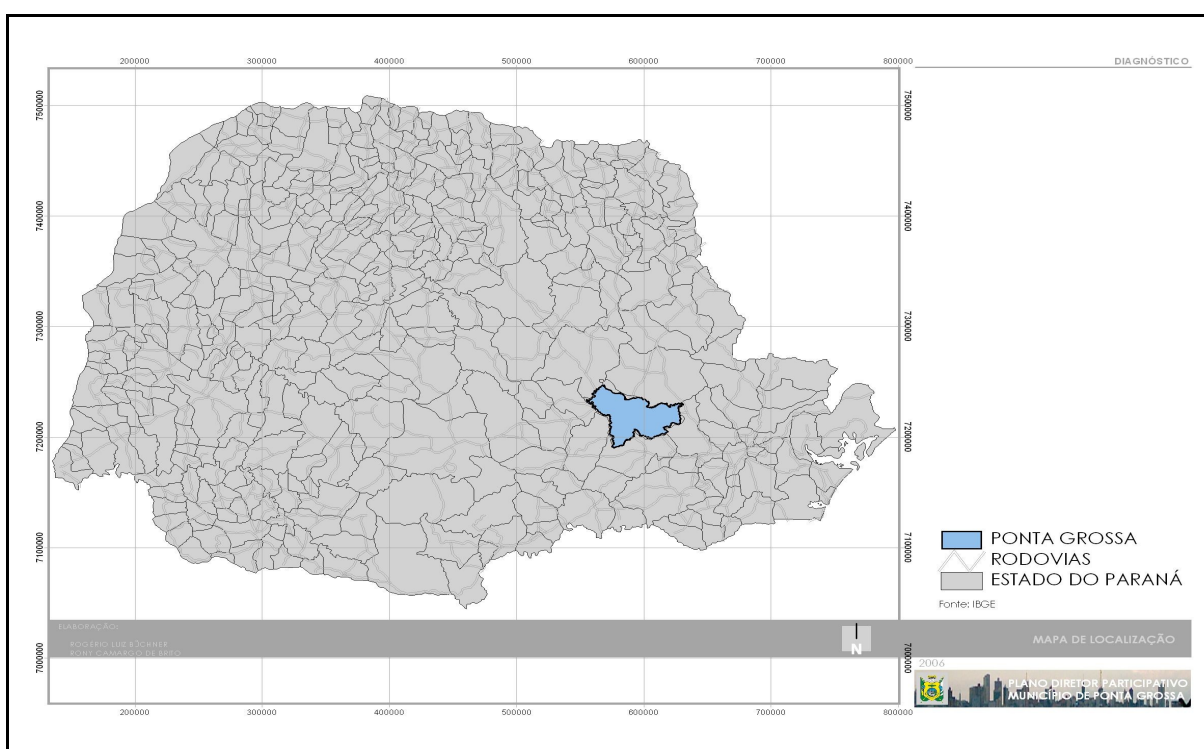


FIGURA 1 – Mapa da Divisão Político Administrativa do Paraná

Fonte: GEOPORTAL Ponta Grossa Disponível em: <http://geo.pg.pr.gov.br/portal/plano_diretor>.

Seu território limita-se ao norte com Castro, ao sul com Palmeira e Teixeira Soares, a leste com Campo Largo e a oeste com Tibagi e Ipiranga. Além da sede municipal, possui quatro distritos administrativos: Uvaia, Guaragi, Itaiacoca e Piriquitos.



FIGURA 2 – Mapa da Messorregião Centro-Oriental do Paraná e do município de Ponta Grossa

Fonte: GEOPORTAL Ponta Grossa Disponível em: <http://geo.pg.pr.gov.br/portal/plano_diretor>.



FIGURA 3 – Vista aérea da cidade de Ponta Grossa – Pr

Fonte: SILVA, A. Disponível em: <<http://www.panoramico.com/2663996>>.

O surgimento de Ponta Grossa, como de outras cidades, à margem do Caminho das Tropas, está ligada ao tráfego de tropeiros que no século XVIII saíam de Viamão no Rio Grande do Sul para levar o gado que era comercializado em Sorocaba/SP. No trajeto faziam aqui uma de suas paradas. Fundada em 1812, foi elevada a Freguesia em 15 de novembro de 1823. Em 7 de abril de 1855, através da Lei n 54, foi elevada à categoria de vila desmembrando-se de Castro. Sua elevação à categoria de cidade se deu em 24 de março de 1862 e foi recebida com grande satisfação pela população (GONÇALVES e PINTO, 1983).

Com a elevação a categoria de cidade, ocorreram várias transformações na estrutura social e econômica, tais como, o progresso político e uma maior concentração de pessoas na área urbana em função dos moradores da área rural buscarem novas atividades produtivas.

Na época de seu surgimento, o desenvolvimento da pecuária havia se tornado importante atividade econômica, principalmente no extremo sul do Brasil. Por render maiores lucros e exigir menor mão-de-obra, a pecuária insere-se em nossa região. A intensidade das atividades de criação, comercialização de animais e fabricação da erva-mate, deixaram a agricultura em segundo plano (GONÇALVES e PINTO, 1983).

Este fato traria como principal consequência o baixo índice populacional no campo, cenário que persiste até os dias atuais. Ao fim do século XIX, com as modificações no transporte de gado para São Paulo, ganha destaque no cenário econômico municipal, a extração da erva-mate e da madeira (PAULA, 2001).

Durante o século XX, a economia de Ponta Grossa teve três grandes saltos: em meados de 1900, ocorreu o primeiro com a instalação da ferrovia:

A chegada da ferrovia, no final do século XIX, resulta em uma dinamização dos rumos da cidade e traz uma nova dimensão social. A partir daí, o contato com os grandes centros políticos, culturais do país determina Ponta Grossa a modificar seu tradicional aspecto campeiro e a ingressar num acelerado processo de modernização urbana, que se consolida na primeira metade do século XX. (CHAVES, 2001, p. 10).

Na década de 1970, houve o segundo com a instalação de grandes indústrias de alimentos e moagem de grãos, o que intensificou o processo de urbanização:

Este período de intensificação da industrialização levou a um maior investimento nas rodovias de acesso à cidade. A desativação das ferrovias, substituídas pelas rodovias levaram a ampliação do desemprego e da periferia da cidade. (WLODARSKI, 2007, p. 77).

Na segunda metade da década de 1990 grandes redes prestadoras de serviços e empresas nacionais do setor logístico e de produção se instalaram configurando o terceiro grande salto.

Devido a sua localização privilegiada, Ponta Grossa é o principal entroncamento rodo-ferroviário do Paraná, de onde partem estradas para todas as regiões do estado. O município está próximo dos principais mercados consumidores do país, e é ponto de passagem para a exportação de produtos pelo Porto de Paranaguá e pelo Corredor do Mercosul. É a quarta principal cidade exportadora paranaense e a décima da região sul, em especial, para Japão e Europa.

Já citado anteriormente, em seu nascedouro, o município priorizou a pecuária em detrimento da agricultura, uma atividade que exigia pouca mão-de-obra, portanto os índices populacionais no campo eram baixos. O reflexo deste passado é o fato o censo demográfico de 2000 apresentar dos 87.369 domicílios apenas 2.754 localizavam-se na zona rural.

Pode-se então, observar um alto índice de urbanização 97,47% com densidade demográfica de 155,34 hab/km². No ano de 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH era de 0,804, superior a média estadual de 0,785, colocando o município entre as 23 melhores cidades do Paraná em desenvolvimento humano. O PIB *per capita* de 13.299 reais e taxa de pobreza de 18,55%⁹. Entretanto, o resultado do processo de formação deste território desde seu surgimento culminou no segundo lugar no ranking das cidades com maior número de favelas do Estado (IPARDES, 2008).

A pobreza no município de Ponta Grossa é vista como decorrente de um processo de desigualdade social, desde as primeiras relações estabelecidas, intensificando-se como resultado de um processo de modernização da agricultura, migração rural-urbana e industrialização. (WLODARSKI, 2007, p. 77).

Através deste breve relato histórico e socioeconômico pode-se conhecer melhor as características que compõem o município, pôde-se perceber que a forma com que o município se desenvolveu econômica e socialmente, está pautado em sua origem. Embora a econômica tenha conseguido prosperar, parte da população que é majoritariamente urbana não participou deste progresso econômico e carecem de assistência. Aqueles que optaram por continuar no campo também encontram dificuldades para a sua manutenção. É neste contexto de desigualdade social que o PAA – Compra Direta foi instalado.

⁹ Este percentual corresponde a 59.349 pessoas em situação de pobreza.

4.1.2 Estrutura Fundiária

Sobre a área rural do município, dados fornecidos pela EMATER do Paraná mostram que em 2004 o município possuía 2.101 estabelecimentos rurais, destes 1.602 (76%) correspondiam a produtores com área inferior a 50 hectares (RELATÓRIO DE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO).

TABELA 5 – Tipificação dos Estabelecimentos Agropecuários do Município de Ponta Grossa – 2004

<i>CLASSIFICAÇÃO DO PRODUTOR</i>	<i>NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS</i>	<i>DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL (%)</i>
PS E PSM 1	650	30,91
PSM 2	635	30,22
PSM 3	316	15,04
EF	336	15,98
ER	164	7,85
TOTAL	2101	100

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa (2005).

A seguir se explica a nomenclatura utilizada pela EMATER para classificar o produtor rural.

	<i>(ha)</i>	<i>(%)</i>	<i>(R\$)</i>	<i>(R\$)</i>
PS – produtor de subsistência	até 15	100	0	0
PSM 1 – produtor simples de mercadoria 1	até 15	80	até 5.000	até 4.000
PSM 2 – produtor simples de mercadoria 2	até 30	50	até 12.000	até 12.000
PSM 3 – produtor simples de mercadoria 3	até 50	50	até 40.000	até 36.000
EF – empresário familiar	até 100	50	até 120.000	até 120.000
ER – empresário rural	100 a 5000	Menor que 30	maior que 120.000	maior que 120.000

QUADRO 5 – Explicativo da nomenclatura utilizada na tabela acima

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa in (Emater, 2004)

Essas propriedades se caracterizam pela pequena circulação de capital, pouca

utilização de tecnologia, baixa produção com pouca qualidade, exploração de produtos alimentícios e animais de pequeno porte, pouca ou nenhuma agregação de valor ao produto primário, renda mensal de até cinco salários mínimos e uso predominante de mão de obra familiar.

TABELA 6 – Produção de origem animal – 2008

<i>PRODUTO</i>	<i>VALOR</i>	<i>PRODUÇÃO</i>	<i>UNIDADE</i>
Lã	27	10.500	Kg
Leite	9.147	15.500	Mil litros
Mel de abelha	122	67.680	Kg
Ovos de galinha	1727	1.599	Mil dúzias

Fonte: IPARDES (2008); IBGE – Produção da Pecuária Municipal.

Embora seja conhecido e respeitado, até internacionalmente como pioneiro no desenvolvimento do sistema de plantio direto e pela eficiência na produção de grão, o setor agropecuário de Ponta Grossa é representado por um grande número de pequenas propriedades (RELATÓRIO CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO, 2005).

Com os dados que se encontram distribuídos na Tabela 7, pode-se visualizar melhor os diversos tipos de uso do solo no setor agrícola do município.

TABELA 7 – Estabelecimentos Agropecuários Segundo Atividades Econômicas (ano base, 1996)

<i>ATIVIDADES ECONÔMICAS</i>	<i>ESTABELECIMENTOS</i>
Horticultura	73
Lavouras Permanentes	56
Lavoura Temporária	492
Pecuária	606
Pesca e Aquicultura	1
Produção Mista	248
Silvicultura e Exploração Florestal	27
Total	1.503

Fonte: IPARDES (2008); IBGE – Censo Agropecuário.

De toda a área cultivada no município, 98,8% se destinam ao trinômio

soja/milho/feijão, conforme disposto na tabela a seguir que traz a produção agropecuária de Ponta Grossa na safra de 2002/2003.

TABELA 8 – Levantamento da Produção Agrícola – Ponta Grossa Safra: 2002/ 2003

<i>CULTURA</i>	<i>ÁREA PLANTADA (ha)</i>	<i>PRODUÇÃO</i>	<i>PRODUTIVIDADE (kg/ha)</i>
Amendoim	4	3,6	900
Arroz sequeiro	150	255	1700
Batatas das águas	200	4400	22000
Batata da seca	200	4600	23000
Feijão das águas	3.000	4500	1500
Feijão da seca	1.800	4140	2300
Mandioca	140	2400	15000
Milho	16.000	128000	8000
Soja	55.000	181500	3300
Sorgo	80	400	5000
Fruticultura	44	226	5100
Horticultura	90		
Total Safra Verão	76.708		
Aveia branca	600	2100	3500
Aveia preta	3.000	4200	1400
Centeio	180	168	1600
Cevada	200	600	3000
Trigo	300	900	3000
Horticultura	90		
Total Safra Inverno	5.370		

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa (apud SEAB/DERAL, 2002/2003).

No período apresentado pela Tabela 8, 2002/2003 observa-se que o milho e o feijão estavam muito presentes na agricultura familiar. Mas, para os pequenos produtores essas culturas vêm se inviabilizando gradativamente devido às elevações nos custos de produção e consequente redução da rentabilidade por unidade de área, uma vez que os investimentos em pequenas e médias propriedades reduzem a produtividade causando queda na renda familiar.

Esse fato pode gerar migrações. Os dados divulgados pelo IBGE (2000) mostram que a população rural entre 1991 e 2000, sofreu uma redução de 50%, correspondendo em 2001 a apenas 2,53% de toda a população do município. Conforme os dados apresentados no Relatório de Caracterização do Município /2005, a redução na produção do setor primário,

aliada ao aumento da miséria, bem como o estrangulamento nos sistemas urbanos (saúde, moradia, educação, empregos, saneamento básico, transportes, etc.) são problemas que surgem com as migrações movidas pela insatisfação no campo.

No sentido de incrementar a renda do pequeno produtor, a prefeitura municipal no ano de 2005 realizou vários projetos tais como: apoio à aquisição de calcário para a correção do solo, aquisição de sementes de milho e florestamento comercial com mudas de eucalipto e pinus, investiu em infra-estrutura rural com a contratação de equipamentos (trator de esteira e retro-escavadeira). Implementou, ainda, o PAA – Compra Direta, para garantir alimentação mínima as pessoas em situação de insegurança alimentar atendidas pelas diversas entidades beneficentes e auxiliar financeiramente a agricultura familiar, objeto deste estudo.

Todos os fatores aqui relatados, tais como, características territoriais, aspectos históricos, geográfico e estrutura fundiária devem ser considerados na análise do processo de implantação do PAA em Ponta Grossa. Para tanto, a seguir será abordado os acontecimentos que antecederam o programa.

4.2 ANTECEDENTES DA PESQUISA: COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR EM PONTA GROSSA – PR

Pretende-se apresentar nesta seção a metodologia e a estruturação utilizada na construção da pesquisa, bem como a origem dos bancos de alimentos, pois sua criação no município representou um importante passo na melhoria da segurança alimentar e na implantação do PAA – Compra Direta na cidade.

4.2.1 Metodologia e Estruturação da Pesquisa

A metodologia utilizada nesta dissertação foi a pesquisa exploratória qualitativa, a qual envolveu levantamento bibliográfico e pesquisa de campo. No levantamento bibliográfico, os procedimentos foram a leitura de livros, artigos científicos, textos, artigos de jornal, documentos oficiais, projetos, relatórios de execução, de prestação de contas, de avaliação da CONAB, cooperativas e agricultores. Na pesquisa a campo foram utilizadas

técnicas qualitativas para o levantamento de dados, tais como observações e entrevista semi-estruturada.

O contato com os informantes, chaves no processo de implantação do PAA no município de Ponta Grossa – PR e a captação das informações descritas na pesquisa foram realizadas entre os meses de novembro de 2008 e novembro de 2009. Neste período realizaram-se entrevistas semi-estruturadas com os representantes do Banco de Alimentos, Secretaria Municipal de Agricultura e CONAB – Curitiba aplicou-se também questionários abertos aos beneficiários do PAA (agricultores familiares e entidades filantrópicas consumidoras), procedimentos que serão detalhados a seguir.

Com a intenção de cumprir com o principal objetivo desta pesquisa, quer seja, analisar o processo de implantação do PAA no município de Ponta Grossa – Pr, tomou-se como ponto de partida a apreensão da realidade vivida pelos participantes do programa na modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar¹⁰ As visitas e entrevistas aos agentes institucionais trouxeram a tona as primeiras informações acerca da estruturação e inicial funcionamento do programa.

Os resultados apontados por um questionário elaborado pela pesquisadora captou informações socioeconômicas e também a visão dos agricultores e das entidades filantrópicas consumidoras sobre – o funcionamento, a qualidade, a importância na composição da renda, na dieta alimentar, as dificuldades para ingressar e seu grau de satisfação – com o PAA.

A aplicação destes questionários em quatorze das oitenta e duas entidades filantrópicas participantes¹¹ realizaram-se nos meses de novembro e dezembro de 2008, onde se buscou visitar ao menos uma entidade de cada modalidade de atendimento (escolas, creches, asilos, hospitais, casas de passagem, centros de atendimento a pessoas portadoras de necessidades especiais e centros de convivência).

O critério de escolha das entidades foi a facilidade de acesso e a disponibilidade em fornecer os dados solicitados, uma vez que além de responder as questões do questionário, como método de aproximação, houve também conversas realizadas com os envolvidos no recebimento e utilização dos alimentos (cozinheiras, nutricionistas, diretores), os quais revelaram as mudanças ocorridas em seu cotidiano depois do cadastramento para receberem os alimentos do PAA através do banco de alimentos.

Foram realizadas visitas de acompanhamento junto ao Projeto Universidade sem Fronteiras no Assentamento Comunidade dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária

¹⁰ Agricultores familiares, entidades beneficentes e órgãos institucionais tais como Banco de Alimentos, Secretaria Municipal de Agricultura Abastecimento e Meio Ambiente e Conab.

¹¹ Anexada a relação destas Entidades no final deste documento.

Emiliano Zapata, para aplicar o questionário, verificar in loco a situação por eles vivida e captar suas percepções sobre o PAA. Também foi efetuado um acompanhamento na Feira dos Produtores Hortifrutigranjeiros realizada nas quartas-feiras e sábados no centro da cidade.



FIGURA 4 – Residência do Pré Assentamento Emiliano Zapata

Fonte: SANTOS, A. (JAN/2010)



FIGURA 5 – Residência do Pré Assentamento Emiliano Zapata

Fonte: SANTOS, A. (JAN/ 2010)



FIGURA 6 – Pavilhão da Feira dos Produtores da Associação dos Hortifrutigranjeiros realizada no centro da cidade.

Fonte: SANTOS, A. (JAN/2010)

Devido às dificuldades de acesso, a coleta de dados por meio da aplicação do questionário às entidades proponentes (agricultores familiares) limitou-se a três das cinco associações que entregam sua produção ao banco de alimentos de Ponta Grossa – Pr: Associação de Produtores Rurais Vale do Sol da Comunidade de Passo do Tio Paulo, Associação dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Emiliano Zapata – Aterra, Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros de Ponta Grossa, totalizando vinte e seis das cento e setenta famílias participantes. A primeira recebeu os questionários para responder e posteriormente entregá-los no banco de alimentos, enquanto que as duas últimas receberam a visita da pesquisadora.

Na obtenção de um maior embasamento empírico da pesquisa, foram utilizados alguns questionários de avaliação dos beneficiários fornecedores (produtor) e das entidades representativas dos produtores junto ao PAA e também os relatórios de avaliação efetuados pela CONAB no período de 21 a 30 de julho de 2008, os quais foram cedidos pela CONAB – Curitiba. É importante salientar que as informações dos locais e a listagem dos participantes (entidades consumidoras e agricultores), foram cedida pelo gerente do banco de alimentos da cidade.

Para um melhor entendimento do papel desempenhado pelo banco de alimentos no processo de implantação do PAA em Ponta Grossa é que a próxima seção dedica-se a fazer um breve resgate do surgimento do banco de alimentos e de sua criação no município.

4.2.2 Origem dos Bancos de Alimentos e sua Criação no Município de Ponta Grossa

Segundo Belik (2009a), para se compreender o conceito de Banco de Alimentos é preciso remontar aos anos 1960, quando nos Estados Unidos um grupo de voluntários, cujo objetivo era o de fornecer refeições aos necessitados da cidade de Phoenix no Arizona, passaram a solicitar doações de alimentos que seriam descartados pelos supermercados e pela indústria. Logo, um banco de alimentos é um centro de recolhimento e distribuição de alimentos oriundos de doações, os quais são armazenados e disponibilizados às entidades filantrópicas. Muitos outros bancos de alimentos surgiram na década de setenta, foi quando em 1996 o presidente Bill Clinton assinou a *Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*, incentivando a doação de alimentos à organizações sem fins lucrativos.

Este mesmo autor salienta que, na Europa, o primeiro Banco de Alimentos foi criado em 1984 na capital francesa – Paris. Logo após, objetivando unificar experiências de diversos países, em 1986 foi criada a Federação Européia de Bancos de Alimentos, legalmente instituída, negociava com autoridades e influenciava a opinião pública sobre a dificuldade de milhões de pessoas em se alimentar diariamente e sobre o consumo consciente de alimentos.

Belik (2009a) explica que as experiências na América Latina com bancos de alimentos são bastante recentes, iniciaram nos anos noventa com a criação de redes nacionais na Argentina, México, Colômbia e Guatemala. Sistemas isolados ou pequenas redes surgiram no Brasil, Chile, Peru, Equador, Uruguai e Paraguai. É importante salientar que no México as empresas são obrigadas a doarem os alimentos reprovados no controle de qualidade, pois o desperdício é considerado crime.

Em uma ação integrada ao PFZ, os Bancos de Alimentos públicos do Brasil são iniciativas de abastecimento e segurança alimentar do SESC Mesa Brasil e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS atuando em parceria com municípios que possuem mais de 100.000 (cem mil) habitantes. Cerca de 90 Bancos de Alimentos localizados em 89 municípios de 19 Estados contam com o apoio do MDS. Outras 70 unidades são coordenadas pelo SESC Mesa Brasil e outros ainda por ONGs e prefeituras. Os bancos de

alimentos administrados pelo SESC Mesa Brasil no Paraná, estão instalados nas cidades de Curitiba, Francisco Beltrão, Cascavel, Paranaguá, Londrina e Guarapuava (MDS, 2008).

Para utilização destes alimentos que não servem à comercialização, os Bancos de Alimentos através de um profissional qualificado atestam suas boas condições e responsabilizando-se por qualquer dano que venha causar aos beneficiários, fazem o recolhimento e posterior distribuição. Entretanto, legalmente este procedimento não possui validade alguma, podendo os proprietários dos produtos sofrerem as sanções previstas no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor (BELIK, 2009a).

No município de Ponta Grossa – Pr, com recursos do MDS, o Banco de Alimentos foi criado durante o governo do prefeito Péricles de Holeben Melo (2001-2004), com o propósito de promover a segurança alimentar através do combate ao desperdício de alimentos e ao atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Segundo o gerente do banco de alimentos, muito antes da implantação do PAA já era realizada em pequenas proporções o trabalho de captação e distribuição dos alimentos:

... nós vamos atrás de todos os alimentos que perdem o valor de comercialização, mas que ainda podem ser consumidos, recolhemos todas as sobras da feirinha do supermercado. ... Vem pra cá os funcionários fazem uma triagem, lavam, limpam e o que pode ser consumido ainda pelas pessoas, passa pela mão do nutricionista. Hoje nós temos dois profissionais de nutrição, eles liberam, pode ser consumido, pode, a gente re-embala e manda para as entidades. (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS, 16/12/2008).

Com sede no prédio do antigo hospital 26 de outubro, localizado no centro da cidade, o Banco de Alimentos faz parte do Serviço de Obras Sociais – SOS do município, é uma pessoa jurídica de direito privado, o qual onera aos cofres públicos municipais em torno de R\$ 12.000 (doze mil reais) para a sua manutenção (equipamentos, pessoal, combustível). Todos os equipamentos utilizados foram adquiridos através de financiamentos junto ao MDS. Além do recolhimento acima citado pelo gerente, o banco faz o recebimento dos alimentos oriundos dos agricultores participantes do PAA – Compra Direta e se encarrega de fazer toda a distribuição dos produtos às entidades consumidoras cadastradas.

O banco de alimentos através da prefeitura mantém convênio com uma faculdade particular para que estagiários de nutrição possam estar auxiliando na seleção e armazenamento de produtos captados em outras fontes que não os da agricultura familiar

(mercados, indústrias, etc.), os quais também contribuem para o aumento do estoque repassado às entidades.



FIGURA 7 – Entrega da produção pelos agricultores de Ponta Grossa

Fonte: Campos Gerais é Mais. Disponível em: < <http://www.camposgeraisemais.com.br> >(dez/2008)

É importante ressaltar que o PAA – Compra Direta é um mecanismo de doação simultânea, onde os alimentos são coletados e distribuídos pelo banco de alimentos, em alguns casos é o próprio agricultor que faz a entrega a entidade beneficente consumidora. Portanto, para uma melhor compreensão fez-se necessário resgatar aqui a origem do Banco de Alimentos e sua criação no município de Ponta Grossa.

4.3 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PAA – COMPRA DIERTA EM PONTA GROSSA

Busca-se nesta seção expor todo o processo de implantação do programa no município. Inicia-se pela forma contraditória de seu surgimento, a qual pôde-se constatar pelas entrevistas, em seguida descreve-se o envolvimento e as percepções dos atores locais acerca de sua criação e funcionamento.

4.3.1 O Surgimento do PAA – Compra Direta

No dia 26 de outubro de 2006 o jornal “Diário dos Campos” publicou a seguinte manchete: “Agricultura lança hoje programa de compra direta”, foi esta frase que motivou a realização da pesquisa aqui apresentada. No ano seguinte surgiu a oportunidade de ingresso no Mestrado em Gestão do Território e com ele a possibilidade de analisar o programa que parecia ser um grande empreendimento social. O jornal noticiava que através da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, a agricultura familiar teria a oportunidade de escoar sua produção através de um novo mercado consumidor, as entidades assistenciais.

Então, para melhor compreender esta etapa do processo iniciaram-se as investigações com uma conversa com o chefe da divisão de abastecimento da Secretaria de Agricultura da cidade e responsável pelo programa, o qual apresentou a proposta de participação do primeiro grupo composto por cinco agricultores participantes pertencentes a Associação de Hortifrutigranjeiros. Nesta proposta intitulada Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CAEAF, os agricultores se comprometeram a entregar semanalmente os seguintes produtos: alface, abobrinha, beterraba, brócolis, cenoura, couve, couve-flor, ervilha, feijão preto tipo 1, milho verde, morango, pepino, repolho, tomate, vagem e mel, totalizando R\$ 17.245.00 (dezessete mil duzentos e quarenta e cinco reais). Por não estar totalmente integrado ao programa, indicou o gerente do Banco de Alimentos que estaria mais envolvido no funcionamento do programa e poderia dar maiores esclarecimentos.

Durante a conversa com o gerente do Banco de Alimento tomou-se conhecimento do outro lado da história. Ele explicou que o programa surgiu em 2003 e fora relançado em 2006 provavelmente por razões políticas na gestão do atual prefeito como algo inédito. Atuante como conselheiro estadual para assuntos de segurança alimentar e nutricional, soube que o

programa iria ser lançado durante um congresso em Brasília e logo pensou na possibilidade de trazê-lo para a cidade: ... *“com a cabeça já imaginando que aqui poderia ter um programa que eu encontrasse alguém que plantasse e eu poderia ser o beneficiário desse programa no banco de alimentos”* (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS, 16/12/2008).

Diante da possibilidade de aumentar a quantidade de produtos ao Banco de Alimentos e assim atender a mais pessoas em situação de insegurança alimentar, foi fechada em 2003 a primeira proposta de participação junto a CONAB. Esta proposta definiu como beneficiários 33 famílias do Pré Assentamento Emiliano Zapata, cujo valor totalizou R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais). Porém, como já citado anteriormente, para participar do programa os agricultores precisam estar organizados em grupos formais (associações ou cooperativas), o que não existia e nem fazia parte da cultura local. Outros entraves constatados foram: a falta de credibilidade (o medo de não receber pela produção) e o desconhecimento do que era o programa por parte dos agricultores.

Informados sobre o funcionamento do programa e de todas as exigências as quais teriam que atender para participar, o primeiro passo foi organizar-se em um grupo legalmente constituído a Associação dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Emiliano Zapata – ATERRA. Formalizada a associação com certidões negativas, estatuto e ata de posse da diretoria, o próximo passo foi conseguir a declaração de aptidão ao PRONAF ou declaração de beneficiário do INCRA e verificar se todos os agricultores possuíam os documentos pessoais, RG e CPF. Efetuada a aprovação da proposta de participação em assembléia, a qual deve ser registrada em ata, foi efetivado o primeiro projeto do PAA – Compra Direta na cidade.

Segundo o gerente do Banco de Alimentos foram efetivados entre 2003 e 2006 outros dois projetos. O segundo beneficiou 45 famílias da vizinha cidade de Palmeira e o terceiro 13 famílias da localidade de Conchas Velhas (Uvaia), os quais produzem alimentos agroecológicos. Os representantes da SEAB e EMATER, alegaram ter ouvido falar do programa, mas desconheciam seu funcionamento. Já o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o gerente da CONAB – Ponta Grossa não retornaram as diversas solicitações de entrevista.

Logo, o anunciado pela secretaria de agricultura é o quarto projeto, porém, da atual administração o primeiro. Pôde-se perceber o desencontro de informações e a falta de conexão entre os diferentes órgãos da administração municipal envolvidos na implantação do PAA. Observou-se também a sobreposição dos interesses de auto promoção política em detrimento do objetivo do programa que é o de gerar oportunidades de valorização da agricultura familiar.

4.3.2 O Envolvimento da Gestão Pública na Implantação do PAA – Compra Direta

Para captar a percepção institucional foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os gestores diretamente ligados a execução do programa: o gerente do Banco de Alimentos, o chefe da divisão de abastecimento da Secretaria de Agricultura e o gerente de operações da CONAB – Curitiba, os quais são relatados abaixo.

Sabe-se que em decorrência da Constituição Federal de 1988, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável possibilitam a participação articulada das forças locais objetivando o desenvolvimento rural através da gestão democrática. Perguntou-se então, sobre a existência e atuação deste conselho no município e eventual Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Os entrevistados desconhecem a existência tanto do conselho quanto do plano. O gerente do banco de alimentos nem sabia qual era sua função. Enquanto que o gerente da CONAB sabe apenas da existência do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Diante desta constatação, foram questionados se a agricultura familiar ficaria prejudicada com a ausência do conselho, uma vez que os financiamentos federais, inclusive para os projetos do PAA exigem a aprovação de um conselho.

... eu acho que deveria ter um conselho que os representasse, o pessoal do meio rural as vezes fica meio alienado nas questões da política agrícola, nos problemas da agricultura, cada um trabalhando de forma separada as vezes é mais complicado, de forma unida ficaria bem mais fácil, acredito eu. (CHEFE DA DIVISÃO DE ABASTECIMENTO DA SECRETARIA DE AGRICULTURA, 16/12/2008).

... eu acho que prejudica porque todo o conselho não só esse como qualquer outro conselho de qualquer outra área são uma ação benéfica para a sociedade, porque envolve governo e sociedade civil, o conselho é um fórum prático onde a sociedade civil tem condições de expor suas idéias, críticas, sugestões, avaliação de programas, então eu acho que a não existência de qualquer conselho no município, claro que prejudica o desenvolvimento da comunidade não só este conselho como qualquer outro NE. (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS, 16/12/2008).

Para que a liberação de recursos federais destinados ao PAA – Compra Direta não seja prejudicada, as entidades proponentes que são as associações e cooperativas se utilizam

de um conselho similar, no caso de Ponta Grossa, o Conselho de Assistência Social. O gerente do banco de alimentos explicou que o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA está em processo de instalação.

Ele existe de direito, existe a lei que o criou, mas para que ele se instale o prefeito precisa chamar a primeira conferência municipal de segurança alimentar e nutricional, porque durante a conferência se instala o conselho que cria o fundo que vai gerir estes recursos. (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS, 16/12/2008).

O programa funciona através de projetos que são formulados pelas associações e encaminhados a CONAB. Tem duração de um ano, podendo ser prorrogado: *“ele tem um período de execução de um ano podendo ser prorrogado por outros anos, ou então pode encerrar esse e começar um outro com novos agricultores ou os que já estão”* (CHEFE DA DIVISÃO DE ABASTECIMENTO DA SECRETARIA DE AGRICULTURA, 16/12/2008). Esta foi a informação institucional, porém uma das solicitações dos agricultores entrevistados foi justamente que a renovação da proposta fosse automática, reduzindo a burocracia. Segundo eles, finalizado um projeto, para iniciar novo é necessário formular e enviar outra proposta, a qual será submetida novamente a análise.

A participação do programa implica em os agricultores estarem organizados em grupos legalmente constituídos, as associações. Logo, as maiores dificuldades ocorreram nas fases iniciais do processo de implantação e estão relacionadas a falta de credibilidade por parte dos produtores, a falta de documentos pessoais dos agricultores, na constituição das associações e na formulação das primeiras propostas de participação.

... Quando a gente começou, falar em projeto estava muito distante porque eles tinham que tirar os documentos RG, CPF, depois fazer a associação, constituir a associação, posteriormente entrar no programa, então você vê que foram passos importantes, fez com que se buscasse lá a inclusão social. (GERENTE DE OPERAÇÕES DA CONAB – CURITIBA, 13/01/2009).

Ainda relacionada as dificuldades de acesso ao programa o gerente do banco de alimentos alertou para a falta de acesso as novas tecnologias por parte dos agricultores, aliás a Associação dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Emiliano Zapata – Aterra, que possui maior número de agricultores participantes não dispõe sequer de energia elétrica.

Primeiro: os projetos hoje são feitos todos pela internet, qual dos agricultores aqui tem computador em casa e internet? Essa é uma dificuldade, então eles precisam lançar mão de terceiros, contador outro agricultor que tenha certa habilidade, então esse eu acho um entrave. Outro é o próprio desconhecimento do programa, eu acho que ainda carece uma divulgação maior do programa né. (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS, 16/12/2008).

Após dar este primeiro passo, orientados pela CONAB, prefeitura e banco de alimentos os agricultores precisaram adquirir autonomia nas suas ações através das associações e tomar em suas mãos a produção e operacionalização do programa. Ficando a cargo dos órgãos institucionais apenas a supervisão. Conforme explicou o gerente de operações da CONAB – Curitiba.

A CONAB ou a Setep, nós não vamos lá no campo operacionalizar, apenas disponibilizamos o mecanismo pra eles, o recurso, o normativo que diz: olhe, o programa funciona assim, então vocês montem aí um projeto e você vai produzir, o outro vai entregar, outro vai consumir, a CONAB só vai supervisionar, fazer as visitas. Ele é o ator 100% da transformação. (GERENTE DE OPERAÇÕES DA CONAB – CURITIBA, 13/01/2009).

Com isso, acredita-se que o programa exerce a função social em vários aspectos, entre eles de inclusão não só na alimentação, uma vez que a diversificação da produção para atender ao programa amplia o cardápio diário da família, mas também proporciona a documentação pessoal além de incentivar a organização em classes.

Estimula o associativismo faz com que as pessoas busquem uma associação ou cooperativa de classe para que possa acessar o programa. Então você veja que o programa foi altamente benéfico sobre todos os aspectos: segurança alimentar, associativismo, renda e trabalho para o homem no campo, o comércio local em si, geral. (GERENTE DE OPERAÇÕES DA CONAB – CURITIBA, 13/01/2009).

Sobre a questão de precisar ser associado para participar do programa, os produtores da Associação de Hortifrutigranjeiros se mostraram insatisfeitos com o fato de alguns agricultores que não são associados estarem utilizando a associação para entregar sua produção, alguns acreditam que o motivo do último atraso nos pagamentos esteja relacionado a problemas com a documentação destas pessoas. Esta questão havia sido relatada pelo chefe da divisão de abastecimento da Secretaria de Agricultura: “Hoje nós temos pessoas que

participam do programa e não fazem parte da Associação dos Hortifrutigranjeiros do município de Ponta Grossa”.

Os gestores foram questionados se o valor atual de cada projeto que é de R\$ 3.500 (três mil e quinhentos reais anuais) teria possibilidade de aumentar, uma vez que os agricultores entrevistados reclamavam por ele não alcançar nem um salário mínimo mensal. O chefe da divisão de abastecimento acha pouco provável, pois é um programa de complementação de renda, “não que ele vá viver dessa renda de 3.500 reais.” O gerente do Banco de Alimentos compartilha da mesma opinião: “*o projeto não é pra resolver a vida de nenhum agricultor, ele dá uma ajuda, né porque 3.500 reais por ano não é muito, né*”. Mas a realidade mostra que são muitos os agricultores que dependem totalmente do programa, ou seja, sobrevivem com este valor.

O gerente do banco de alimentos disse que participou de um Encontro Nacional do PAA em Brasília onde foi sugerido que o valor aumentasse para R\$ 5.000 (cinco mil reais). Embora em sua opinião pessoal “*o que precisa ainda é envolver mais agricultores e não aumentar o valor destes que já estão, ou seja, não que aumente o bolo e que este bolo seja repartido em mais pedaços*”.

Para o gerente de operações da CONAB o valor deve continuar o mesmo, o aumento da renda pode ser proporcionado pela venda da produção através do PAA ao Ministério da Educação – MEC, que deve fechar contrato e fornecer na merenda escolar alimentos produzidos no próprio município, valorizando os hábitos alimentares locais.

A proposta é de que ainda esse ano, eles comecem a comprar através do PAA localmente também, e aí eles vão operar de 5 mil a 8 mil, então se eles entrar com 5 mil por exemplo mais do PAA, dá 8.500, razão pela qual vai ser muito difícil mexer neste de 3.500. Os valores não são cumulativos.
(GERENTE DE OPERAÇÕES DA CONAB – CURITIBA, 13/01/2009).

A operacionalização do programa em Ponta Grossa é efetuada em parceria entre a entidade proponente (associações) e o banco de alimentos. No que diz respeito a coleta e distribuição, ou seja, a logística, são realizadas quase que totalmente pelo banco de alimentos, enquanto que a formulação da proposta de participação (projeto), produção e entrega é responsabilidade das associações. Os agricultores da Associação de Produtores Rurais Vale do Sol de Palmeira trazem a produção até o banco porque a prefeitura de Palmeira paga o transporte. Existem também alguns produtores de outras associações que entregam diretamente na entidade beneficente consumidora.

O Banco de Alimentos recebe os alimentos dos agricultores semanalmente e repassam às entidades beneficentes a quantidade necessária para o consumo médio de dez dias, obedecendo a um cronograma pré-determinado. O pagamento é depositado na conta das associações que repassam aos agricultores mensalmente. É importante ressaltar que, segundo os agricultores, ao iniciar novo projeto, até que seja novamente aprovado, os pagamentos atrasam em torno de dois meses.

Mencionou-se anteriormente que foi uma manchete de jornal que deu origem a esta pesquisa. Na referida manchete afirmar-se-ia que a Secretaria de Agricultura da cidade estaria lançando o Programa de Aquisição de Alimentos. Bem, nestes termos, perguntou-se: como o município atua na gestão do programa?

O município na verdade somente elaborou a proposta para a associação, facilitou assim no sentido na parte da complementação, preenchimento de dados do cadastro das pessoas a gente fez. Na verdade a secretaria em si não está envolvida diretamente com o projeto. Só alavancou, deu uma mão pras pessoas, porque na verdade é uma parceria entre a CONAB e as associações. (CHEFE DA DIVISÃO DE ABASTECIMENTO DA SECRETARIA DE AGRICULTURA, 16/12/2008).

O gerente do Banco de Alimentos relatou que a atuação do município se faz através do banco de alimentos. A ele cabe toda a logística de captação e distribuição dos alimentos. Informou também sobre o pioneirismo do município em ser o primeiro a se encarregar deste trabalho dentro do PAA.

Quando surgiu o PAA eu vislumbrei a possibilidade dos bancos receberem do PAA, porque quando o PAA nasceu, não direcionavam a entrega para os bancos e quando eu fiz o primeiro projeto dizendo que os produtos viriam para o banco de alimentos a CONAB cresceu o olho dizendo, mas como para o banco de alimentos, o que é isso, então aí eu fui explicar pra CONAB como o banco trabalha. Hoje, a CONAB até prefere que os produtos venham para bancos de alimento, porque, a questão da seletividade, do critério de distribuição, da racionalidade na distribuição. (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS, 16/12/2008).

A supervisão e avaliação do programa são realizadas pela CONAB. O gerente do banco de alimentos relatou que as ações desenvolvidas por ele são monitoradas pelo governo federal. As prestações de contas são efetuadas mensalmente para o MDS: “*nós monitoramos tudo o que entra aqui dentro e monitoramos tudo os que saem daqui de dentro e no final do mês fazem uma prestação de contas para MDS e imprensa em geral*”. Sobre este assunto, o

chefe da divisão de abastecimento informou que a Secretaria de Agricultura não faz nenhum tipo de acompanhamento direto com os produtores, logo, não efetua nenhum tipo de avaliação.

Os gestores municipais entrevistados confirmaram que o governo municipal tem desenvolvido ações de promoção e assistência a agricultura família: “*distribuição de mudas de árvores frutíferas, para reflorestamento, de recomposição da mata ciliar*” (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS 16/12/2008). O chefe da divisão de abastecimento também comentou sobre estas iniciativas.

... Calcário, mudas de eucalipto e pinus que é uma poupança verde para o pessoal plantar, a madeira vai levar uns sete ou oito anos para dar resultado, são todos programas de incentivo, programas de hortas comunitárias via associações, fruticultura, pomar doméstico (mudas frutíferas que são distribuídas as famílias). (SECRETARIA DE AGRICULTURA 16/12/2008).

Porém, para o gerente do Banco de Alimentos se faz necessário um maior incentivo na questão da agro-ecologia por ser um sistema que integra aspectos agronômicos, ecológicos, sócio-econômicos e de sustentabilidade. Ressaltou ainda, que quatro dos projetos do PAA da cidade formulados pelas associações produzem alimentos agro-ecológicos.

O governo precisa insistir na questão da agro-ecologia, o futuro da agricultura está na agro-ecologia, nós precisamos saber o que estamos comendo, nós precisamos produzir com sustentabilidade, ou seja, agredindo menos a terra, as nascentes, desmatar menos. Veja que bacana, dos seis projetos que nós temos aqui, quatro deles são projetos agro-ecológicos, os assentamentos do MST, todos eles produzem produtos agro-ecológicos com certificação, todos eles. (GERENTE DO BANCO DE ALIMENTOS, 16/12/2008).

Os principais aspectos na avaliação efetuada pelos gestores em relação à implantação do programa no município estão expostas no Quadro 6 e foram as seguintes:

<i>POSITIVOS</i>	<i>NEGATIVOS</i>
Agregação de valor ao produto	Desinformação dos agricultores
Geração de emprego e renda	Demora na aprovação das propostas
Abertura de novos mercados	Pagamentos atrasados no início da proposta
Mudança no hábito alimentar	O fato de não ser uma política pública ¹² .

QUADRO 6 – Síntese dos pontos positivos e negativos do PAA na visão dos agentes institucionais locais.

Org. SANTOS, A.

Finaliza-se a análise das entrevistas com os gestores públicos do PAA – Compra Direta em Ponta Grossa observando os seguintes dados. A participação da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento no programa é muito pequenos, nenhum acompanhamento aos agricultores é efetuado, daí o descompasso entre as informações por ela fornecidas em relação ao banco de alimentos. Este por sua vez é o setor que está mais conectado com as questões do programa.

Entretanto, depois de vencida a primeira etapa de ingresso no programa, atualmente a participação do Banco de Alimento é mais logística auxiliando os agricultores no transporte dos alimentos. Segundo consulta ao relatório de acompanhamento da CONAB de outubro/2008, os agricultores alegaram não receber a devida assistência técnica por parte da Emater. A mesma, foi procurada para entrevista, mas a pessoa que respondeu pela instituição não sabia nenhuma informação sobre o PAA – Compra Direta da cidade. Embora o acordo seja celebrado entre as associações e a CONAB, todas as informações foram coletadas na unidade de Curitiba, pois o representante de Ponta Grossa não participa diretamente do programa.

4.3.3 As Entidades Benéficas Consumidoras

Através da entrevista com o gerente do Banco de Alimentos descobriu-se que são oitenta e duas entidades beneficentes¹³ que recebem os alimentos repassados pelo PAA, dos

¹² Embora o PAA configure-se em um instrumento de política pública instituída pelo artigo 19 da lei 10.696, a percepção dos atores sociais é de que o programa não é uma política pública amparada por lei, passível de extinção ou cancelamento por parte de um novo governo.

¹³ A relação completa consta no Anexo A.

quais estão incluídos orfanatos, creches, escolas, centros de convivência da melhor idade, hospitais, asilos, casas de assistência a portadores de necessidades especiais, casas de passagem, etc.

Para participar estas entidades deveriam formalizar o pedido junto ao Banco de Alimentos, sendo que uma das exigências é estar registrada no Conselho Municipal de Assistência Social, o gerente do banco completou dizendo “nós atendemos aquelas entidades que transformam o alimento em refeição, desjejum, almoço, jantar”. Sabendo das necessidades de cada uma das entidades e de sua capacidade de armazenamento, elas recebem os alimentos em média a cada dez dias.

De posse da relação com os nomes das entidades participantes fornecida pelo gerente do Banco de Alimentos, foram efetuadas quatorze visitas técnicas, com aplicação do questionário, as quais estão relacionadas no Quadro a seguir:

<i>Nome da entidade</i>	<i>Pessoas atendidas</i>	<i>Faixa etária</i>	<i>Tipo de assistência ofertada</i>	<i>Local de origem das pessoas atendidas</i>	<i>Data de início da participação</i>
Hospital Vicentino	80 a 90	Todas	Médico-hospitalar	Todas as cidades da região	2004
Lar das Vovózinhas Balbina Branco	51	65 a 97 anos	Média, odontológica, lazer, etc.	Todas as cidades da região	Novembro de 2008
Associação de pais e amigos do deficiente visual – APADEVI	212	Todas	Psicológica, fisioterápica, cursos diversos	Ponta Grossa, Tibagi, Telêmaco Borba	2006
Associação Artesanal do Excepcional de Ponta Grossa	106	Acima de 16 anos	Educação, médica, odontológica, terapêutica, serviço social	Todos os bairros de Ponta Grossa	2004
Centro de Educação Infantil Boas N ovas	115	4 meses a 5 anos e 11 meses	Educação e proteção básica a infância	90% da região de Nova Rússia em Ponta Grossa	2007
Instituto de Educação Duque de Caxias	190	7 a 18 anos	Atividades de contra turno escolar	Todos os bairros de Ponta Grossa	2004
Casa do Menor Irmãos Cavanis	297	6 a 18 anos incompletos	Atendimento integral com alimentação, vestuário, higiene, reforço escolar, etc	99% da região do bairro de Oficinas	2003
Aldeia da Criança Dr David Federmann	59 internos e 51 meio período	0 a 18 anos incompletos	Os internos recebem todo o tipo de atendimento e as crianças do meio período educação, alimentação, higiene...	Internos de todos os bairros de Ponta Grossa, do Centro de educação infantil do Jd. Paraíso	Não souberam informar
Legião da Boa Vontade	140	6 a 90 anos	Contra turno escolar, acompanhamento familiar, gestacional, etc	Bairros de Oficinas, Nova Rússia, 31 de março, Olarias, Monte Belo	2004
Casa da Acolhida Vila Vicentina	150	Todas	Abrigo, alimentação, vestuário, higiene pessoal	De todo o país e até do exterior	2003
Organização Espírita Irmã Scheila	250	Todas	Alimentação, vestuário	Moradores de rua e favelas de todos os bairros de Ponta Grossa	2004

<i>Nome da entidade</i>	<i>Pessoas atendidas</i>	<i>Faixa etária</i>	<i>Tipo de assistência ofertada</i>	<i>Local de origem das pessoas atendidas</i>	<i>Data de início da participação</i>
Hospital Vicentino	80 a 90	Todas	Médico-hospitalar	Todas as cidades da região	2004
Rede Feminina de Combate ao Câncer	285	Todas	Tudo o que um portador de câncer necessitar	Cidades ligadas a regional de saúde de Ponta Grossa	2004
Ministério do Melhor Viver	110 em média	Todas	Palestras, higiene pessoas e alimentação	Moradores de rua e favelas de Ponta Grossa	2006
Associação Terceira Idade Raio de Sol	50 em média	Acima dos 60 anos	Lazer, alimentação	Bairro de Oficinas	Não souberam informar

QUADRO 7 – Relação das entidades beneficentes consumidoras pesquisadas

Org. SANTOS, A.

A partir das visitas, conversas e dos questionários, pôde-se observar a realidade vivida no cotidiano de cada entidade consumidora e assim, chegar a algumas conclusões:

- Por já possuírem cadastro em outros programas assistenciais, as entidades participantes não tiveram dificuldades em ingressar no programa, foram informadas pela Prefeitura, com exceção do Ministério do Melhor Viver e da Organização Espírita Irmãs Scheila que precisaram se cadastrar junto ao Conselho Municipal de Assistência Social;
- Antes de ingressarem no programa, todas as entidades sobreviviam apenas de doações feitas pela comunidade e algumas com escassos recursos próprios;
- Os alimentos (frutas, verduras e legumes) são entregues com regularidade, e possuem boa qualidade, sendo que a maioria disse saber que vem da agricultura familiar do município;
- A avaliação das entidades sobre o programa demonstrou um alto grau de satisfação, alguns comentaram dos cursos oferecidos para as cozinheiras de como melhor aproveitar os alimentos, evitando o desperdício.

Os benefícios sociais proporcionados pelo PAA – Compra Direta as entidades que recebem os alimentos oriundos da agricultura familiar elencados foram a redução nos custos com alimentação, a segurança de que não faltará comida caso as doações não ocorram, a refeição passou a ser balanceada, reduzindo a incidência de doenças (especialmente em crianças), contribuiu para a diversificação do paladar, uma vez que as pessoas passaram a consumir alimentos diferentes dos que eram acostumados.

4.3.4 Os Agricultores Familiares Participantes

Analisar a implantação do PAA – Compra Direta no município de Ponta Grossa e seus primeiros resultados de forma contundente, implica também, especialmente, saber quem são, em que circunstâncias ingressaram e qual a sua visão e importância do programa no seu desenvolvimento como agricultor familiar. Desta forma, este item dedica-se a expor todos os fatores captados sobre o PAA junto aos agricultores através das visitas e questionários aplicados.

Como já citado anteriormente, os agricultores participantes do PAA, os quais a grande maioria entregam sua produção ao Banco de Alimentos, somam-se cento e setenta produtores e são oriundos de cinco associações, sendo quatro de Ponta Grossa e uma da cidade de Palmeira. A Associação dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Emiliano Zapata (Aterra) é a que possui maior número de participantes: sessenta e quatro.

As informações coletadas junto aos vinte e seis produtores permitiram visualizar as seguintes características descritas abaixo:

- As propriedades possuem entre 1 e 8 hectare de terra¹⁴;
- Quanto a forma de contratação ou propriedade: algumas são arrendadas, outras utilizam o regime de comodato, vários são proprietários e os produtores do Pré – Assentamento Emiliano Zapata ainda aguardam a legalização da terra;
- A renda média fica entre um e dois salários mínimos e meio, as famílias com crianças em idade escolar recebem o auxílio do bolsa família, alguns dos idosos recebem aposentadoria e no caso das famílias do Emiliano Zapata alguns homens trabalham na cidade em serviços temporários;
- Em relação ao número de pessoas envolvidas na produção constatou-se que com exceção de um caso que mantém dois funcionários, todos os demais produtores pesquisados contam apenas com sua família (em geral casal e filhos) para realização dos trabalhos;
- Os agricultores tomaram conhecimento do programa através de suas associações ou por conhecidos, a grande maioria não teve dificuldades em ingressar no programa, apenas alguns relataram problemas com a documentação exigida;
- Após o ingresso das famílias no PAA, houve uma melhora na renda, sendo que para muitos representa a principal fonte de renda, declarando-se assim dependente total ou parcialmente do programa;

¹⁴ Um alqueire equivale a 2,42 hectares.

- Muitos relataram que o PAA tem fundamental importância na manutenção da família no campo, abrindo um espaço de comercialização, pois a maioria não utilizava nenhuma outra modalidade de comércio com a certeza de escoamento da produção;

- A definição dos produtos segundo os entrevistados é feita pelo banco de alimentos através de uma lista na qual o agricultor escolhe aqueles que tem condições de entregar. São estes produtos que irão constar na proposta de participação;

- Na avaliação dos agricultores, o PAA paga um bom preço pelos produtos “preço justo”, mas o valor total de cada projeto(três mil e quinhentos reais) é pouco, pois não chega a um salário mínimo por mês;

- Reduzir a burocracia na aprovação dos projetos, promover a renovação automática após a finalização da entrega do primeiro projeto sem intervalo, permitir que o agricultor participe de mais de um projeto por ano, promover outras ações de incentivo a agricultura familiar e transformar o programa em política pública são as mudanças solicitadas pelos agricultores.

Observou-se que a inserção dos agricultores junto ao PAA promoveu mudanças nos estabelecimentos agropecuários, pois os agricultores acampados afirmaram que foi preciso aumentar a área de plantio para suprir a produção contratada, os demais produtores também afirmaram ter introduzido o cultivo de novos produtos. A esse incremento atribui-se às oportunidades de melhoria vislumbradas pelos agricultores em um mercado garantido.

Apesar do avanço que o PAA representa para a agricultura familiar, ainda são muitos os entraves a serem vencidos, um deles é a falta de infra-estrutura. Os agricultores do Pré – Assentamento Emiliano Zapata embora segundo informações obtidas junto aos agricultores e ao Banco de Alimentos, produzam produtos agro-ecológicos, tem um grande fator limitador que é a falta de água para irrigação, luz e também convivem com a incerteza da legalização da terra mesmo estando vivendo lá há quase oito anos.

O atraso nos pagamentos quando se formula um novo projeto também é apontado pelos agricultores. Nas últimas visitas realizadas ao Pré – Assentamento Emiliano Zapata e a feira da Associação de Hortifrutigranjeiros, ambos reclamaram deste atraso, sendo que o primeiro estava atrasado cerca de seis meses e para o segundo dois meses devido a problemas na documentação enviada, o que os deixa em uma situação financeira ainda mais precária.

O contato com os agricultores envolvidos no processo de implantação do PAA no município, permitiram captar um certo grau de contentamento, pois o programa oportunizou através da geração de renda a possibilidade de permanência no campo. Embora o PAA não tenha sido criado com a intenção de gerar dependência, a grande maioria dos entrevistados se

declararam dependentes parcial ou totalmente do programa. Porém, constatou-se que em função do pequeno número de produtores participantes, o impacto territorial ficou restrito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na a análise do processo de implantação do PAA – Compra Direta em Ponta Grossa, apresentou vários descompassos entre os órgãos governamentais: Secretaria da Agricultura Municipal, Banco de Alimentos e CONAB. Houve divergências quanto ao número de associações, de agricultores participantes. O fato de o programa existir em outra gestão e ser aparentemente re-lançado pela atual gestão ficou confuso, pois nas duas visitas realizadas a Secretaria de Agricultura, apenas a proposta realizada pela Associação de Hortifrutigranjeiros o qual foi lançado, foi citada, em nenhum momento mencionou-se as demais associações. Enquanto que o Banco de Alimentos confirmava através de documentos a existência de mais quatro associações. Além de os relatórios da CONAB consultados alegarem falta de apoio da EMATER no sentido de orientar o uso da terra.

Apesar de todas as questões acima citadas, o PAA – Compra Direta no município pesquisado alcançou o objetivo a que se propôs, que é o de gerar oportunidades para os produtores da agricultura familiar através do aumento na renda e da abertura de um novo mercado. Pois, embora conste nesta pesquisa apenas cento e setenta agricultores e oitenta e duas entidades participem do PAA, soube-se mais recentemente que o número de agricultores envolvidos vem aumentando a cada nova proposta. Com uma maior oferta de alimentos pode-se ampliar o número de entidades atendidas pelo Banco de Alimentos.

Mostrou-se ótimo fortalecedor da agricultura familiar, auxiliando na manutenção da família no campo, além de atender as demandas sociais (creches, escolas, orfanatos, asilos, hospitais, etc...) por alimentos saudáveis e em quantidades suficientes para promover o desenvolvimento das funções físicas e mentais dos indivíduos.

O programa abriu uma linha de comercialização para os agricultores localizados em áreas mais distantes da sede municipal e com baixa produção devido a restrições estruturais e a falta de condições financeiras para investir em tecnologia. A garantia do pagamento e o “preço justo” pago pelos produtos reduziram as preocupações do produtor a fatores como o clima, por exemplo.

Quanto ao aumento de renda, pôde-se observar que os agricultores dotados de melhores condições no momento do ingresso ao programa, como, por exemplo, os produtores da Associação dos Hortifrutigranjeiros, o consideram apenas como um auxílio, um

complemento, pois eles já possuíam uma linha de comercialização que é a feira no centro da cidade. Já aqueles que produziam apenas para o seu consumo, ou dependiam de atravessadores para escoar a produção, consideraram significativa a elevação da renda.

Sobre a organização dos agricultores em associações e cooperativas foi considerado benéfico, uma vez que demonstra a possibilidade de organização da sociedade civil em prol de um mesmo objetivo. Comprova que juntos é mais fácil transpor as dificuldades. Desta forma, este arranjo institucional tem como ponto chave o fato de ser uma política territorial, pois seu principal alcance é o local, confirmando uma das hipóteses subsidiárias desta pesquisa.

Ao integrar os participantes de um mesmo processo: o *produtor* que são os agricultores familiares (campo) e o *consumidor* que são as entidades beneficentes (cidade) comprova a outra hipótese subsidiária da pesquisada. Já a dinamização do território através da diversificação de culturas, de um aumento no poder de compra por parte dos agricultores que ao comprar mais aquecem o comércio local e um maior consumo de alimentos das pessoas em situação de insegurança alimentar através das entidades beneficente certifica a hipótese central apresentada no início deste trabalho.

Em suma, a organização e diversificação da produção local, a melhora nutricional das pessoas carentes atendidas pelas entidades beneficentes consumidoras e o desenvolvimento local através da abertura de mercado, são ações que vão de encontro às reais necessidades da população e representam importantes contribuições que se deve atribuir ao PAA.

Após realizar as visitas e conversas tanto com os agricultores quanto com as entidades consumidoras é que a pesquisadora pôde constatar a real importância deste programa para a comunidade local. Para as entidades beneficentes, a participação no programa representa a certeza de ter o que oferecer a todas as pessoas que vêm nelas a única chance de uma refeição digna e para muitas famílias de agricultores o programa representa a única fonte de renda segura.

Diante desta realidade, o maior desejo e ao mesmo tempo, a maior preocupação caso não se concretize é de que este programa venha a se transformar em política pública para assegurar a todas estas pessoas sua continuidade independente da vontade política que esteja em vigor, caso contrário pode ocorrer um retrocesso que irá prejudicar gravemente o desenvolvimento da agricultura familiar local.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento rural territorial e capital social. In: SABOURIN E.; TEIXEIRA, O. A. (Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informações Tecnológicas, 2002.

_____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.

_____. **Representatividade e inovação**. Brasília: MDA/CONDRAF, 2005. Disponível em: < <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay> >. Acesso em: 29 mar. 2009.

ALENCAR, A. G. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 44, n. 1, p. 137-144, 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/> >. Acesso em: 16 maio 2009.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

BECKER, B. K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E. (Org.) et. al. **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BELIK, W. **O Desperdício de Alimentos no Brasil**. Disponível em: <http://www.tulipeconsultoria.com.br/...> >. Acesso em: 05 out. 2009a.

_____. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan.-jun. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br> >. Acesso em: 15 maio 2009b.

BOISIER, S. Modernidad y territorio. **Cadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social**, Santiago do Chile, n. 2, 1996.

_____. Post-Scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 19, p. 307-343, 1999.

BOUDI, V. L. **Entrevista com o Gerente de Operações da CONAB-Curitiba sobre o Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar – PAA**. [jan. 2009]. Entrevistador: Adriana Timoteo dos Santos. Ponta Grossa: Sede da Conab em Curitiba, 2009. Gravador digital de voz.

BONNAL, P.; MALUF R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., 2007, Florianópolis. **Publicações...** Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: < <http://www.cidts.ufsc.br/> >. Acesso em: 31 mar. 2009.

BRASIL. Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006. **Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Brasília, 2006. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/> >. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008. **Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, 2008. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/> >. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003. **Repactuação e alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural – regulamento**. Brasília, 2003. Disponível em: < <http://www.dji.com.br/> >. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências**. Brasília, 1964. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/> >. Acesso em: 12 maio 2009.

BROSE, M. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

CASTRO, J. **Geopolítica da fome: ensaios sobre os problemas de alimentação e de população do mundo**. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1955.

_____. **Geografia da fome**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. CHAVES, N. B. Org. **Visões de Ponta Grossa**. Ponta Grossa: UEPG, 2001.

CHAVES, N. B. Org. **Visões de Ponta Grossa**. Ponta Grossa: UEPG, 2001.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Relatório de Gestão Simplificado 2007**. Curitiba: CONAB, 2007. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conaweb/>. Acesso em: 2 set. 2009.

_____. **Relatório de Gestão 2008**. Curitiba: CONAB, 2008. Disponível em: < <http://www.conab.gov.br/conaweb/...> >. Acesso em: 3 set. 2009. 108

_____. **Relatório síntese da oficina de documentação participativa do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Região Sul**. Curitiba: CONAB, 2006. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conaweb/>. Acesso em: 2 set. 2009.

CNSAN – CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 1., Brasília, 1994. Disponível em: < <http://www.consea.org.br> >. Acesso em: 13 maio 2009.

CNSAN – CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., Olinda, 2004. Disponível em: < <http://www.consea.org.br> >. Acesso em: 13 maio 2009.

CNSAN – CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 3., Fortaleza, 2007. Disponível em: < <http://www.consea.org.br> >. Acesso em: 13 maio 2009.

COSTA, W. M. **O estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.

CUNHA, L. A. G. **Desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial: o caso do Paraná Rural**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

DECLARACIÓN de Roma sobre la Seguridad Alimentária Mundial, 1996. Disponível em <http://www.fao.org/...> >. Acesso em: 4 maio 2009.

DEMIATE, M. M. **Entrevista com a Chefia da Divisão de Abastecimento sobre o Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar – PAA**. [dez. 2008]. Entrevistador: Adriana Timoteo dos Santos. Ponta Grossa: PMPG, 2008. Gravador digital voz.

DENARDI, R. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. 2001. **Agroecol. e Desenv. Rur. Sustent.**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, jul./set. 2001. Disponível em: < <http://www.agroecologia.inf.br/biblioteca/...> >. Acesso em: 18 ago. 2009.

DIÁRIO dos Campos. Ponta Grossa, 26 out. 2006.

DORETTO, M.; MICHELON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. **Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos**, Brasília, v. 7, n. 27, p. 107-138, 2007. Disponível em: < <http://www.iapar.br/...> >. Acesso em: 2 ago. 2009.

DIAS, L. C. **Redes: emergência e organização**. In: CASTRO, I. E. de et all.(Orgs). Geografia: Conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, RJ. 1995. p. 141-162.

DORETTO, M.; MICHELON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. **Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos**, Brasília, v. 7, n. 27, p. 107-138, 2007. Disponível em: < <http://www.iapar.br/...> >. Acesso em: 2 ago. 2009.

FERNANDES, A. E.B. **Perfil da agricultura familiar brasileira**. Disponível em: < <http://www.webartigos.com/articles/...> >. Acesso em: 18 ago. 2009.

FETAG-RS – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul. **A importância da agricultura familiar**. In: SIMPÓSIO DE CONTABILIDADE DO VALE DO RIO PARDO, 2., Santa Cruz do Sul, 2008. Disponível em: < <http://www.unisc.br/cursos/...> > Acesso em: 2 ago. 2009.

FLORENTINO, A. M. Segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade: históricos e desafios. **Revista Nutrição Profissional**, n. 18, mar./abr. 2008. Disponível em: < <http://www.racine.com.br/> >. Acesso em: 16/07/2009.

FRANCO, A. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentado**. Brasília, 2000. Disponível em: < <http://www.aed.org.br/dlis> >. Acesso em: 21 jul. 2009.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do Território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004a.

_____. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004b.

_____. **Concepções de território para a entender a desterritorialização.** In: Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF. Território, Territórios. Niterói: PPGeo-UFF/AGB-Niterói, RJ. 2002. p.17 – 38.

HOBSBAWN, E. **Os camponeses e a política.** In: Pessoas extraordinárias: Resistência, Rebelião e Jazz. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo demográfico 2000:** documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. CD-ROM

INSTITUTO Cidadania. **Projeto Fome Zero:** uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, versão 3, de outubro de 2001. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. Disponível em: < <http://www.fomezero.org.br> >. Acesso em: 15 maio 2009.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Ponta Grossa.** Curitiba: IPARDES, 2008. Disponível em: < <http://www.ipardes.gov.br> > Acesso em: 13 jan. 2009.

MALUF, R. S. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS, 2001.

_____. Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 1, p. 57, jan.-mar. 1995. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/57-8.pdf> >. Acesso em: 17 mar. 2009.

MALUF, R.; MENEZES, F. **Caderno “segurança alimentar”**, 2005. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/...> >. Acesso em: 28 mar. 2009.

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Campinas, v. 4, p. 66-88, 1996. Disponível em <http://www.unicamp.br/nepa/...> >. Acesso em: 15 abr. 09

MARTINS, J. S. **Capitalismo e tradicionalismo.** São Paulo: Pioneira, 1975.

MATTEI, L. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA):** antecedentes, concepção e com posição geral do programa. UFSC, 2009. Disponível em: < <http://www4.fct.unesp.br/nivaldo/...> >. Acesso em: 15 abr. 2009.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Novo retrato da agricultura familiar:** o Brasil redescoberto. Brasília: MDA/INCRA, 2000. Disponível em: < <http://www.deser.org.br/...> >. Acesso em: 23 ago. 2009.

_____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília: MDA, 2003. Disponível em: < <http://www.nead.gov.br> > Acesso em: 17 out. 2008.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA:** Compra Direta Local da Agricultura Familiar - CDLAF – manual de orientação ao proponente. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: < http://www.paa.sc.gov.br/manual_2004.pdf >. Acesso em: 31 out. 2008.

_____. **Fome Zero**: programas e ações. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br> >. Acesso em: 31 out. 2008.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/> >. Acesso em: 26 mar. 2009.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual de Desenvolvimento, 2004/2007. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br> >. Acesso em: 25 set. 2009.

MENDONÇA, J. O. Políticas públicas, território e inclusão social. **Bahia Agrícola**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 32-36, jun. 2004.

MENEZES, F. **Panorama atual da segurança alimentar no Brasil**. Disponível em: < <http://pagesperso-orange.fr/...> >. Acesso em: 16 jun. 2009.

MRYCZKA, R. **Entrevista com o Gerente do Banco de Alimentos sobre o Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar – PAA**. [dez. 2008]. Entrevistador: Adriana Timoteo dos Santos. Ponta Grossa: Sede do Banco de Alimentos, 2008. Gravador digital de voz.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

NETO, A. S. C. Relações entre o estado e a sociedade civil nas políticas territoriais: produzindo verticalidades e horizontalidades. **Revista Espaço Acadêmico** n. 84, maio 2008. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/...> >. Acesso em: 29 mar. 2009.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, política agrícola e política rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 12, p. 7-15, dez. 2002. 111

PACHECO, M. E. L. **Em defesa da agricultura familiar sustentável com igualdade de gênero**. 2004. Disponível em < <http://www.territoriosdaciddania.gov.br/...> >. Acesso em: 30 jul. 2009.

PAULA, J. C. M. Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (Eds.). **Espaço e cultura**: Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: UEPG, 2001.

PINTO, E. A; GONÇALVES, M. A. C. **Ponta Grossa**: um século de vida (1823 – 1923). Ponta Grossa: Kugler, 1983.

PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO, 2004/2007. Plano Brasil um país de Todos. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acessado em 25/09/2009.

PONTA GROSSA. **Relatório de caracterização do município**. Ponta Grossa, 2005.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, J. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

RIBAS, L. F. O. **Históricos e conceitos de segurança alimentar e nutricional sustentável**. Disponível em: < <http://www.consea.mg.gov.br/...> >. Acesso em: 16 ago. 2009.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Eds.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa, 2002.

SANTOS, M. **A natureza do espaço – Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Ed. Hucitec, SP. 1996.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEITZ, J. **A política do desenvolvimento: uma introdução a problemas globais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

SESAN – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Disponível em: < <http://www.undp-poverticentre.org/> >. Acesso em: 24 out. 2008.

SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná. **Agricultura Familiar e seu perfil no Paraná: Programa de Aquisição de Alimentos**. Informativo n. 23, 2006. Disponível em: < <http://www.sine.pr.gov.br/...> >. Acesso em: 18 ago. 2009.

SILVA, A. V. **Vista aérea da cidade de Ponta Grossa, PR**. Ponta Grossa, 2005. Disponível em: < <http://www.panoramio.com/photo/2663996> > Acesso em: 13 nov. 2009.

SILVA, G.; BELIK W.; TAKAGI, M. **Para os críticos do Fome Zero**. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/...> >. Acesso em: 13 maio 2009. 112

SILVA, G.; BELIK W.; TAKAGI, M. Os desafios de uma política de segurança alimentar no Brasil. In: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D.; SIQUEIRA, J. (Orgs.). **A pobreza do estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: < <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/...> > Acesso em: 13/05/2009.

SILVEIRA, F. R. **A recriação capitalista do campesinato (Os camponeses na região de Presidente Prudente)**. 1990. 309 páginas. Tese (doutorado em Geografia) FFLCH/USP. São Paulo, 1990.

SOUZA, L. R. **Uma análise preliminar do Programa Fome Zero como uma política social de desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006. Disponível em: < <http://www.bdtu.ufu.br/> > Acesso em: 18 fev. 2009.

SOUZA, M. J. L. de. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: CASTRO, I. E. de et al.(Orgs). **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, RJ. 1995. p.77-116.

SUPLICY, E. M. Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectiva da renda básica de cidadania no Brasil. **Economia**, v. 4 n. 1, p. 95-115, jun. 2002. Disponível em: < <http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/...> >. Acesso em: 28 mar. 2009.

VELLOSO, J. P. R.; ALBURQUERQUE, R. C. (Coord.). **Governabilidade e reforma**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p. 87-128, out. 2000.

_____. **Em busca da modernidade social: uma homenagem a Alexander V. Chayanov.** In: FERREIRA, A. D. D.; BRANDENBURG, A. (org.). Para pensar: outra agricultura. Curitiba: UFPR. 276 p., 1998.

_____. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996, Caxambu. **Anais...** Caxambu: AMPOCS, 1996. Disponível em: < <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/...> >. Acesso em: 17 jul. 2009.

WLODARSKI, R. **Os programas de transferência de renda do município de Ponta Grossa:** Benefício de Prestação Continuada – BPC e Bolsa Família, como ações de enfrentamento da pobreza. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas Aplicadas aos Órgãos Municipais

ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

- Em Ponta Grossa existe um CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável)?

No caso de sim

Quem são as pessoas que fazem parte? Qual foi o critério de escolha destas pessoas?

Quais ações são desenvolvidas?

Como foi criado?

No caso de não

Por que ainda não existe?

Há previsão de sua criação?

A agricultura familiar não fica prejudicada, uma vez que os financiamentos passam pela aprovação do conselho?

- Existe um PMDR (Plano Municipal de Desenvolvimento Rural) para o município?

- Qual o número de agricultores que participam do programa? Existem planos de ampliação do programa?

- Qual é o período de execução do Programa?

- Quais as dificuldades e facilidades de acesso ao programa?

- Por ordem de prioridade, (quilombolas, indígenas, ribeirinhos e acampados da reforma agrária) tem uma preferência maior em participar do programa. Em nossa região eles estão inseridos?

- O valor pago aos agricultores atualmente é de R\$ 3.500 (três mil e quinhentos reais) ao ano, há possibilidades deste valor se alterar no próximo ano?

- Você sabe como é realizada a operacionalização do programa no município?

- Quais são as entidades beneficentes que recebem os alimentos? Como foram selecionadas?

- Quanto e como recebem (semanal, mensal, etc.).

- Existem prioridades no programa? Quais são?

- Como o município atua na gestão do programa?

- Você participa de forma direta no programa? Como?

- Como profissional atuante no programa, qual a sua visão dos problemas da agricultura familiar em nosso município?

- Como o programa pode contribuir para a valorização da agricultura familiar no município?
- Com este programa é possível produzir resultados que venham a contribuir para o desenvolvimento do município? Como?
- Pode-se afirmar que este programa favorece a integração e o desenvolvimento entre cidade/campo, uma vez que beneficia quem faz a venda e quem recebe os produtos?
- Acredita que as ações desenvolvidas pelo programa correspondem às necessidades dos beneficiados por ele? (Agricultores e entidades beneficentes)
- Como você avalia o programa? Quais os pontos positivos e negativos?
- Existe algum mecanismo que avalia as ações ligadas ao programa nas esferas federal, estadual e municipal? Como são efetuadas estas avaliações?

APÊNDICE B – Questionário Aplicado às Entidades Beneficentes Atendidas pelo PAA na
Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Gestão do Território

A presente pesquisa que está sendo desenvolvida pela mestrande Adriana Timoteo dos Santos, inscrita no programa de Mestrado em Gestão do Território da Universidade Estadual de Ponta Grossa, visa analisar a implantação e o impacto que o Programa de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), está causando no município de Ponta Grossa.

1) Quantas pessoas são atendidas? Qual a faixa etária destas pessoas?

2) Qual a periodicidade (diária, semanal, mensal, uma vez ao dia, etc.)

3) Que tipo de assistência é fornecida a estas pessoas?

4) São pessoas oriundas de quais lugares?

5) Como a entidade entrou no programa?

6) Desde quando participa do programa?

7) Quais são os produtos que recebe do programa? São de boa qualidade? São entregues com qual frequência?

8) Como era feita a captação dos produtos pela entidade antes de ingressar no programa?

9) O que mudou após a entrada da entidade no programa?

10) Existe alguma dificuldade de acesso ao programa? Quais?

11) Qual a sua avaliação sobre as ações desenvolvidas pelo programa?

12) Espaço destinado para algum comentário que deseja fazer:

Autorizo a mestrande acima citada, a utilizar, divulgar e publicar para fins acadêmicos, as respostas no todo ou em partes, editadas ou não, por mim fornecidas através deste questionário.

Assinatura

APÊNDICE C – Questionário Aplicado aos Agricultores Participantes do PAA na
Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Gestão do Território

A presente pesquisa que está sendo desenvolvida pela mestrande Adriana Timoteo dos Santos, inscrita no programa de Mestrado em Gestão do Território da Universidade Estadual de Ponta Grossa, visa analisar a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos- PAA na modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF, no município de Ponta Grossa – Pr .

1) Qual a localização e o tamanho da propriedade? Ela é sua, arrendada, etc.

2) Qual é a renda média mensal?

3) Quais os produtos agrícolas produzido na propriedade?

4) Quantas pessoas trabalham na propriedade? Quem são elas?

5) Participa de alguma cooperativa/associação? Qual? A quanto tempo?

6) Como soube do Programa de Aquisição de Alimentos PAA?

7) Você teve dificuldades para entrar no PAA? Quais?

8) Há quanto tempo participa do PAA? Sua participação proporcionou aumento da renda familiar?

9) Quais são e como foram definidos os produtos agrícolas fornecidos ao PAA?

10) O PAA contribuiu para a diversificação na produção? Dê exemplos:

11) Como funciona a entrega dos produtos? De que forma é feito o pagamento?

12) Utilizava alguma modalidade de comercialização antes do PAA?

13) Como aplica os lucros com a venda dos produtos ao PAA?

14) Qual sua avaliação dos preços praticados pelo PAA ?

15) Considera-se dependente do PAA?

16) Como você avalia o PAA? Precisa de mudanças? Em que?

Autorizo a mestrandia acima citada, a utilizar, divulgar e publicar para fins acadêmicos, as respostas no todo ou em partes, editadas ou não, por mim fornecidas através deste questionário.

Assinatura

APÊNDICE D – Termo de Autorização dos Órgãos Municipais para Concessão e Utilização
das Entrevistas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Pró - Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Gestão do Território

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Pelo presente instrumento, eu, _____

RG: _____, domiciliado em _____

Autorizo a pesquisadora Adriana Timoteo dos Santos, RG 5.828.957.4, CPF 960.931.459.72, a utilizar, divulgar e publicar para fins acadêmicos e culturais, no todo ou em partes, editado ou não, o depoimento que prestei no dia ____/____/____, na cidade de Ponta Grossa – PR, como subsídio à construção de sua Dissertação do Mestrado acima citado, observando os princípios éticos norteadores da pesquisa.

Declaro ainda, que fui devidamente esclarecido pela pesquisadora a respeito do assunto o qual é tratado na referida pesquisa.

Por ser verdade dato e assino o presente termo.

Ponta Grossa, _____ de _____ de 2009.

Assinatura do entrevistado

ANEXOS

ANEXO A – Relação das Entidades Beneficiárias Consumidoras do PAA na Modalidade
Compra Direta Local da Agricultura Familiar

- 1 Aldeia da Criança Dr. David Federmann
- 2 Aliança Brasileira de Assistência Social e Educacional
- 3 Asilo São Vicente de Paulo
- 4 Associação Artesanal do Excepcional de Ponta Grossa
- 5 Associação Assistencial Espírita Messe de Amor
- 6 Associação Creche Martinho Lutero
- 7 Associação da Terceira Idade Raio de Sol
- 8 Associação das Voluntárias da Divina Providência
- 9 Associação de Amparo às Famílias Carentes com Tuberculose
- 10 Associação de Moradores e Amigos do Jardim Central
- 11 Associação de Pais e Amigos do Deficiente Visual
- 12 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
- 13 Associação de Proteção aos Autistas
- 14 Associação de Proteção à Menina
- 15 Associação dos Deficientes Físicos de Ponta Grossa
- 16 Associação dos Deficientes Físicos Vila Velha
- 17 Associação Esquadrão da Vida
- 18 Associação Pontagrossense de Assistência à Criança Defeituosa
- 19 Associação Pontagrossense de Esportes para Deficientes Físicos
- 20 Associação Pontagrossense dos Portadores de Deformidades Faciais
- 21 Casa Assistencial Espírita Nosso Lar
- 22 Casa da Acolhida da Vila Vicentina
- 23 Casa da Terceira Idade Santa Paula
- 24 Casa de Apoio às Mulheres Usuárias de Drogas
- 25 Casa do Idoso Paulo de Tarso
- 26 Casa do Idoso da Ação Social Santa Rita de Cássia
- 27 Casa do Idoso Santa Luzia
- 28 Casa do Menor Irmãos Cavanis
- 29 Casa Santa Luiza de Marillac
- 30 Casa Transitória Fabiana de Jesus

- 31 Centro de Educação Infantil Ana Neri
- 32 Centro de Educação Infantil Boas Novas
- 33 Centro de Educação Infantil Dom Geraldo Micheletto Pellanda
- 34 Centro de Educação Infantil Frei Fabiano Zanatta
- 35 Centro de Educação Infantil João Vitor Maciel Lepinski
- 36 Centro de Educação Infantil Lar Feliz
- 37 Centro de Educação Infantil Maria Imaculada
- 38 Centro de Educação Infantil Nossa Senhora de Guadalupe
- 39 Centro de Educação Infantil Nossa Senhora de Lourdes
- 40 Centro de Educação Infantil Paulina Federmann
- 41 Centro de Educação Infantil Sagrados Corações
- 42 Centro de Educação Infantil Santo Antônio
- 43 Centro de Educação Infantil Toca das Corujinhas
- 44 Centro de Educação Infantil 31 de Março
- 45 Centro de Promoção Humana Arnaldo Jansen
- 46 Centro Espírita Obreiros do Evangelho
- 47 Centro Jovem de Combate às Drogas
- 48 Centro Pontagrossense de Reabilitação Auditiva e da Fala
- 49 Colméia Espírita Cristã Abegail
- 50 Comunidade Assistencial Copiosa Redenção
- 51 Comunidade Santo Antônio de Reintegração Social Renascendo para a Vida
- 52 Comunidade Terapêutica Efraim
- 53 Esperança Cidade dos Meninos
- 54 Fundação Educacional Pestalozzi
- 55 Fundação Municipal de Promoção ao Idoso
- 56 Grupo da Terceira Idade Getúlio Vargas
- 57 Grupo da Terceira Idade Vovó Tereza
- 58 Grupo Renascer de Apoio aos Homossexuais
- 59 Grupo Reviver
- 60 Hospital Vicentino
- 61 Instituto das Filhas e Filhos do Coração Imaculado de Maria
- 62 Instituto Educacional Duque de Caxias
- 63 Instituto João XXIII
- 64 Instituto Popular de Assistência Social
- 65 Jovens com uma Missão de Ponta Grossa
- 66 Lar das Vovózinhas Balbina Branco
- 67 Lar Espírita Odilom Mendes

- 68 Legião da Boa Vontade
- 69 Mansão Bezerra de Menezes
- 70 Ministério Melhor Viver
- 71 Organização Espírita Irmã Scheilla
- 72 Pastoral da Criança
- 73 PIA União das Irmãs da Copiosa Redenção
- 74 Recanto Espírita Maria Dolores
- 75 Rede Feminina de Combate ao Câncer
- 76 Secretaria Municipal de Assistência Social
- 77 Secretaria Municipal de Educação
- 78 Secretaria Municipal de Saúde
- 79 Serviço de Obras Sociais de Ponta Grossa
- 80 Sociedade Beneficente São Camilo
- 81 Sociedade Espírita Francisco de Assis de Apoio aos Necessitados
- 82 União dos Deficientes Visuais dos Campos Gerais

ANEXO B – Relação das Entidades Proponentes (Agricultores) Participantes do PAA na
Modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar

- 1) Associação para o Desenvolvimento Agro-ecológico e da Reforma Agrária Tche Guevara – Adara Teixeira Soares (33 famílias)
- 2) Associação de Produtores Rurais Vale do Sol da Comunidade de Passo do Tio Paulo Palmeira – (19 famílias)
- 3) Associação dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Emiliano Zapata – Aterra (64 famílias)
- 4) Associação dos Agricultores e Moradores de Conchas Velhas – (19 famílias)
- 5) Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros de Ponta Grossa – (35 famílias)