

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FCF / FEA / FSP
Programa de Pós-Graduação Interunidades
em Nutrição Humana Aplicada – PRONUT

SILVANA APARECIDA BRAGATTO

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: SEGURANÇA ALIMENTAR
E INCLUSÃO SOCIAL NO CAMPO?

São Paulo
2.010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FCF / FEA / FSP
Programa de Pós-Graduação Interunidades
em Nutrição Humana Aplicada – PRONUT

SILVANA APARECIDA BRAGATTO

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: SEGURANÇA ALIMENTAR
E INCLUSÃO SOCIAL NO CAMPO?

Tese apresentada ao PRONUT -
Programa Interunidades de Nutrição
Humana Aplicada FEA / FCF / FSP
– USP, sob a orientação do Prof. Dr.
Antonio Carlos Coelho Campino.
Nível: Doutorado

São Paulo
2.010

B797p BRAGATTO, Silvana Aparecida

Programa de Aquisição de Alimentos: segurança alimentar e inclusão social no campo? São Paulo: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP) - FCF / FEA / FSP, 2010. 152 p.

Tese de doutorado apresentada ao PRONUT - Programa Interunidades de Nutrição Humana Aplicada FEA / FCF / FSP – USP, sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Carlos Coelho Campino.

Inclui bibliografia.

1. Programa de Aquisição de Alimentos 2. Segurança alimentar e inclusão social 3. Nutrição humana 4. Alimentos – Aquisição – Programas 5. Política Agrícola I. Silvana Aparecida Bragatto

CDU 338.439.02

SILVANA APARECIDA BRAGATTO

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: SEGURANÇA ALIMENTAR E
INCLUSÃO SOCIAL NO CAMPO?

Comissão Julgadora
Tese para obtenção do grau de Doutor

Prof. Dr. Antonio Carlos Coelho Campino
(Orientador / Presidente)

1^o Examinador

2^o Examinador

3^o Examinador

4^o Examinador

São Paulo, ____ de _____ de 2010.

Dedicatória

Aos meus pais, Oswaldo e Maria, exemplos de luta, perseverança, confiança e amor. Pelos esforços dispensados em me ensinar a mais difícil das lições: a arte de ser feliz.

Ao meu irmão, Oswaldo Luiz, ao Junior, Luis Gustavo e André, laços importantes de minha vida.

A Célio Turino, amor redescoberto.

Agradecimentos

Durante a elaboração desta Tese, sei que não caminhei sozinha. Foram muitas as pessoas que de alguma forma me auxiliaram com orientação, apoio, incentivo e encorajamento.

Ao Prof. Antonio Carlos Coelho Campino, meu orientador, por sua atenção e cuidado em conduzir meus passos neste estudo.

À Profa. Denise Cavallini Cyrillo pelo incentivo nas horas difíceis.

A Luiz César Mesquita Quintella e Maria Aparecida da Cruz Constantino, pela amizade e apoio em todos os momentos.

A José Antonio Lamper, amigo incondicional, pela ajuda e estímulo incansável.

A Ana Ferri, pelo auxílio em vários momentos do desenvolvimento deste estudo.

À secretaria de Pós-Graduação do PRONUT, Jorge e Elaine, pela eficiência e atenção.

A todos que, direta e indiretamente, colaboraram com este trabalho, sou sinceramente grata.

Epígrafe

“Se dou comida aos pobres me chamam de Santo. Se pergunto por que existe fome me chamam de comunista”.

Dom Hélder Câmara

Resumo

O presente estudo avalia o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA como instrumento de segurança alimentar que garante o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e como instrumento de inclusão social no campo. Para tanto, são apresentados, em um primeiro momento, conceitos de agricultura familiar e Política de Segurança Alimentar, além do conhecimento das modalidades, objetivos e execução de cada instrumento do PAA. Na seqüência é descrita a evolução dos principais instrumentos utilizados na Política Agrícola e na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil a fim de identificar as características desses instrumentos em cada período e analisá-los em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos. Por último, o PAA é analisado em duas dimensões: inclusão social e segurança alimentar.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; Segurança alimentar e inclusão social; Nutrição humana;

Abstract

This study evaluates the “Programa de Aquisição de Alimentos- PAA” (foodstuff acquisition program of family agriculture) as a tool for food security. Granting the access to food in quantity, quality and regularity basis to population in need and also as an instrument of social inclusion in rural areas. To do so, in the first instance, concepts of family farming and the Policy for Food Security will be presented, as well as the whole methodologies, goals and benchmarks for each instrument of PAA . Therefore proceeds the description of the evolution of the main instruments used in Agricultural and Food Security Policy in Brazil in every period with the corresponding analysis in regard to the Food Procurement Program. At last the PAA will be analyzed in two dimensions : the social inclusion and feeding security.

Key words: Programa de Aquisição de Alimentos (foodstuff acquisition program of family agriculture), Food security and social inclusion, Agricultural security

Lista de Quadros

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Grupos de beneficiários do PRONAF..... | 68 |
| Quadro 2 - Alimentação escolar, segundo denominação, responsável, financiamento e obtenção de alimentos..... | 77 |
| Quadro 3 - Alimentação escolar, segundo denominação, instituição responsável, financiamento e obtenção de alimentos..... | 91 |
| Quadro 4 - Índice de pobreza humana, segundo duas definições..... | 114 |
| Quadro 5 - Indicadores de vulnerabilidade das famílias..... | 117 |
| Quadro 6 - Indicadores de acesso ao conhecimento..... | 117 |
| Quadro 7- Indicadores de acesso ao trabalho..... | 118 |

Lista de Figuras

| | | |
|-------------|--|-----|
| Figura 1 - | Modelo do PAA como instrumento da Política de Segurança Alimentar..... | 24 |
| Figura 2 - | Etapas desenvolvidas e estrutura da tese..... | 25 |
| Figura 3 - | Fonte dos Recursos e Execução..... | 29 |
| Figura 4 - | Fluxograma da Modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar..... | 32 |
| Figura 5 - | Produtos comercializados através do CPR - Doação em 2.006..... | 37 |
| Figura 6 - | Fluxograma da CPR – Doação..... | 38 |
| Figura 7 - | Sistemática da Política de Garantia de Preços Mínimos..... | 44 |
| Figura 8 - | Sistematização do Prêmio de Escoamento da Produção – PEP..... | 57 |
| Figura 9 - | Aquisições do Governo Federal (Kg)..... | 58 |
| Figura 10 - | Sistematização do Contrato de Opção de Venda..... | 60 |
| Figura 11 - | Sistematização do PROP..... | 63 |
| Figura 12 - | Método do Cálculo do IDH..... | 112 |

Lista de Gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Quantidade de Contrato de Opção de Venda X Quantidade Adquirida..... | 61 |
| Gráfico 2 - Evolução do Crédito do PRONAF – Brasil..... | 69 |
| Gráfico 3 - Índice de Gini de Desigualdade de Renda no Brasil de 1.977 a 2.007..... | 72 |
| Gráfico 4 - Público alvo e população beneficiada pelo ICCN de 1.998 a 2.000..... | 97 |
| Gráfico 5 - População beneficiada pelo ICCN de 1.998 a 2.000, segundo regiões..... | 97 |
| Gráfico 6 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – Brasil..... | 113 |
| Gráfico 7 - Distribuição dos domicílios por situação do domicílio segundo faixa de rendimento – Brasil, 2.006 (em %)...... | 122 |
| Gráfico 8 - Distribuição dos domicílios rurais, segundo o número de moradores..... | 124 |

Lista de Tabelas

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabela 1 - | Produtos Regionais adquiridos através da CPR-Doação em 2.006..... | 36 |
| Tabela 2 - | Distribuição Regional dos produtos adquiridos pelo instrumento Aquisição do Governo Federal – AGF..... | 51 |
| Tabela 3 - | Valores dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas segundo faixa de financiamento - Brasil, 1.999..... | 52 |
| Tabela 4 - | Valores dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas segundo faixa de financiamento – Brasil, 2.007..... | 53 |
| Tabela 5 - | Participação de oito setores no gasto social federal entre 1.980 e 1.996..... | 79 |
| Tabela 6 - | Crianças com idade entre 0 a 3 anos atendidas pelo PNLCC, segundo região e situação domiciliar – 1.989..... | 80 |
| Tabela 7 - | Crianças atendidas pelo PNLCC e a não ingestão de leite, segundo região e situação domiciliar – 1.989..... | 81 |
| Tabela 8 - | Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes, segundo população atendida e quantidade de leite distribuído..... | 81 |
| Tabela 9 - | PROAB, segundo população atendida e quantidade de alimentos comercializada..... | 83 |
| Tabela 10 - | PAP, segundo população atendida e quantidade de alimentos comercializada..... | 85 |
| Tabela 11 - | Número de lojas que operam com auto-serviço..... | 86 |
| Tabela 12 - | PNS / PSA, segundo população atendida e quantidade de alimentos comercializada..... | 88 |
| Tabela 13 - | Programa de Complementação Alimentar, segundo população atendida e quantidade de alimentos distribuída..... | 90 |
| Tabela 14 - | Empresas fornecedoras de produtos alimentícios ao CNME – 1.978 e 1.979 | 92 |
| Tabela 15 - | PNAE, segundo municípios, escolas e alunos atendidos – 1.970 a 1.988..... | 93 |
| Tabela 16 - | PSA, segundo beneficiários atendidos e alimentos distribuídos - 1.991 e 1.992..... | 94 |
| Tabela 17 - | PNAE / PAIE, segundo beneficiários atendidos e alimentos distribuídos - 1.991 e 1.992..... | 94 |
| Tabela 18 - | Participação de oito setores no gasto social federal entre 1.992 e 1.996..... | 96 |
| Tabela 19 - | Programa Gente da Gente I, segundo municípios e quantidade de famílias atendida | 99 |
| Tabela 20 - | Programa Gente da Gente I, segundo necessidade de estoques de matéria-prima para formação das cestas..... | 99 |
| Tabela 21 - | Programa Gente da Gente, segundo municípios atendidos e estoque liberado | 99 |
| Tabela 22 - | Composição das Cestas Distribuídas pelo PRODEA..... | 101 |
| Tabela 23 - | Cestas Distribuídas pelo PRODEA..... | 101 |
| Tabela 24 - | Diferenças entre as características da Política Agrícola no período de 1.930 a 1.965 e o Programa de Aquisição de Alimentos instituído em 2.003..... | 103 |
| Tabela 25 - | Valores máximo e mínimo utilizados para cálculo do IDH..... | 111 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 26 - Indicadores do IDH, Brasil..... | 113 |
| Tabela 27 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)..... | 114 |
| Tabela 28 - Índice de Pobreza Humana, segundo países e posição..... | 115 |
| Tabela 29 - Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF, segundo regiões – 2.009..... | 118 |
| Tabela 30 - Pessoas pobres, segundo grandes regiões do Brasil (%)..... | 120 |
| Tabela 31 - Pessoas indigentes, segundo grandes regiões do Brasil (%)..... | 120 |
| Tabela 32 - Distribuição da população rural, segundo anos de estudo completos..... | 122 |
| Tabela 33 - Comparativo entre valor máximo recebido pelo produtor e Linha de Pobreza..... | 124 |
| Tabela 34 - Modalidade Compra Direta..... | 126 |
| Tabela 35 - Dotação orçamentária destinada a aquisição e operacionalização das modalidades Compra Direta, CPR-Estoque e CPR-Doação..... | 128 |
| Tabela 36 - Preço de Referência e Preço Mínimo dos produtos adquiridos por meio do instrumento Compra Direta da Agricultura Familiar..... | 129 |
| Tabela 37 - Produtos que compõem Cesta Básica, segundo regiões..... | 130 |
| Tabela 38 - Cesta Básica..... | 131 |
| Tabela 39 - Quantidade de calorias diárias que poderiam ser obtidas através da modalidade Compra Direta..... | 131 |
| Tabela 40 - Modalidade CPR-Estoque..... | 133 |
| Tabela 41 - Quantidade de calorias diárias que poderiam ser obtidas através da modalidade CPR-Estoque..... | 133 |
| Tabela 42 - Modalidade CPR-Doação..... | 134 |
| Tabela 43 - Quantidade de calorias diárias que poderiam ser obtidas através da modalidade CPR-Doação..... | 135 |
| Tabela 44 - Demonstrativo da distribuição de alimentos..... | 136 |
| Tabela 45 - Quantidade distribuída, despesa total e quantidade adquirida pela CPR – doação, segundo ano..... | 137 |
| Tabela 46 - Quantidade distribuída, segundo produto e ano de distribuição..... | 138 |
| Tabela 47 - Quantidade e calorias de produtos distribuídos, segundo ano..... | 139 |
| Tabela 48 - Custos da Cesta Básica X Custo de Produtos Distribuídos..... | 139 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 17 |
| 2. OBJETIVOS..... | 22 |
| Geral..... | 22 |
| Específicos..... | 22 |
| 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 23 |
| 4. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA..... | 26 |
| 4.1 Modalidades do PAA..... | 29 |
| 4.1.1 Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF..... | 30 |
| 4.1.2 Contrato de Garantia da Compra da Agricultura Familiar – CGCAF..... | 33 |
| 4.1.3 Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR – Doação)..... | 35 |
| 4.1.4 Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque)..... | 39 |
| 4.1.5 Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF..... | 40 |
| 4.1.6 Incentivo a produção e ao Consumo de Leite – IPCL..... | 40 |
| 5 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA AGRÍCOLA E DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL..... | 41 |
| 5.1 Evolução Histórica da Política Agrícola..... | 41 |
| 5.1.1 Instrumentos da Política Agrícola Brasileira..... | 41 |
| 5.1.1.1 Período de 1930 a 1965..... | 41 |
| 5.1.1.2 Período de 1965 a 1985..... | 45 |
| 5.1.1.3 Período a partir de 1985..... | 52 |
| 5.1.2 Instrumentos Específicos da Política Agrícola para a Agricultura Familiar..... | 65 |
| 5.2 Evolução Histórica da Política de Segurança Alimentar e Nutricional..... | 70 |
| 5.2.1 Período de 1.940 a 1.970..... | 72 |
| 5.2.1.1 Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS..... | 72 |
| 5.2.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE..... | 75 |
| 5.2.2 Período de 1.970 a 1.990..... | 78 |
| 5.2.2.1 Programa Nacional de leite para Crianças carentes - PNLCC | 79 |
| 5.2.2.2 Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB..... | 82 |
| 5.2.2.3 Programa de Alimentação Popular – PAP..... | 84 |
| 5.2.2.4 Rede SOMAR..... | 85 |
| 5.2.2.5 Programa de Nutrição em Saúde – PNS..... | 86 |
| 5.2.2.6 Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos – PROCAB | 88 |
| 5.2.2.7 Programa de Complementação Alimentar – PCA..... | 89 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.2.8 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE..... | 90 |
| 5.2.3 Período de 1.990 a 2.000..... | 94 |
| 5.2.3.1 Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN..... | 96 |
| 5.2.3.2 Programa Gente da Gente..... | 98 |
| 5.2.3.3 Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA..... | 100 |
| 5.3 Comparação entre o Programa de Aquisição de Alimentos e os Programas de Política Agrícola e Política de Segurança Alimentar e Nutricional..... | 102 |
| 5.3.1 Comparação entre o Programa de Aquisição de Alimentos e Programas da Política Agrícola..... | 103 |
| 5.3.2 Comparação entre Programa de Aquisição de Alimentos e Programas de Política Alimentar e Nutricional..... | 104 |
| 6 - AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS..... | 108 |
| 6.1 Inclusão Social no Campo..... | 108 |
| 6.2 Segurança Alimentar..... | 124 |
| 6.2.1 Compra Direta da Agricultura Familiar..... | 126 |
| 6.2.2 Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque)..... | 132 |
| 6.2.3 Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação)..... | 134 |
| 6.2.4 Distribuição de Cestas de Alimentos..... | 136 |
| 7 – CONCLUSÃO..... | 140 |

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, nas últimas décadas, os dados confirmam um alto grau de desigualdade na distribuição de renda e elevado nível de pobreza, apesar da pequena queda demonstrada a partir de 1.999.

Em 2.008, a taxa de pobres ou indigentes no Brasil, segundo IPEADATA (2.009), era de 31%, enquanto que nas regiões Norte e Nordeste esse valor era de 43% e 58%, respectivamente.

O nível de pobreza é um fator que vem contribuindo para que, ainda nos dias de hoje, haja um segmento da população em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A superação da insegurança alimentar e nutricional exige a implementação de conjuntos específicos de políticas públicas para a garantia da produção e oferta, do direito de acesso e de qualidade sanitária e nutricional dos alimentos.

A área governamental ao longo dos anos tem despendido muitos esforços a fim de equacionar os problemas alimentares e nutricionais da população. O conjunto das políticas sociais de alimentação e nutrição desenvolvidas no Brasil guarda contornos bastante peculiares, verificando-se uma aparente diversidade de ações. Dividimos essas ações em quatro linhas:

- a) Linha de Suplementação Alimentar - supre parte das necessidades nutricionais de grupos específicos por meio do fornecimento de alimentos.
- b) Linha de Racionalização da Produção de Alimentos – adquire parte da produção do pequeno produtor com a finalidade de geração de renda.

- c) Linha de Distribuição de Cestas Básicas - atende as famílias em risco nutricional, por meio da distribuição de cestas de alimentos provenientes dos estoques reguladores do Governo Federal.
- d) Linha de Fornecimento de Alimentos a Preços Reduzidos - disponibiliza a oferta de alimentos básicos a menores preços.

Nessas linhas de atuação, a de Suplementação Alimentar e de Distribuição de Cestas Básicas desenvolvem ações concentradas em grupos específicos da população. Atacam os sintomas, permanecendo intactas as causas da insegurança alimentar.

A Linha de Fornecimento de Alimentos a Preços Reduzidos tem uma dimensão mais coletiva, não se restringe a um grupo específico, propondo-se, como a linha anterior, a combater os sintomas da insegurança alimentar.

Por último, a Linha de Racionalização da Produção de Alimentos objetiva a reversão do problema nutricional propiciando a geração de renda do produtor rural. Esta linha de ação pretende atacar uma das causas da insegurança alimentar desse segmento da população.

Por outro lado, um dos maiores desafios da Política Agrícola no Brasil é manter o trabalho e a renda dos pequenos agricultores, garantindo-lhes uma vida digna e sua fixação no campo. Entende-se por vida digna o respeito por seu trabalho, alimentação adequada, moradia, vestuário, acesso a serviços essenciais, educação, lazer, etc.

Entretanto, os agricultores familiares nunca tiveram organização e força a ponto de influenciar as instituições governamentais, que implementam as principais decisões de Política Agrícola para que fossem adotadas políticas públicas realmente relevantes para suprir as necessidades do segmento.

A fim de tentar garantir, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (2.009), o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e promover a inclusão social no campo, o governo desenvolveu o Programa de Aquisição de Alimentos instituído pelo artigo 19 da Lei Nº 10.696 de 2 de julho de 2.003 e regulamentado pelo Decreto nº. 6.447 de 7 de maio de 2.008.

O PAA possui duas funções distintas que devem ser interligadas: o de Política de Segurança Alimentar com a assistência alimentar às populações em situação de risco, e o de Política Agrícola com o intuito de fomento produtivo à agricultura familiar. Por exemplo, na modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, o Programa desenvolve ações em toda a cadeia que articula a Segurança Alimentar e Nutricional: produção, comercialização, distribuição, acesso e consumo dos produtos.

O público alvo desse Programa deve ser as famílias mais pobres que ainda são atingidas pela fome, em maior ou menor grau tanto do meio urbano quanto rural e os produtores que não estão totalmente integrados no processo produtivo, colocando-se fora do circuito comercial. Observa-se que os dois grupos não conseguem subsistir sozinhos e por isso, necessitam de Políticas Públicas específicas.

O PAA é uma iniciativa que está fincada em um dos principais gargalos da agricultura familiar: a comercialização dos produtos. É parte de um contexto de redirecionamento das políticas públicas que, tradicionalmente na agricultura brasileira, foram direcionadas para as grandes e médias propriedades, beneficiando a chamada agricultura patronal (ROCHA, CERQUEIRA e COELHO, 2006).

Este estudo se propõe a avaliar o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA como instrumento:

- de segurança alimentar que garante o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar .
- de inclusão social no campo.

Esta avaliação será realizada através das modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação) e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque).

Não iremos considerar as modalidades:

- Contrato de Garantia da Compra da Agricultura Familiar, tendo em vista que apesar de continuar em vigor, este instrumento é muito pouco utilizado
- Compra Direta Local da Agricultura Familiar e Incentivo a Produção e ao Consumo de Leite devido a sua similaridade com a CPR-Doação.

Para a efetivação da análise do PAA buscou-se:

- no capítulo 2, apresentar os objetivos propostos.
- no capítulo 3, discutir os procedimentos metodológicos
- no capítulo 4, descrever o Programa com suas modalidades, objetivos e operacionalização

- no capítulo 5:
 - apresentar os principais instrumentos utilizados na Política Agrícola brasileira
 - destacar as ações governamentais que objetivaram a garantia da segurança alimentar
 - levantar a relação do PAA com os principais instrumentos utilizados pelo governo brasileiro na execução da Política Agrícola e na Política de Segurança Alimentar
- no sexto capítulo, avaliar o PAA quanto aos objetivos de segurança alimentar e inclusão social no campo.

2. OBJETIVOS

Geral

- Avaliar a atuação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA como instrumento de segurança alimentar e de inclusão social no campo.

Específicos

- apresentar o Programa de Aquisição de Alimentos – conceito, objetivos, modalidades e operacionalização.
- apresentar os principais instrumentos utilizados na Política Agrícola brasileira
- destacar as ações governamentais que objetivaram a garantia da segurança alimentar
- levantar a relação do PAA com os principais instrumentos utilizados pelo governo brasileiro na execução da Política Agrícola e na Política de Segurança Alimentar

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para se avaliar a atuação do Programa de Aquisição de Alimentos como instrumento de segurança alimentar e inclusão social buscou-se inicialmente, um entendimento dos conceitos de agricultura familiar e Política de Segurança Alimentar, além do conhecimento das modalidades, objetivos e execução de cada instrumento do PAA.

O passo seguinte foi descrever a evolução dos principais instrumentos utilizados na Política Agrícola e na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. O propósito dessa descrição foi identificar as características desses instrumentos em cada período e analisá-los em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos. Ao término dessa segunda parte, o PAA foi analisado sob dois aspectos.

O primeiro trata-se da inclusão social. A princípio foi conceituada pobreza, índices de nível de pobreza e linha de pobreza, objetivando a definição de inclusão social. Buscamos dados sobre a faixa de rendimento e anos de estudo da população rural a fim de detectar se há necessidade de inclusão social no campo.

Inclusão social tem várias dimensões que não são contempladas pelo PAA. A única dimensão que pode ser considerada é a econômica. Assim, realizamos análise para avaliar a efetividade do PAA em relação à inclusão econômica, por meio da comparação entre os valores referentes à linha de pobreza e os valores recebidos pelos produtores familiares relativos à comercialização de sua produção.

O segundo aspecto analisado foi a segurança alimentar. Na Figura 1 é apresentado o desenho de um modelo que apresenta o PAA como instrumento para melhorar a situação alimentar das famílias em situação de risco. Nesse grupo estão inseridos os consumidores beneficiários do programa e os produtores familiares.

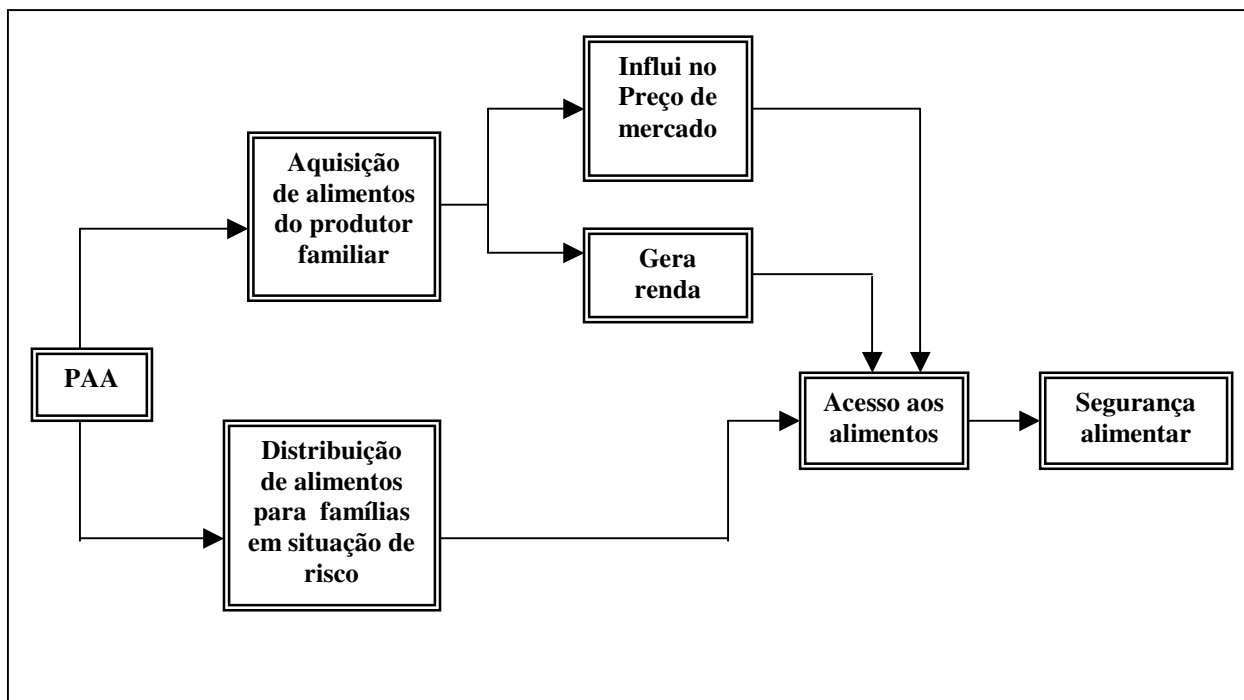


Figura 1 - Modelo do PAA como instrumento da Política de Segurança Alimentar
Elaborada pelo autor

Através deste Programa é possível melhorar a situação alimentar das famílias em risco, desde que ele possa disponibilizar alimento suficiente aos beneficiários, promovendo a saúde e respeitando o hábito alimentar.

Quanto ao produtor familiar, a melhoria da situação alimentar poderia ocorrer de duas formas.

A primeira seria que através do PAA o governo apóia a produção para o autoconsumo e adquire o excedente por um preço de referência superior ao preço mínimo. Garante a renda e possibilita o acesso aos alimentos em quantidade adequada.

Por outro lado, mesmo não adquirindo a produção da agricultura familiar, este instrumento pode influenciar nos preços recebidos pelos produtores. Este fato pode ocorrer no caso em que a simples divulgação da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar

os preços de mercado desse produto. Assim, o mercado local adquire a produção do produtor familiar a um preço muito mais remunerador.

Para esta abordagem realizamos uma análise de custo-eficiência do programa. Avaliamos se os instrumentos utilizados proporcionam acesso à quantidade suficiente de alimentos por meio de cálculo das calorias correspondentes a quantidade de produtos da Cesta Básica e o custo por caloria.

A Figura 2 ilustra as etapas do trabalho

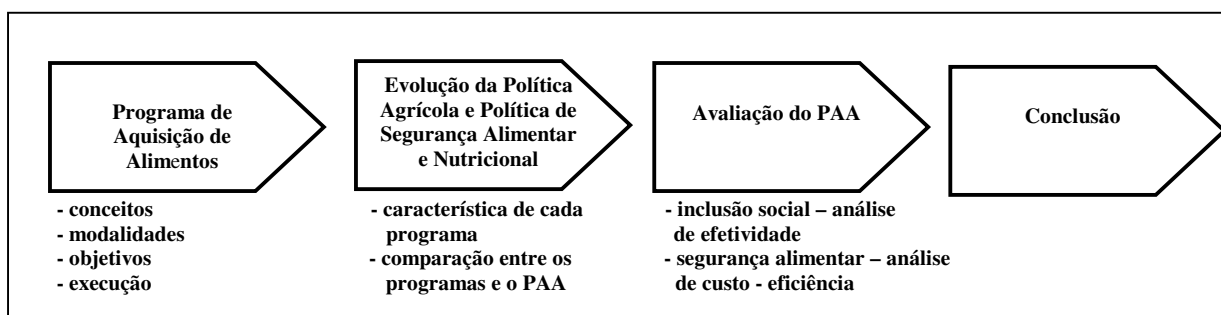


Figura 2 – Etapas desenvolvidas e estrutura da tese
Elaborada pelo autor

O desenvolvimento destas etapas empregou como método básico a pesquisa bibliográfica. Foram utilizados a legislação pertinente, manuais operacionais, artigos, livros, entre outros. Como método auxiliar foi feito o uso de entrevistas não-estruturadas de profissionais com expertise diretamente ou indiretamente associada ao tema desenvolvido neste trabalho.

4. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA foi instituído através do Art. 19 da Lei Nº 10.696 de 02/07/2003, subsidiada pelo Decreto Nº 4.772/2003 que a regulamentou.

Inserir-se no âmbito do conjunto de políticas que fazem parte do Programa Fome Zero e se propõe a estruturar ações de política agrícola e de segurança alimentar de combate à fome e à pobreza do país. Baseia-se em dois pilares: articulação local junto às demandas da agricultura familiar e subvenção ao consumo de alimentos à população em situação de insegurança alimentar.

O PAA traz uma certa ambigüidade, pois propõe integrar duas funções significativas – a Política Agrícola e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Como Política Agrícola, sua finalidade é fortalecer os agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, especialmente aqueles que vêm enfrentando dificuldades na comercialização de seus produtos, através dos mecanismos existentes nos locais de origem.

O Decreto-Lei Nº 79/1.966 possibilitava ao Governo Federal adquirir produtos pelo Preço Mínimo a fim de promover o desenvolvimento das atividades agrícolas. No entanto, a comercialização da produção agrícola familiar não era um ponto essencial a ser considerado na Política Agrícola brasileira, assim, o pequeno produtor ao terminar o processo de produção via-se muitas vezes nas mãos de intermediários que ao adquirirem seus produtos nem sempre pagavam preços justos.

Com a implementação do PAA, ocorre a presença do Estado na aquisição desses produtos, dispensando-se licitação desde que os preços não sejam superiores aos praticados na região. O produtor recebe recursos que remuneram o investimento e a mão-de-obra e permite custear as despesas de sobrevivência de sua família.

Ao ter a aquisição da produção assegurada pelo Governo Federal, o produtor rural é incentivado a aumentar a produção e a qualidade dos produtos. Isso porque os produtores são obrigados a fornecer alimentos que estejam de acordo com as regras de classificação, acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos.

O Programa garante a comercialização da produção familiar por preço compensador, através de pólos de demanda institucional (Pólo de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar), gera renda e proporciona que o produtor possa planejar suas atividades com maior segurança.

A concepção do Programa é melhorar o padrão de vida do agricultor familiar, incentivando sua permanência e inclusão social no campo. A idéia é proporcionar meios para que ele possa explorar com maior racionalidade o seu espaço rural, desenvolvendo sua atividade de forma mais ampla e sistemática. Pode possibilitar, também, a circulação de dinheiro na economia local, elevando o PIB dos municípios, promovendo o desenvolvimento sustentável em áreas rurais desassistidas .

Por outro lado, como instrumento de Segurança Alimentar distribui alimentos de origem agropecuária à população em situação de insegurança alimentar. Através do PAA a produção familiar é adquirida e distribuída a creches, entidades assistenciais, restaurantes populares, hospitais, escolas cadastrados, etc. ou destinada à formação de estoques estratégicos que irão compor as cestas de alimentos a serem doadas à população em situação de risco alimentar (quilombolas, indígenas, acampados de reforma agrária, etc.).

Observa-se que nesse caso a Segurança Alimentar é efetivada tanto na doação de alimentos para o combate à fome, como também, no fato de ao assegurar preço remunerador dos produtos, gera renda ao pequeno produtor e, dessa forma, contribui para sua segurança alimentar.

Outro ponto interessante a ser destacado é que o PAA, diferentemente dos Programas de distribuição de cestas governamentais, de certa forma preserva o hábito alimentar regional, pois na maioria das vezes o produto adquirido é consumido na própria região. Nos Programas de distribuição de cestas, a composição destas não era regionalizada, causando muitas vezes problemas quanto ao hábito alimentar.

Os gestores do programa são os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Fazenda; Planejamento; da Educação, do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O grupo gestor é responsável pela implementação do programa, cujas diretrizes são estabelecidas e publicadas em resoluções.

O MDS e MDA, além de participar do Grupo Gestor, são responsáveis pela disponibilização dos recursos orçamentários e financeiros que sustentam o Programa. Entre 2003 e 2005 o detentor do recurso orçamentário do Programa foi o MDS, especificamente da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, sendo que a partir de 2006 o MDA passou, também, a disponibilizar recursos para o Programa. Os recursos do MDA são utilizados nas modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar, sendo os recursos do MDS utilizados nas mesmas modalidades e na Compra da Agricultura Familiar com doação simultânea.

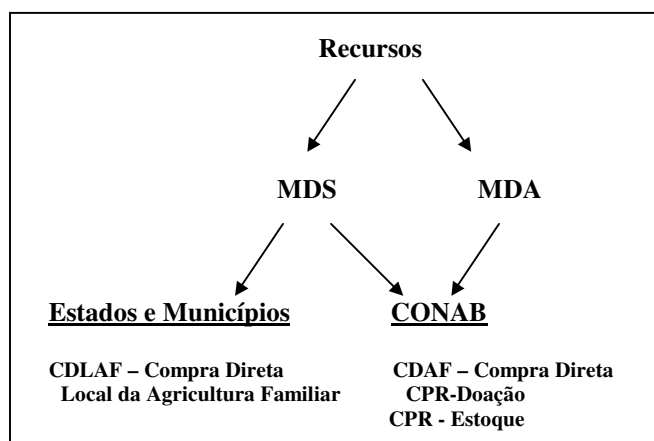


Figura 3 – Fonte dos Recursos e Execução
Elaborada pelo autor

Como gestores executores pode-se destacar a CONAB (Convênio Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - Mesa / CONAB Nº 005 de julho de 2.003, cláusula primeira) que atua nas modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar, Contrato de Garantia da Compra da Agricultura Familiar, Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar, e os governos estaduais e municipais que atuam na modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar. Os atores locais são os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (Conseas), Cooperativas, Associações de Agricultores Familiares e Entidades da rede sócio assistencial que agem como mecanismos de controle social do Programa, fiscalizando sua execução.

4.1 Modalidades do PAA

O PAA é operacionalizado através de quatro instrumentos de abrangência nacional e um estadual / municipal que contemplam produtos agropecuários passíveis de serem armazenados. Esses instrumentos foram criados em 2.003 e com vigência pela primeira vez para a safra 2003/2004.

4.1.1 Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF

Este instrumento tem como finalidade garantir a compra de produtos agropecuários pelos preços de referência. O governo, através da CONAB, adquire produtos *in natura* e produtos processados ou beneficiados até o limite de compra que corresponde a um valor por beneficiário/ano estipulado pelo governo. Até 15/09/2.009 esse limite era de R\$3.500,00 ao ano por produtor de acordo com o Decreto 6.447, de 07/05/2008, sendo que a partir dessa data o limite do valor máximo de aquisição passou a ser de R\$8.000,00, conforme Decreto Nº 6.959.

Possui a mesma característica da Aquisição do Governo Federal – AGF, pois a aquisição de produtos agropecuários só é realizada quando o preço de mercado ao nível do produtor for inferior ao preço de referência. Este preço é elaborado pela CONAB e aprovado pelo Grupo Gestor, situando-se em uma faixa intermediária entre o preço mínimo e o preço de mercado. Sua divulgação dá-se através do Diário Oficial da União e é incluído no Manual de Operações da CONAB.

A aquisição é realizada, pelo preço de referência, diretamente pela CONAB, dispensando intermediários. Os produtos são entregues embalados nas unidades armazenadoras da CONAB, armazéns credenciados ou nos Pólos de Compra Fixos ou Volantes (carroceria de um veículo transportador) instalados próximos aos locais de produção. Esses produtos adquiridos são destinados à formação de estoque estratégico do Governo Federal, podendo ser doados pelo governo ou comercializados através de leilão.

Podem participar desta modalidade os produtores enquadrados no PRONAF, inclusive Povos e Comunidades Tradicionais qualificados de acordo com o Decreto n.º 6.040, de 07/02/2.007 – extrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados (definidos de acordo com a Portaria MDA n.º 111, de 20/11/2.003), comunidades

indígenas e agricultores familiares em condições especiais autorizados pela CONAB.

Os produtos amparados são arroz, feijão, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, milho, sorgo, trigo, castanha do Brasil e castanha de caju. O Governo Federal, a seu critério, poderá adquirir produtos processados ou beneficiados.

Antes da entrega do produto, deve ser encaminhada a documentação exigida ao Pólo de Compra Fixo ou Pólo Volante de Compra.

Os produtos in natura deverão estar limpos, secos e enquadrados nos padrões de identidade e qualidade estabelecidos pelo MAPA e comprovados pelo Certificado de Classificação. O seu acondicionamento poderá ocorrer em sacaria de juta/malva ou polipropileno, nova ou usada, sendo que a CONAB repõe/indeniza a sacaria.

As despesas que ocorrerem até a entrega devem ser assumidas pelo produtor, tais como transporte do local de produção até o pólo de compra, carga e descarga e o ensaque / reensaque do produto.

Após a entrega, o produto in natura será classificado por órgão credenciado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento – MAPA e contratado pela CONAB.

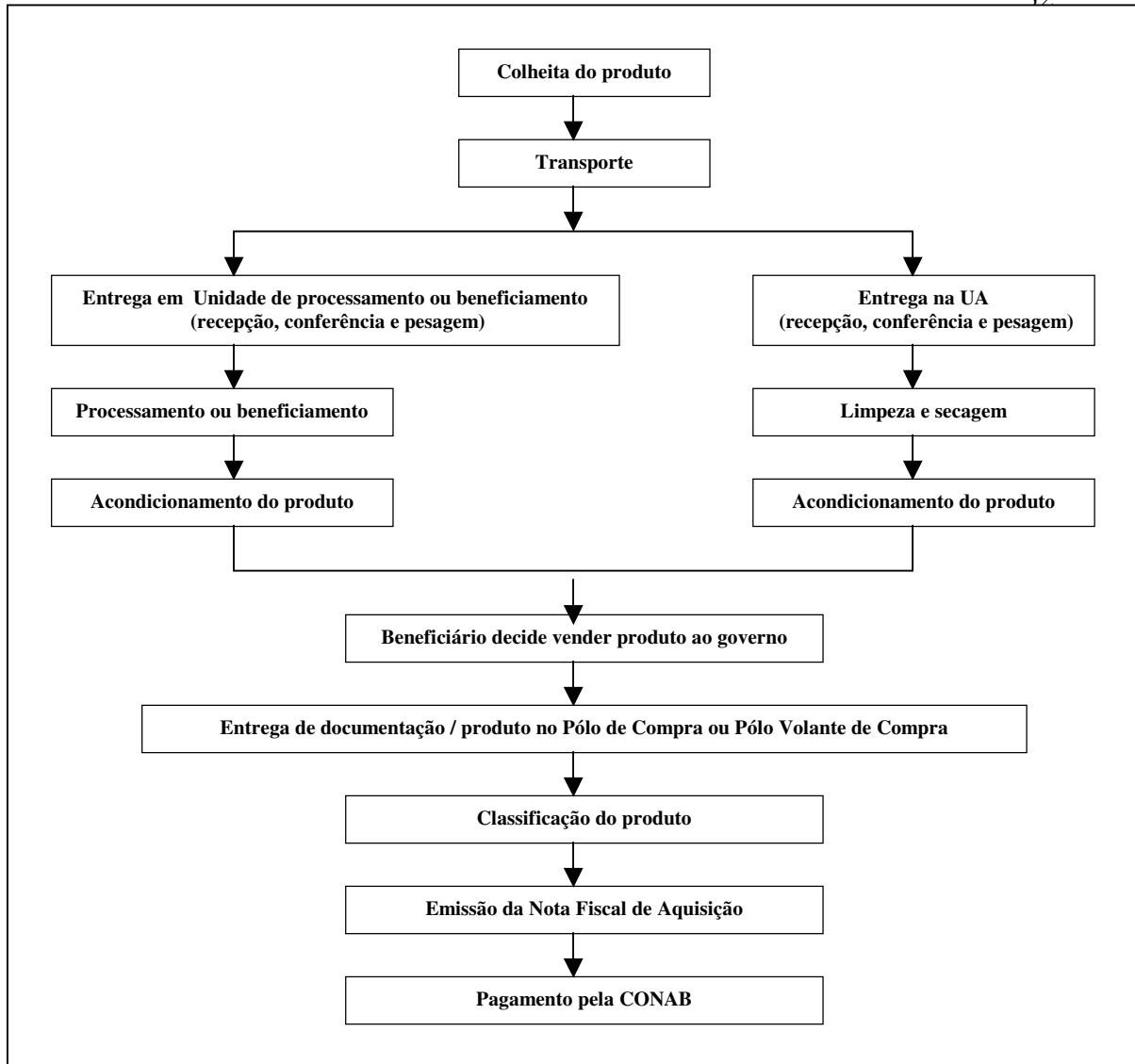


Figura 4 – Fluxograma da Modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar
Elaborada pelo autor

O pagamento do produto deverá ocorrer no prazo de dez dias a contar a data de emissão da Nota Fiscal no Banco e conta corrente indicados pelo produtor ou através de Ordem de Pagamento.

A eficiência do mecanismo na sustentação do preço e da renda do produtor tem uma relação direta com o nível do preço de referência fixado. Por exemplo, segundo a CONAB (2.008), na safra 2003/04, os preços de referência fixados pelo governo foram, em geral, superiores aos preços mínimos.

Tomando por base a região Centro-Sul, o Preço Mínimo para o feijão anão tipo 3 era de R\$ 47,00 a saca de 60 kg enquanto o Preço de Referência era de R\$ 60,00. Para o arroz longo fino tipo 1, os Preços Mínimo e de Referência eram de R\$ 20,00 e R\$ 32,00 a saca de 50 kg e para o milho de R\$13,50 e R\$ 15,50 a saca de 60 kg, respectivamente.

Há situações em que os preços do mercado local reagem mediante a expectativa da compra pública. Nesses casos, as aquisições governamentais anunciadas não precisam ser realizadas. O governo evita os custos de aquisição de produtos e manutenção de estoques e o produtor vende seus produtos no mercado a preço mais lucrativo.

Além do apoio à produção para o auto-consumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo cita-se os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários, aumentando a remuneração do produtor com a venda no mercado local. (DELGADO *et al.*, 2005)

Para exemplificar tal fato, segundo Delgado et al. (2005), em 04/09/2003 os preços médios praticados para feijão e milho eram em Teodoro Sampaio/SP, respectivamente, R\$53,00/ sc de 60 Kg e R\$14,00/ sc de 60 Kg. Após a divulgação do Programa, esses preços elevaram-se para R\$65,00/ sc de feijão e R\$16,50/ sc de milho, não havendo mais o interesse dos agricultores em vender sua produção ao governo.

4.1.2 Contrato de Garantia da Compra da Agricultura Familiar – CGCAF

Esta modalidade continua em vigor, mas foi até hoje muito pouco utilizada. A sua finalidade é incentivar a produção agropecuária e promover a sustentação de preços. Este Contrato é realizado na época do plantio. O governo garante o direito de venda da produção através de contrato firmado entre a CONAB e os produtores, por um preço predeterminado. A data de vencimento coincide com a época da colheita. O valor do contrato é calculado

pelo preço de referência básico fixado para cada produto multiplicado pela quantidade de produto a ser vendido.

Os beneficiários deste instrumento são as famílias enquadradas no PRONAF, agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra, acampados, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais autorizados pela CONAB.

Os produtos amparados por esta modalidade são arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo e trigo, podendo ser aceita a troca de produto in natura por processado ou beneficiado, de acordo com a conversão estabelecida pela CONAB. O acondicionamento desses produtos, segundo CONAB (2.009), deve ser para:

- Produto *in natura*: embalagem de juta ou de polipropileno nova ou usada (sem furos ou remendos e limpa). Quando o produto for entregue nas embalagens dentro das especificações, a CONAB promove a restituição ao beneficiário de igual número de embalagens vazias.
- Produto processado ou beneficiado: embalagem de 5 kg líquidos para o arroz; 1 Kg líquido para o feijão, fubá, farinha de mandioca e farinha de trigo e 500 g líquidos para o leite em pó integral (embalagem aluminizada), que não são fornecidas nem repostas pela CONAB. A entrega do produto processado pode ser em fardos, sacos ou caixas.

Para participar desta modalidade, o beneficiário deverá entregar na Superintendência Regional da CONAB a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos para acampados da reforma agrária – DAPAA e a Proposta de Participação preenchida.

Na época da colheita, o produtor decide se vende a produção à CONAB, considerando se o preço fixado no contrato é maior que o preço praticado no mercado. Se houver interesse, este deve ser comunicado à CONAB com antecedência mínima de 15 dias antes da data de vencimento do contrato.

Há um limite mínimo de aquisição por contrato:

- arroz (RS e SC) e farinha de mandioca: 30 sacos de 50 kg ou 1.500 kg líquidos;
- arroz (demais Estados), feijão e milho (todos Estados): 25 sacos de 60 kg ou 1.500 kg líquidos.

Por outro lado, existe também um valor máximo estipulado pelo governo por beneficiário/ano. Até 15/09/2009 esse limite era de R\$3.500,00 ao ano por produtor de acordo com o Decreto 6.447, de 07/05/2008, sendo que a partir dessa data o limite do valor máximo de aquisição passou a ser de R\$4.500,00 conforme Decreto Nº 6959.

Quando da entrega no Pólo Fixo de Compra ou Pólo Volante de Compra, será emitido Recibo de Depósito ou Conhecimento de Depósito e Warrant em nome da CONAB. Nessa oportunidade, deverá ser entregue documentação com as mesmas especificações do instrumento de Compra Direta da Agricultura Familiar.

4.1.3 Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR – Doação)

Este instrumento tem por finalidade apoiar a comercialização de produtos alimentícios, além de possibilitar o acesso aos alimentos por parte da população em situação de risco alimentar.

O governo adquire a produção dos agricultores familiares enquadrados no PRONAF para doação simultânea às demandas locais de suplementação alimentar que podem ser instituições governamentais ou não governamentais, como escolas, creches, hospitais, etc.

A CPR-Doação permite o desenvolvimento local das comunidades, principalmente das pequenas agroindústrias familiares. Essa modalidade proporciona uma grande diversidade de alimentos típicos do hábito alimentar regional (Tabela 1), inclusive perecíveis às entidades assistidas, fato este que nem sempre é possível através das demais modalidades do PAA.

Tabela 1 – Produtos Regionais adquiridos através da CPR-Doação em 2.006

| Nordeste | Sudeste | Sul | Norte | Centro-Oeste |
|---------------------|-----------------|---------------|--------------------|--------------|
| Azeite de babaçu | atemoia | chás diversos | açaí | cupuaçu |
| azeite de côco | cajá | figo | careru | guariroba |
| banana passa | caju | mondongo | coloral | palmito |
| beiju | caqui | pinhão | queijo | |
| bolinho de tapioca | carne suína | uva | cupuaçu | |
| buriti | farinha de baru | cucas | graviola | |
| canjica | fruta do conde | | pupunha | |
| carne caprina | jabuticaba | | castanha do Brasil | |
| castanha de babaçu | jaca | | | |
| castanha de caju | manga | | | |
| fava | marmelo | | | |
| mangaba | maxixe | | | |
| sururu | pão de queijo | | | |
| mesocarpo de babaçu | pequi | | | |
| murici | taioba | | | |
| ovo caipira | | | | |
| tapioca | | | | |
| vinagreira | | | | |
| xerém | | | | |

Fonte: Dados obtidos junto à CONAB
Elaborada pelo autor

Na Figura 5 pode-se observar que a maior parte dos alimentos comercializados são legumes, raízes e tubérculos (22%), produtos de origem animal (20,7%) e frutas (16,5%), contribuindo para que a população receba produtos diversificados que possam enriquecer sua alimentação e que sejam de seu hábito alimentar.

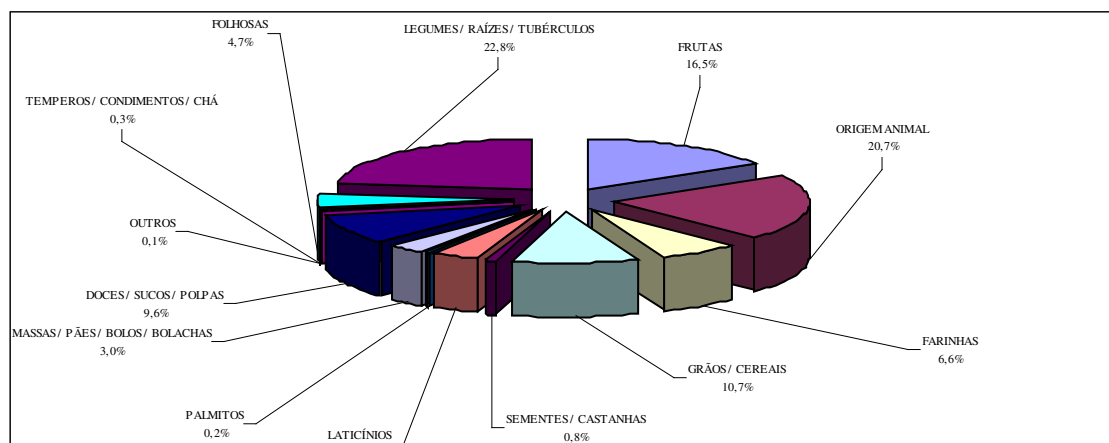


Figura 5 - Produtos comercializados através do CPR - Doação em 2.006

Fonte: dados obtidos através da CONAB

Elaborada pelo autor

Os produtores participantes devem estar organizados em grupos formais como Cooperativas e Associações, sendo que os produtos amparados pela CPR-Doação são os in natura da safra vigente, processados ou beneficiados e orgânicos.

Eles devem elaborar proposta de participação que deve apresentar a necessidade de consumo de alimentos da entidade consumidora a ser beneficiada, a possibilidade de provisão pelos produtores familiares, relação desses produtores e valor da aquisição. Essa proposta deve ser apreciada pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar - CONSEA ou Conselho similar e aprovada pela CONAB (executora do Programa).

Após dez dias da formalização da CPR-Doação, o valor do adiantamento é depositado na conta corrente do beneficiário, sendo deduzidos os valores correspondentes às Contribuições Federais (CSLL, PIS, CONFINS) e Imposto de Renda, quando for o caso. Os preços de aquisição são estabelecidos de acordo com a Resolução n.º 12, de 12/05/2.004, entretanto há, como nas demais modalidades, um valor máximo estipulado pelo governo por produtor/ano. Até 15/09/2.009 esse limite era de R\$3.500,00 ao ano por produtor de acordo com o Decreto 6.447, de 07/05/2008, sendo que a partir

dessa data o limite do valor máximo de aquisição passou a ser de R\$4.500,00, conforme Decreto Nº 6959.

Os produtos devem ser entregues diretamente à instituição beneficiária e a entrega deverá obedecer a um cronograma apresentado na Proposta de Participação. No caso de produtos de origem animal deve ser realizado o controle sanitário e de qualidade a fim de atender as normas de inspeção e fiscalização do Serviço de Inspeção Federal, Estadual ou Municipal. As sementes e mudas devem ter Laudos de germinação e sanidade, enquanto os demais produtos devem respeitar os padrões estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e pela Vigilância Sanitária.

Deverá também ser entregue Termo de recebimento e aceitabilidade: emitido pelo beneficiário consumidor para o produtor. Ressalta-se que durante o período de vigência da operação, a CONAB pode fiscalizar a produção, transporte, armazenamento e beneficiamento do produto.

Na Figura 6 é apresentado fluxograma da CPR-Doação.

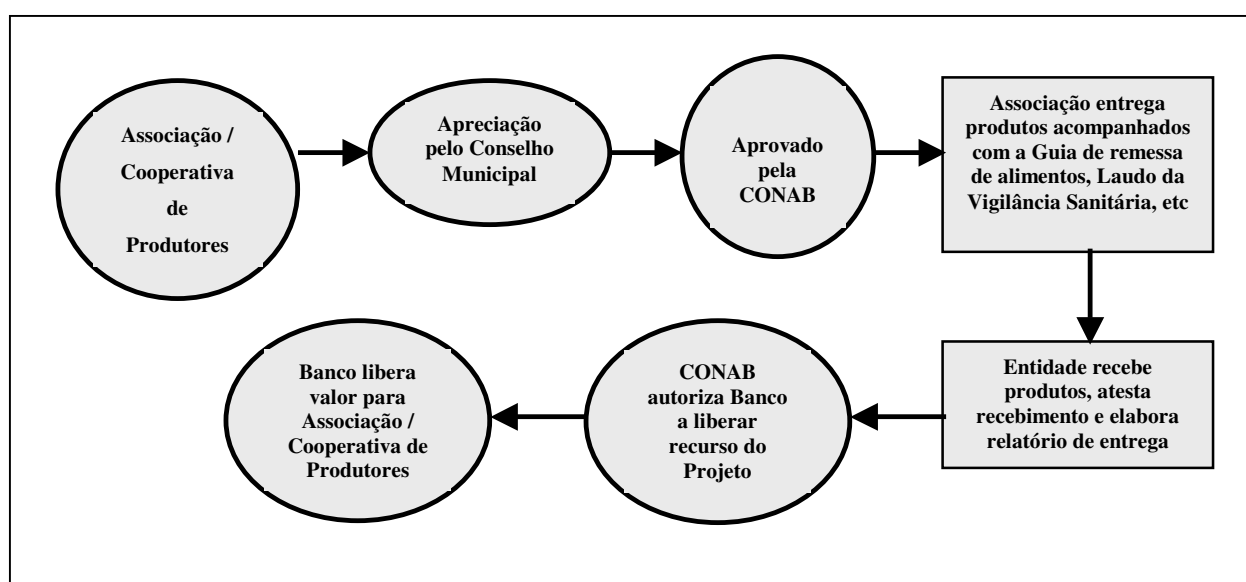


Figura 6 – Fluxograma da CPR – Doação
Elaborada pelo autor

4.1.4 Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque)

Visa destinar recursos para que os agricultores familiares organizados em grupos formais possam adquirir produtos de agricultores familiares enquadrados no PRONAF e formarem estoques de produtos in natura, processados ou beneficiados para posterior comercialização.

Como na modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, o governo antecipa os recursos para extrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas e agricultores familiares organizados em cooperativas, associações, agroindústrias familiares, condomínios ou consórcios. O valor do recurso antecipado é depositado em conta corrente da Cooperativa ou Associação no prazo de até 10 dias após a data da formalização da CPR Estoque.

Esse recurso deve ser liquidado financeiramente, sendo o valor acrescido de encargos de 3% ao ano. Caso seja de interesse do governo federal, a liquidação poderá ser realizada por produto na quantidade, qualidade, data e local estipulados.

O limite do valor máximo estipulado pelo governo por produtor/ano era até 15/09/2.009 de R\$3.500,00 de acordo com o Decreto 6.447, de 07/05/2008. A partir dessa data o limite do valor máximo de aquisição passou a ser de R\$8.000,00, conforme Decreto Nº 6959.

Para formalizar esta modalidade é emitida Cédula de Produto Rural Estoque. Para tanto é necessária a entrega de documentação similar à exigida pela CPR-Doação. As garantias exigidas são Nota Promissória e Penhor Cedular em primeiro grau do produto vinculado à CPR-Estoque.

4.1.5 Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF

Esta modalidade é similar a CPR-Doação e visa a aquisição de produtos comercializados por Associações, Cooperativas e Grupos informais de agricultores com a finalidade de distribuí-los à creches, hospitais, restaurantes populares, entidades beneficentes e assistenciais.

A diferença com a CPR-Doação é que sua execução é realizada através de convênios com Governos Estaduais e Municipais, visando promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e as demandas locais de suplementação alimentar.

O limite do valor máximo estipulado pelo governo por produtor/ano era até 15/09/2.009 de R\$3.500,00 de acordo com o Decreto 6.447, de 07/05/2008. A partir dessa data o limite do valor máximo de aquisição passou a ser de R\$4.500,00, conforme Decreto N° 6959.

4.1.6 Incentivo a produção e ao Consumo de Leite – IPLC

Este instrumento foi instituído através da Resolução N° 6 de 12/11/2003. Tem por objetivo combater a fome e desnutrição e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo leiteiro, por meio da aquisição de leite do produtor familiar pelo Governo Federal e sua distribuição às famílias que se encontram em estado de insegurança alimentar.

O IPLC é executado através de convênios celebrados entre o Governo Federal e Governos Estaduais, com recursos do MDS. Atualmente atende os produtores das regiões Nordeste e Norte de Minas Gerais.

Através do Decreto N° 6.959 de 15/09/2.009 foi definido o limite de valor máximo de aquisição de R\$4.000,00 por produtor por semestre.

5 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA AGRÍCOLA E DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Neste capítulo são contextualizados, historicamente, alguns instrumentos utilizados pelo governo na execução da Política Agrícola e as ações governamentais que objetivaram a garantia da segurança alimentar.

A razão para esta revisão bibliográfica é de identificar as características da Política Agrícola brasileira e as ações governamentais referentes a garantia de segurança alimentar de cada período e comparar o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA com os Programas já executados pelo Governo Federal.

5.1 Evolução Histórica da Política Agrícola

São analisados os instrumentos vigentes e usados pelo governo na execução da Política Agrícola que abrangem tanto a agricultura patronal quanto a familiar. São, também, apresentados conceitos referentes à agricultura familiar e os requisitos necessários ao enquadramento dos agricultores como beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -PRONAF.

5.1.1 Instrumentos da Política Agrícola Brasileira

5.1.1.1 Período de 1930 a 1965

O desenvolvimento da agricultura brasileira no período de 1.930 a 1.965, segundo Locatelli e Azevedo (2.008), é marcado por um padrão de crescimento agrícola com baixo nível tecnológico.

Esta fase foi caracterizada pela intervenção governamental na comercialização de produtos agrícolas. Foram criados órgãos públicos com a intenção de reduzir as possíveis flutuações nos preços. Os principais produtos controlados foram o café e açúcar que eram os únicos de relevância no setor agrícola brasileiro. De acordo com Coelho (2001), a participação do café na geração de divisas era de 36% em 1.946 e atingiu 75% em 1.962.

É interessante observar que durante esta fase houve um desequilíbrio de oferta e demanda em nível mundial de café, de forma que os preços comercializados não garantiam uma receita cambial compatível com as necessidades do Brasil. No período de 1.931 a 1.944, o país teve que adotar políticas que restringiram o plantio de café, como também, a eliminação física de sacas de café produzidas. Esta foi uma das mais radicais e dramáticas estratégias adotadas por um país, onde foram queimadas 3 safras recordes, houve um alto custo de logística, além dos aspectos políticos e psicológicos envolvidos.

A partir de 1.944, a política para o café fundamentou-se em reformar o mecanismo de financiamento, valorização e sustentação de preços por meio da compra de excedentes de produção, negociação de acordos internacionais e controles na comercialização. No entanto, por meio dessa política conseguiu-se manter as exportações brasileiras no mesmo patamar, aproximadamente 16 milhões de sacas, enquanto os demais países aumentaram significativamente sua participação no mercado mundial.

Quanto ao açúcar e álcool, durante esta fase houve uma intensa intervenção do Estado na comercialização, principalmente no sentido de estimular o álcool combustível. Entretanto, o açúcar sempre teve destaque na economia em detrimento ao álcool, cuja produção pouco cresceu durante o período. Segundo Coelho (2.006), de 1.927/30 e 1.961/65, a produção média de açúcar cresceu quase 4 vezes e o volume exportado mais de 6 vezes.

Nesta fase da Agricultura foram criadas a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI) que tratava das questões relacionadas com financiamentos e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) que se destinava a coordenar a garantia de preços na comercialização.

A CREAI foi criada seguindo o mesmo formato do *Farm Credit System* (FCS) dos Estados Unidos, sendo que ao longo do tempo esses sistemas de crédito tiveram suas diferenças acentuadas. Enquanto, o FCS foi privatizando, cada vez mais, as formas de captação de recursos do sistema, a CREAI foi ampliando a participação do Estado.

A participação média do crédito agrícola, no crédito total, entre 1.951/60, foi de 9,5%, aumentando para 10,1% no período de 1.961/65, segundo Coelho (2.001). Grande parte dos créditos era destinada à produção de café e açúcar, sendo praticamente ignorada a produção de grãos.

A primeira fixação de preços ocorreu em 1945, através do Decreto Lei 7.7774, para arroz, feijão, milho, amendoim, soja e semente de girassol. Entretanto, devido a dificuldades operacionais, causadas principalmente pela ausência de uma rede de armazenagem condizente com as necessidades, nenhuma intervenção foi realizada na década de quarenta.

Em 1.951 surge a primeira iniciativa governamental, por meio da CFP, no sentido de propiciar empréstimo de comercialização aos produtores e suas cooperativas. A CFP estabelecia os preços mínimos dos produtos, considerando os custos de produção, comportamento passado e perspectivas dos preços de mercado, adquiria os produtos por esses preços e financiava 80% desse preço para comercialização.

A política de preços mínimos que vigorou no Brasil desde 1951 era orientada no sentido de antecipar e garantir o preço de equilíbrio entre as estruturas de oferta e demanda para a época da colheita, sem que o produtor pagasse um ônus para ter acesso aos seus instrumentos, ou seja, tratava-se de um seguro de preço cujo prêmio pago pelo beneficiário era zero (OLIVEIRA, 1977).

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM é, ainda hoje, uma política de suporte de preços. Tem por finalidade eliminar o risco de preços na agricultura através da fixação anual, antes do plantio, de Preços Mínimos para vigorarem após a colheita. Assim, os produtores tinham uma orientação para alocação de recursos, quanto ao tipo de produto e quantidades a serem produzidas.

O Preço Mínimo se constituía numa intervenção do governo no mercado com a finalidade de garantir aos beneficiários o recebimento deste valor quando os preços de mercado se situassem em nível inferior. Reduzia o risco associado à volatilidade dos preços agrícolas, contribuía para a garantia de um nível de renda aos contemplados pela política e, conseqüentemente, para o aumento da oferta (expansão da área plantada e da produtividade).

Na Figura 7 é apresentada a sistemática da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM.

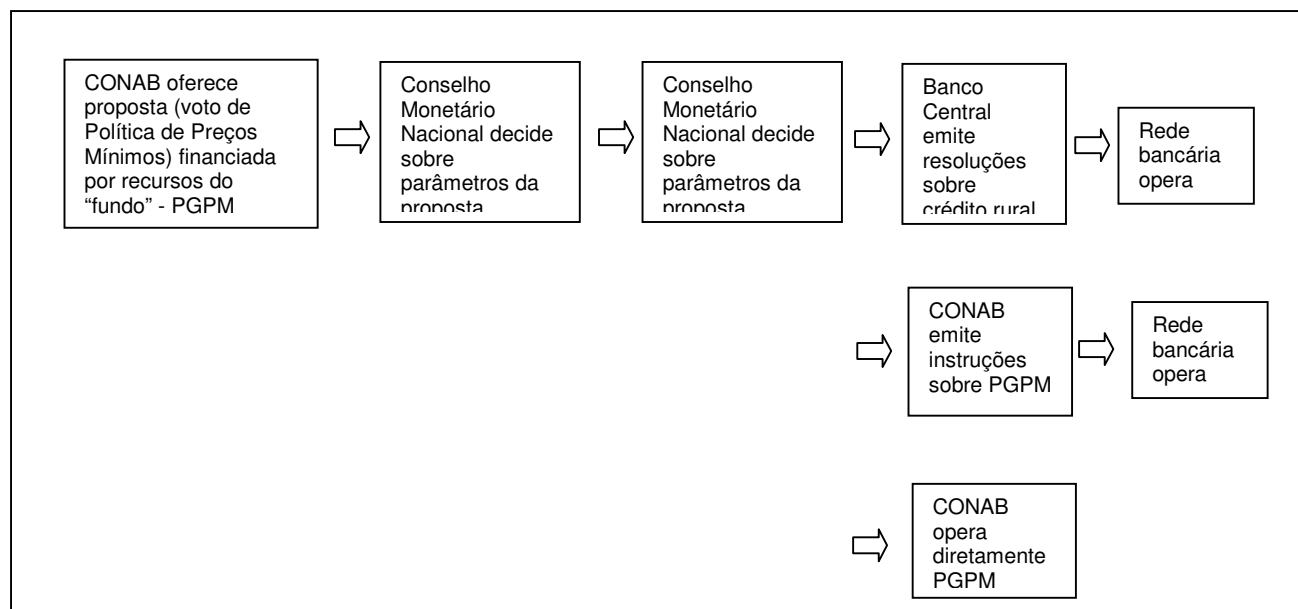


Figura 7 – Sistemática da Política de Garantia de Preços Mínimos
Fonte: DELGADO, CONCEIÇÃO E OLIVEIRA, 2.005

Segundo Sorj (1.980), mesmo com essas iniciativas do Governo Federal, no final da década de 50 e início dos anos 60, houve uma alta geral nos preços

dos produtos alimentícios ocasionada pelo aumento dos custos de comercialização e pelo crescimento das redes urbanas. Estes fatores fizeram com que o Brasil sofresse crises periódicas de abastecimento interno de produtos básicos como carne, feijão e frutas.

Assim, pode-se afirmar que no período de 1.930 a 1.965 houve uma forte intervenção do Governo Federal na comercialização dos produtos agrícolas com a Política Agrícola apresentando as primeiras iniciativas de financiamento e garantia de preços, através do Preço mínimo.

Entretanto, surgiram problemas quanto ao abastecimento do mercado interno, além do que a produção nacional apresentava baixo nível tecnológico. Não havia preocupação com o incremento na qualidade dos alimentos produzidos, assim como com a fixação do homem no campo e a geração de emprego rural. A economia brasileira foi altamente dependente de dois únicos produtos - café e açúcar.

Diante desses fatos, o Governo brasileiro, no final dessa fase, sentiu-se obrigado a reformular o modelo de Política Agrícola existente.

5.1.1.2 Período de 1965 a 1985

Em meados da década de 60, segundo Locatel e Azevedo (2.008), a crise de abastecimento no mercado interno somada à inflação constituíam perigosos elementos que poderiam agravar as tensões sociais da época.

Para o governo, portanto, o abastecimento de alimentos tornava-se um importante objetivo econômico e político. Assim, para tentar resolver esse problema, houve um redirecionamento da Política Agrícola brasileira, no sentido de modernizar o setor.

Foram criadas, nessa década, a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL e a Companhia Brasileira de Armazenagem – CIBRAZEM. Acreditava-se que essas empresas juntamente com a CFP iriam evitar crises no abastecimento de produtos e o aumento especulativo nos preços. Dessa forma, o Estado estaria proporcionando uma política de preços mínimos, o fornecimento de armazéns para garantir a sua execução e a criação de uma rede de estabelecimentos varejistas que ampliaria a intervenção governamental na distribuição e controle de preços ao consumidor.

Além da criação dessas empresas, de acordo com Sorj (1.980), o Estado, a fim de orientar a modernização da agricultura, incentivava o surgimento de um novo circuito produtivo liderado pela agroindústria de insumos e processadora de matéria-prima. Ao mesmo tempo, o Governo Federal mantinha seu papel de gerador das condições de infra-estrutura necessárias à expansão do conjunto do setor. Para Muller (1.986), a atuação do Estado nesse processo deu-se através da oferta de créditos subsidiados, incentivos fiscais e uma forte política de incentivo às exportações.

Após 1.965 surge um novo padrão de produção agrícola. A agricultura inclui-se, definitivamente, no circuito de produção industrial tanto como consumidora de insumos e implementos agrícolas como, também, fornecedora de matéria prima para a indústria. A agricultura torna-se um elo na cadeia de produção do país.

Este novo padrão surgiu tanto pela intervenção do Estado como, também, pelo interesse de grupos socialmente dominantes que eram, predominantemente, os grandes proprietários de terras.

Segundo Delgado (1.985), o Estado viabilizou a expansão da fronteira agrícola e a conseqüente implantação de empresas agroindustriais e agropecuárias em áreas do Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia, por meio de incentivos fiscais e outras facilidades oferecidas. Com a possibilidade de usufruir de infra-estrutura e de terras a preços irrisórios, esse tipo de empresa

passou a interessar aos grandes grupos capitalistas nacionais e estrangeiros, o que viabilizou a entrada do grande capital no campo.

Como carro-chefe da modernização do setor agropecuário, é introduzida a Política de Crédito Rural. Ocorre a reforma do crédito rural no Brasil através da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, onde o orçamento fiscal da União é colocado como fonte de recursos oficiais para o crédito, além da inclusão dos Bancos privados ao sistema. Foram definidos 3 tipos de crédito rural que ainda continuam em vigor:

- crédito de investimento – permite adoção de novas tecnologias, como mecanização, correção de solo e irrigação.
- crédito de custeio – destinado á aquisição de insumos, como fertilizantes químicos e sementes melhoradas.
- crédito de comercialização – possibilita a armazenagem do produto, evitando-se a oferta na época da safra e propiciando a oferta na entressafra.

Os que mais se beneficiaram com o crédito subsidiado, segundo Gonçalves Neto (1.997), foram:

- o sistema bancário privado que aumentou sua taxa de lucro, pois, passou a utilizar recursos que, de outra forma, seriam recolhidos ao Banco Central e remunerados a taxas inferiores às cobradas no crédito rural.
- os grandes proprietários de terra que gozaram do grande volume de recursos com taxas de juros subsidiados. Muitos passaram a utilizar na produção o dinheiro de origem governamental e aplicaram os recursos próprios no mercado financeiro, imobiliário, etc.

- os setores industriais ligados à agricultura que eram o destino final de grande parte do crédito subsidiado, tanto para custeio como para investimento.

Conforme Delgado (1.985), Muller (1.993) e Muller (1.998), o pequeno produtor permaneceu à margem do processo formador das políticas agrícolas, acentuando a pobreza e a miséria herdadas de fases anteriores.

A partir da metade da década de 60 são sistematizados os instrumentos Empréstimo do Governo Federal – EGF e Aquisição do Governo Federal – AGF.

O EGF é, ainda hoje, um empréstimo baseado no Preço Mínimo que proporciona recursos financeiros aos beneficiários. Permite o armazenamento e a conservação de seus produtos para venda futura, em melhores condições de mercado.

Trata-se de financiamento de estocagem concedido por agente financeiro que opere com crédito rural, onde a garantia do empréstimo é o produto físico depositado. A taxa de juros cobrada é menor do que a taxa alternativa de mercado e os beneficiários desse instrumento são os produtores e suas cooperativas, beneficiadores de produtos, processadores de produtos e produtores de sementes.

Objetiva tanto proporcionar aos produtores uma melhor comercialização de seus produtos, pois podem estocá-los e comercializá-los na época da entressafra, quanto prover uma redução nas flutuações sazonais nos preços. Possibilita o carregamento do excedente do produto do período da safra para o período de entressafra, buscando melhorar o fluxo da comercialização, mediante o ajustamento da oferta interna sazonal à demanda interna relativamente contínua. As vantagens obtidas são que os produtores estocam para se proteger da variação estacional de preços,

enquanto que, os beneficiadores / processadores se protegem para evitar essa variação.

Esse instrumento era oferecido de duas formas: EGF-SOV (Sem Opção de Venda) e EGF-COV (Com Opção de Venda), sendo que atualmente existe apenas a modalidade EGF-SOV. Na primeira forma, não há garantia de preço. O produtor vende o produto dado como garantia a preço de mercado e ressarce todas as despesas de estocagem. Os produtos podem ser estocados em qualquer armazém, sem a necessidade de classificação oficial. Essa modalidade não admite a transferência do produto / embalagem ao governo. Portanto, este instrumento é uma forma de obtenção de recursos para o financiamento à estocagem, possibilitando a colocação do produto no mercado, de forma parcelada, na entressafra.

Na segunda forma, exigia-se a armazenagem do produto em unidade credenciada pelo Governo Federal e a classificação oficial. Na data do pagamento do empréstimo o produtor tinha duas opções: liquidar o financiamento e comercializar o produto no mercado ou entregar o produto, objeto do penhor, ao Governo pela sua transformação em AGF-Indireta, caso os preços dos produtos não fossem suficientes para cobrir os custos de carregamento. Dessa forma, o governo absorvia os custos de armazenagem.

Portanto, o EGF/COV era um mecanismo de financiamento à estocagem como também, uma forma de venda dos produtos ao governo no mercado disponível.

Podiam e ainda podem participar do EGF produtores de produtos agropecuários ou de sementes, cooperativas de produtores mediante repasse aos seus cooperados e agroindústrias processadoras ou beneficiadoras.

A utilização desse instrumento teve efeitos positivos, pois houve o aumento dos retornos sociais através de uma maior estabilidade de preços,

como também, os ganhos e as perdas econômicas privadas (com a instabilidade) que foram diminuídas.

Quanto ao AGF tem por objetivo, ainda nos dias de hoje, garantir o Preço Mínimo para os produtos agrícolas a fim de manter o nível de renda dos produtores, através da aquisição de produtos pelo Governo Federal. São objeto deste instrumento os produtos constantes da Pauta de Preços Mínimos que são produzidos pelos produtores agropecuários, suas Cooperativas ou Associações.

Quando o preço de mercado não for conveniente ao produtor, este tem a possibilidade de vender seus produtos ao Governo pelo Preço Mínimo, resultando na formação de estoques reguladores ou estratégicos, que têm a finalidade de reduzir as oscilações dos preços. Naquela época, o Governo Federal adquiria os produtos sempre que fosse solicitado, tanto é que durante o governo do presidente João Figueiredo havia a frase “Plante que o João garante!”. Atualmente este instrumento é apenas utilizado em casos considerados pelo governo como emergenciais.

Um resultado positivo desse instrumento, no período em questão, foi o estímulo à ampliação da fronteira agrícola. As restrições operacionais e as deficiências de infra-estrutura induziram os produtores a efetuarem a venda de seus produtos ao governo no início da safra de forma passiva. Assim, o Governo subsidiava o custo de transporte, pois os produtos adquiridos eram transferidos aos grandes centros consumidores. Pode-se observar na Tabela 2 a alta intensidade da utilização do AGF na região Centro-Oeste.

Tabela 2 – Distribuição Regional dos produtos adquiridos pelo instrumento Aquisição do Governo Federal – AGF %

| Ano | Centro-Oeste | Sudeste | Sul | Norte / Nordeste |
|-------|--------------|---------|------|------------------|
| 1.965 | - | 9,3 | 90,7 | - |
| 1.975 | 65,6 | 13,5 | 12,1 | 8,8 |
| 1.985 | 33,6 | 13,5 | 34,1 | 18,8 |

Fonte: Dados obtidos CONAB, 2.008 (a).
Elaborada pelo autor

Assim, a Política Agrícola brasileira no período de 1.965 a 1.985 é caracterizada por um governo normativo, fiscalizador e com uma atuação mais direta junto ao setor agrícola. Nesta fase foram criados órgãos e instrumentos que possibilitaram um maior controle quanto ao abastecimento interno do país, bem como a expansão da fronteira agrícola.

Através dessa atuação houve uma atenção maior em relação ao período de 1.930 a 1.960 quanto a tentativa de geração de empregos rurais, principalmente quando se tratava da expansão das fronteiras agrícolas. No entanto, não houve uma preocupação governamental direta quanto à fixação da população no campo e geração de emprego rural. Considerava-se que os efeitos sociais positivos do desenvolvimento econômico seriam conseqüências naturais dos processos de crescimento e de modernização, sem se admitir a necessidade de implantação de políticas de combate à pobreza no meio rural. Foi implementado um modelo de desenvolvimento com instrumentos que resolviam apenas os sintomas e não os problemas estruturais que resultaram no agravamento da pobreza no campo e no êxodo rural.

Neste período foram adotadas, também, iniciativas que possibilitaram uma maior segurança quanto ao preço de comercialização e financiamento da estocagem de produtos que puderam auxiliar no sucesso de alguns produtores rurais.

No entanto, os problemas resultantes desta Política foram a grande quantidade de produtos estocados pelo Governo Federal oriundos do EGF-

COV e AGF, bem como a anistia de dívidas oriundas do crédito rural e suas prorrogações.

Como resultado da Política houve uma tendência à especialização da produção agropecuária nas unidades produtivas capitalizadas que passaram a produzir visando ao mercado externo ou a produção de matéria-prima (produção de soja, trigo, laranja e cana-de-açúcar) para a indústria. Por outro lado, ocorreu, também, o desenvolvimento de uma agricultura tradicional e descapitalizada nas pequenas unidades de produção que se dedicaram a produção de alimentos para o abastecimento do mercado interno.

5.1.1.3 Período a partir de 1985

No Brasil, a partir de 1.985 a Política Agrícola adotada mantém o governo no papel normativo e fiscalizador, mas a presença do Estado na comercialização dos produtos agropecuários começa a diminuir.

Entre 1.985 e 1.995 ocorre a redução da oferta de crédito oficial, sendo que em 1.990 foram introduzidos mecanismos de indexação dos juros de crédito rural o que resultou em alta inadimplência do setor.

Na Tabela 3, nota-se que houve concentração dos empréstimos, onde 38,2% dos mutuários eram responsáveis por 91,1% da dívida, denotando que se propiciava o financiamento dos grandes produtores.

Tabela 3 - Valores dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas segundo faixa de financiamento - Brasil, 1.999.

| Faixa de financiamento | Contrato | | Valor | | Valor por contrato |
|------------------------|-------------|-------|-------------------|-------|--------------------|
| | Nº absoluto | % | Em R\$ | % | Em R\$ |
| De 0 a 40.000 | 103.146 | 7,4 | 22.586.487,80 | 0,2 | 219,0 |
| De 40.001 a 150.000 | 513.155 | 36,8 | 492.579.816,30 | 4,2 | 959,9 |
| De 150.001 a 300.000 | 245.565 | 17,6 | 534.803.324,00 | 4,5 | 2.177,8 |
| Acima de 300.000 | 533.755 | 38,2 | 10.736.196.487,51 | 91,1 | 20.114,5 |
| Total | 1.395.621 | 100,0 | 11.786.166.115,61 | 100,0 | 8.445,1 |

Fonte: Dados obtidos BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008.
Elaborada pelo autor

Para a reestruturação e recuperação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR foi adotada estratégia baseada nas seguintes medidas:

- securitização da dívida agrícola. Assim, o produtor endividado poderia ter acesso a novos créditos. A Resolução Nº. 2238/96/BACEN estabeleceu regras para a transformação do saldo devedor das dívidas em equivalente produto. Foi facultada ao produtor a liquidação do débito mediante a entrega de quantidade equivalente de produto, calculada pelo valor do preço mínimo, surgindo estoques governamentais advindos da securitização.
- estímulos aos financiamentos privados para reduzir a dependência do sistema produtivo no crédito oficial, tornando-o mais seletivo. Para tanto, em 1.997, foi criada a Cédula do Produto Rural – CPR que é um título representativo de uma obrigação com promessa de entrega de produtos rurais. Este título permite ao produtor rural, ou suas cooperativas, obter recursos para desenvolver sua produção ou empreendimento, com comercialização antecipada ou não.

Nos últimos anos houve um maior número de contratos na faixa de financiamento de menor valor, ocorrendo também uma melhor distribuição de recursos, conforme pode ser constatado na Tabela 4.

Tabela 4 - Valores dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas segundo faixa de financiamento – Brasil, 2.007.

| Faixa de financiamento | Contrato | | Valor | |
|------------------------|-------------|-------|-------------------|-------|
| | Nº absoluto | % | Em Reais | % |
| De 0 a 60.000 | 2.821.129 | 95,1 | 16.151.498.251,90 | 31,6 |
| De 60.001 a 150.000 | 102.569 | 3,5 | 9.603.067.222,19 | 18,8 |
| De 150.001 a 300.000 | 25.392 | 0,9 | 5.452.921.486,48 | 10,7 |
| Acima de 300.000 | 15.895 | 0,5 | 19.957.238.494,13 | 39,0 |
| Total | 2.964.965 | 100,0 | 51.164.725.454,70 | 100,0 |

Fonte: Dados obtidos BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2.008.
Elaborada pelo autor

Outro problema herdado do período anterior foi os enormes estoques governamentais de produtos agropecuários. Segundo Coelho (2.001), era necessário tornar mais ágil e menos burocrático o acesso dos agentes econômicos ao comércio exterior e facilitar o alinhamento da política doméstica ao comércio internacional. A primeira medida adotada foi transferir para a iniciativa privada a tarefa de importar, quando necessário, produtos agrícolas. A segunda foi fixar preços compatíveis com o mercado externo como forma de evitar grandes aquisições e desestimular as importações.

Assim, o Governo Federal deixava de importar produtos agrícolas destinados à formação de estoques reguladores como arroz, carne bovina e óleo de soja degomado.

Outro problema era as prorrogações das dívidas oriundas do crédito rural. Devido a problemas orçamentários e o alto custo de carregamento dos produtos oriundos do EGF-COV, ocorreram freqüentes prorrogações, por vários anos, da transformação dos estoques de EGF-COV para AGF-Indireta.

Para se ter uma idéia da elevação desses custos de carregamento, em 1.995 os EGF prorrogados, a partir da safra 91/92 pelo Banco do Brasil, tinham custos de carregamento médios acima dos preços de mercado: 432%, 369% e 256% para o arroz de sequeiro, milho e arroz irrigado, respectivamente.

Assim, o governo criou o Prêmio de Liquidação de Estoque - PLE, através da lei Nº 8.427 de 25/05/1992 que permitia aos mutuários do EGF liquidar seus empréstimos. Os produtos agrícolas vinculados ao EGF-COV eram ofertados, em leilão, por ordem dos mutuários na qualidade de proprietários, mediante autorização da Instituição Financeira, cujos produtos estavam vinculados. Nessa operação o governo arcava com a diferença entre o preço do fechamento do leilão e o valor do empréstimo (custo do EGF), permitindo que o dispêndio de recursos do Tesouro Nacional fosse menor que a aquisição direta do produto.

As empresas que adquiriam esses produtos, via leilão, reduziam sua necessidade de capital de giro e transferiam o custo de carregamento dos estoques para o Governo. Portanto, este era um instrumento interessante para os envolvidos (produtores e processadores), menos para o Estado.

A partir de 1.996 ocorre o desmonte do Sistema de Garantia de Preços Mínimos no formato em que se estruturou desde a sua criação. Segundo Delgado e Conceição (2.005), a política governamental para os mercados agrícolas foi ostensivamente de liberalização comercial e abertura externa. No caso dos mercados agrícolas de produtos da cesta básica, perseguiu-se o objetivo de estabilização de preços finais, sem intervenções diretas.

O mercado aberto privilegiou a importação de *commodities*, sob os regimes de baixa ou nula tarifa, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante, esta orientação dominou toda a cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços, no primeiro governo FHC, com efeitos negativos sobre a produção e emprego rurais. E a Política de Preços Mínimos não contradita este movimento baixista dos preços, e nem há pressão para que o faça, já que a dívida dos produtores estava atrelada ao preço mínimo. (DELGADO, 2000).

Em 1.996 o EGF/COV é extinto, sendo que em 1.999 todos os estoques remanescentes de EGF são transformados em AGF e colocados à venda.

A partir de 1.996, o AGF, também, vem sendo substituído por instrumentos menos onerosos e menos intervencionistas, como o Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP. Este instrumento é mantido somente para situações emergenciais.

Em 1.996 é implantado o Prêmio para o Escoamento de Produto - PEP que devia ser utilizado em situações em que o preço de mercado ficasse abaixo do Preço Mínimo. Este instrumento foi criado para impedir que o Governo Federal tivesse a obrigação de adquirir produtos agropecuários cujos

preços de mercado estavam abaixo do preço mínimo que era o caso do AGF. Dessa forma haveria a redução dos estoques reguladores que eram onerosos para o governo.

A diferença entre o AGF e o PEP é que em vez de adquirir produtos o Governo, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, oferece um prêmio, em leilões públicos organizados pelas Bolsas de Mercadorias, aos interessados em adquirir o produto diretamente do produtor ou da Cooperativa a um preço preestabelecido. Estes interessados devem escoar o produto adquirido para a região de consumo, também preestabelecida (interna ou externa). Assim, o governo negocia em leilão o subsídio aos compradores sem que haja a necessidade de intermediar a transação física, assumindo quantidades, qualidade e o transporte.

Portanto, o objetivo desse instrumento é escoar o produto das áreas de produção para as áreas de consumo e, ao mesmo tempo, garantir aos produtores o recebimento do Preço Mínimo, sem a necessidade da aquisição direta pelo Governo Federal.

A sistematização desse instrumento é apresentada na Figura 8.

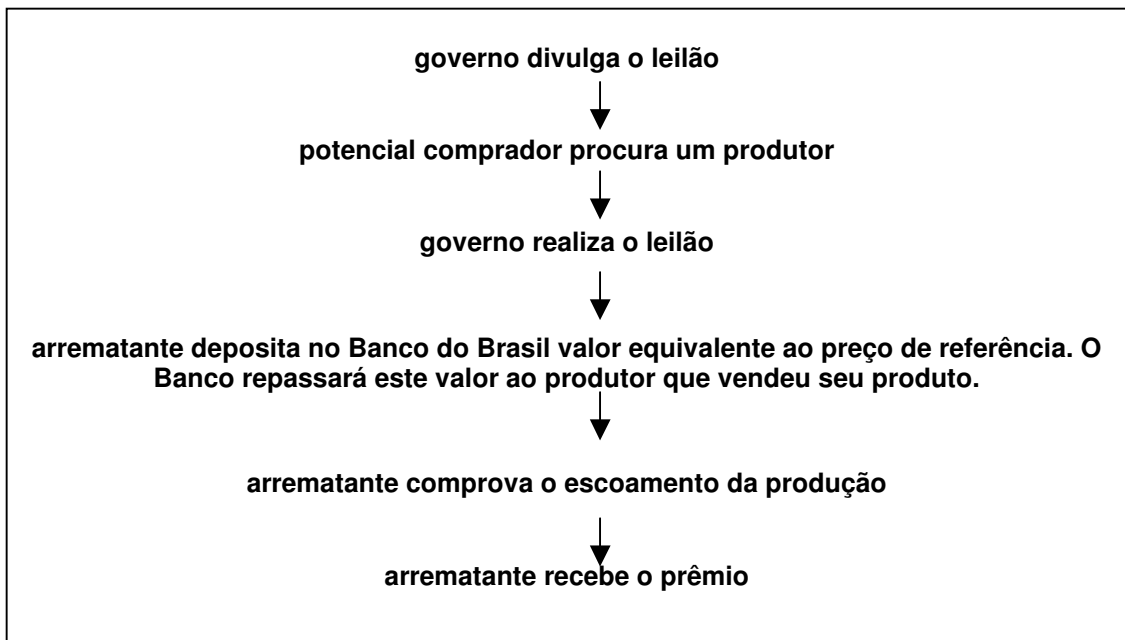


Figura 8 – Sistematização do Prêmio de Escoamento da Produção - PEP
Elaborada pelo autor

Quanto ao Aviso Específico de Leilão, este deve conter os lotes do produto nas regiões de origem e seus possíveis destinos, o valor do prêmio de abertura do PEP - que representa o valor máximo do subsídio a ser bancado pelo Tesouro Nacional, o valor de Referência, o padrão e a safra do produto e os segmentos a que os compradores devem pertencer.

O valor do Prêmio a ser pago pelo Governo é determinado pelo pregão, onde o arrematante que ofertar o menor prêmio será considerado o vencedor do lote. O pagamento do prêmio ao arrematante pela CONAB será realizado num prazo de 10 dias úteis, após a apresentação completa e correta da documentação pelo arrematante.

O valor pago pelo arrematante é a quantidade arrematada no leilão multiplicada pelo valor de referência, acrescido do ICMS (quando devido) e o INSS incidente sobre a venda.

Como a realização da venda decorre de entendimento direto entre produtor e comprador, o governo não se responsabiliza por problemas quantitativos com o produto.

Dessa forma, o governo promove a garantia de preços aos produtores e, ao mesmo tempo, livra-se do ônus da estocagem e transporte do produto, a custos elevados e com risco de deterioração e desvios. Assegura, também, o escoamento da produção e garante o abastecimento nos centros de consumo. Todos os produtos da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM podem participar do PEP.

Como resultado da criação deste instrumento houve redução nas aquisições governamentais, conforme pode ser observado na Figura 9.

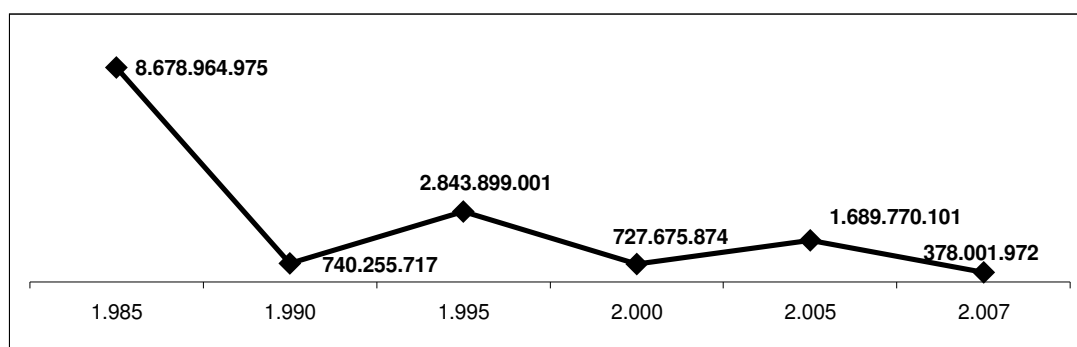


Figura 9 – Aquisições do Governo Federal (Kg)
Fonte: Dados obtidos CONAB, 2.008 (b)
Elaborada pelo autor

Outro importante instrumento implementado em 1.997 foi o Contrato de Opção. Este instrumento possibilita aos produtores a oportunidade de desenvolverem estratégias na comercialização de seus produtos e ter maior flexibilidade diante de eventuais oscilações do mercado.

Trata-se de uma modalidade de seguro contra a queda do preço ao produtor, em nível abaixo do Preço Mínimo garantido pelo governo, para o produto objeto da opção. A possibilidade da venda do produto ao governo, é

líquida e certa, havendo um custo para o beneficiário. Todos os produtos contemplados pela PGPM são amparados pelo Contrato de Opção.

O lançamento do Contrato de Opção, via leilão público, ocorre geralmente na época da safra, quando os preços pagos aos produtores são inferiores ao Preço Mínimo estabelecido pelo governo ou quando o Estado quer estimular o plantio de um dado produto, por meio do estabelecimento do Preço Mínimo superior à expectativa do preço de mercado.

Esses contratos são vendidos por meio de leilão público organizado pelas Bolsas de Mercadorias. O valor que o beneficiário paga para ter garantido o seu direito de venda, chama-se Prêmio que equivalerá ao lance vencedor para arremate de cada contrato ou lote de contratos.

Assim, o produtor ou a cooperativa tem o direito, mas não a obrigação, de vender sua produção a um valor preestabelecido (preço de exercício) na data de vencimento do contrato. O preço de exercício é o valor que o governo está disposto a adquirir o produto (preço de exercício = preço mínimo + custos financeiros + armazenagem) que é estabelecido no Aviso de Venda.

O contrato (unidade de negociação) corresponde a um volume pré-determinado de mercadoria (exemplo 27 toneladas de grãos, dentro de um padrão de qualidade).

Numa outra modalidade do Contrato de Opção, ocorre a venda de estoques governamentais, com entrega futura, a preço definido. Neste caso, o comprador do contrato, mediante o pagamento do prêmio estabelecido no leilão, tem o direito de adquirir produto dos estoques do governo. Se o preço de mercado do produto, na época do vencimento da opção, situar-se acima do preço de compra o arrematante exerce a opção, adquirindo o estoque do governo. Caso contrário, ele não exerce a opção, e perde apenas o prêmio pago ao governo.

Antes do vencimento dos Contratos de Opção, a CONAB pode efetuar os leilões de Recompra ou de Repasse desses Contratos, com o objetivo de desonerar o governo da obrigação de adquirir o produto, quando este não tem interesse em recebê-lo.

No caso do Leilão de Recompra, o produtor ou a cooperativa titular da opção de venda participa do leilão e ganha o direito de vender o produto no mercado pelo preço de mercado e receber do governo a diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício estabelecido no Contrato de Opção.

Quanto ao Leilão de Repasse, o Governo paga um bônus ao arrematante vencedor do leilão de Repasse para assumir a obrigação de receber o produto em substituição à CONAB, honrando, todas as obrigações previstas no Contrato de Opção.

Na Figura 10 é apresentada a sistematização do Contrato de Opção.

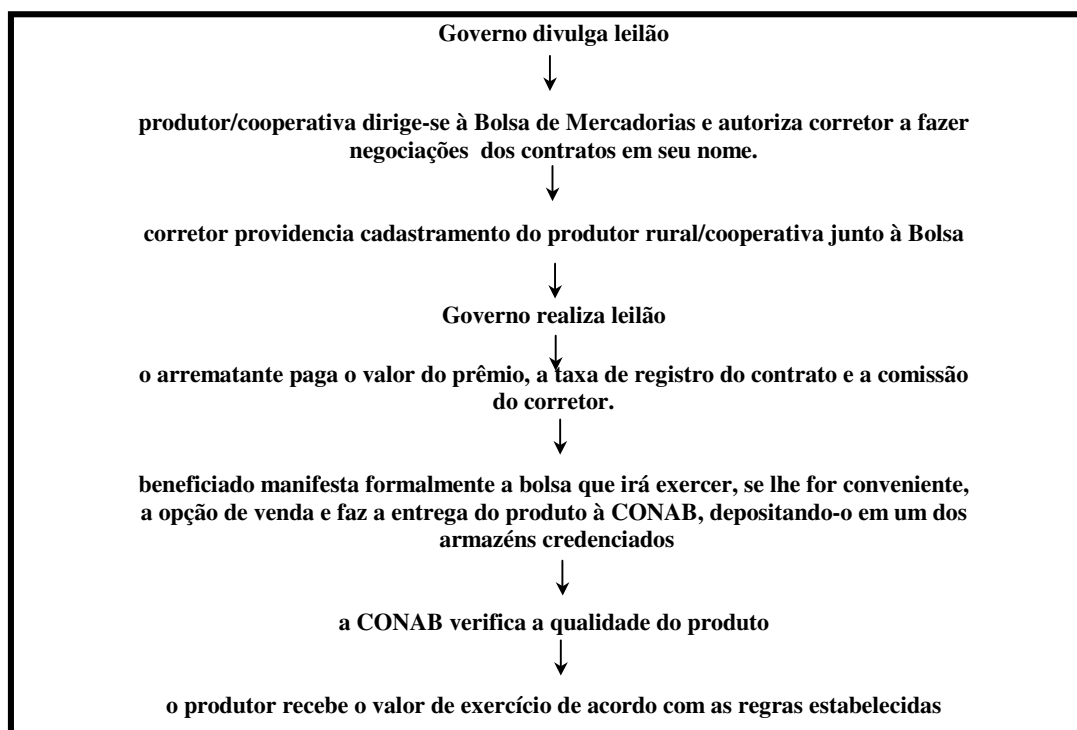


Figura 10 – Sistematização do Contrato de Opção de Venda
Elaborada pelo autor.

O Aviso de Venda de Contrato de Opção deve conter listagem dos armazéns credenciados e aptos a operar com a PGPM, que podem receber o produto dos produtores, e o preço de exercício. O arrematante do contrato será aquele que ofertar o maior prêmio, durante o pregão. O arrematante deverá pagar juntamente com o valor do prêmio, a taxa de corretagem e custo do registro do contrato na CETIP.

No Gráfico 1 são apresentadas as quantidades de produtos que foram objeto de Contrato de Opção e as quantidades referentes aos produtos realmente adquiridos pelo Governo Federal, via Contrato de Opção.

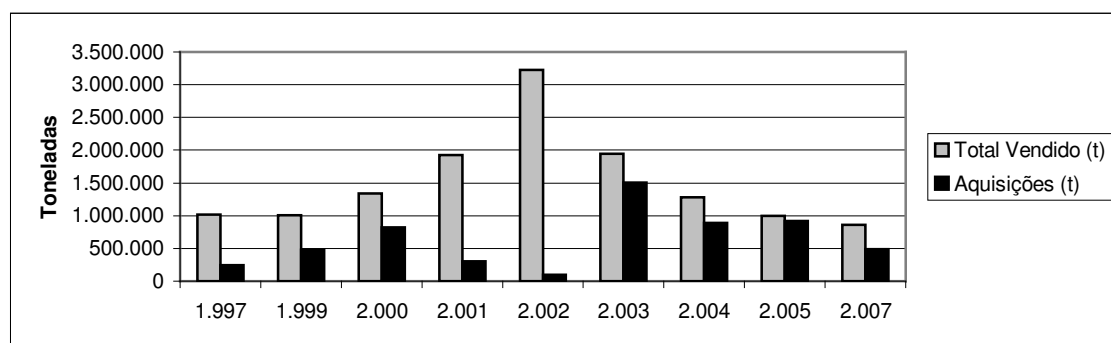


Gráfico1 - Quantidade de Contrato de Opção de Venda X Quantidade Adquirida
 Fonte: Dados obtidos CONAB, 2.008 (b).
 Elaborada pelo autor

No Plano Agrícola e Pecuário 2004/05, o Governo criou o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP) que viabiliza a venda antecipada, com entrega em um período posterior, na época do vencimento da opção.

O PROP consiste no uso do PEP, atrelado a um Contrato de Opção de Venda, como forma de reduzir a alocação de recursos públicos na formação de estoques. Ocorre um primeiro leilão, onde a CONAB realiza um Leilão de Prêmio de Risco ao segmento consumidor dos produtos agropecuários (indústrias) que se dispõe a adquirir, em data futura, determinado produto diretamente de produtores ou suas cooperativas pelo preço de exercício

fixado. Portanto, eles assumem, obrigatoriamente, o compromisso de lançar em leilão Contratos de Opção, nas mesmas condições do arremate.

O Leilão de Prêmio de Risco visa o escoamento de um produto adquirido dos produtores na região de produção, por um valor equivalente a um preço de referência, para uma unidade da federação de consumo. O arrematante que ofertar o maior deságio a partir do valor de prêmio fixado pelo Governo é o vencedor da operação.

Num segundo leilão, o arrematante do prêmio lança Contratos Privados de Opção de Venda do mesmo produto que poderão ser arrematados por produtores ou cooperativas. Estes, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido no leilão, adquirem o direito de vender e entregar o produto ao consumidor (indústria), dentro das mesmas condições estabelecidas no leilão anterior, caso o preço de mercado do produto na época do vencimento do contrato esteja abaixo do preço estabelecido.

Esse instrumento é acionado quando o preço de mercado está abaixo do preço mínimo e o Governo tem interesse de sinalizar preço futuro para o mercado e garantir renda ao produtor rural. Assim, o Governo aproxima o produtor e o consumidor da cadeia produtiva e amplia o volume de produção amparado com seguro de preço.

Na Figura 11 é apresentada sistematização do PROP.

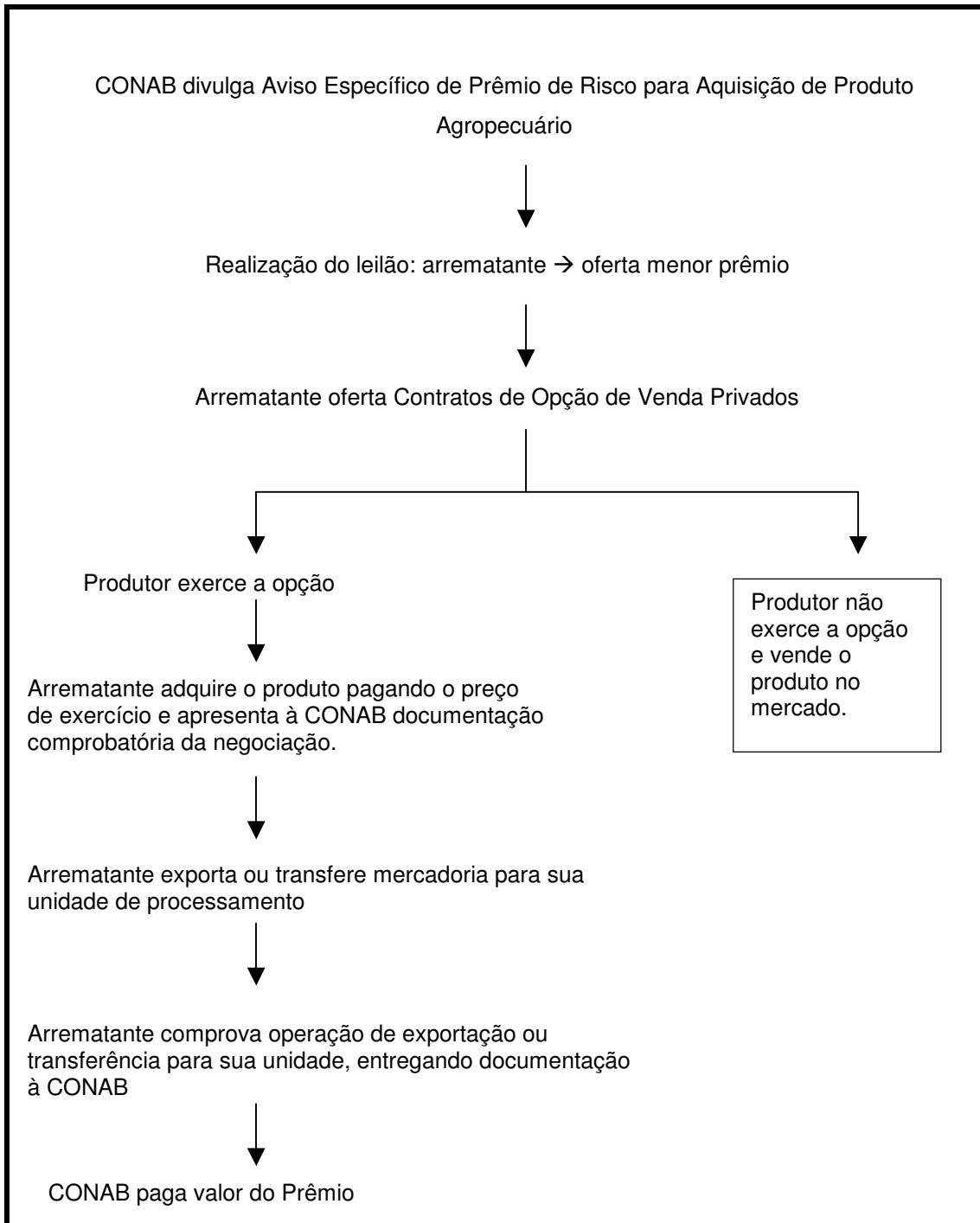


Figura 11 – Sistematização do PROP
Elaborada pelo autor

Este período é marcado principalmente pela diminuição da participação do Estado na comercialização de produtos agropecuários. Este fato é caracterizado pela extinção do instrumento EGF-COV, a diminuição na atuação da Aquisição do Governo Federal – AGF e a criação dos instrumentos Prêmio para Escoamento de Produto – PEP, Contrato de Opção e Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP).

Entretanto, observa-se que os pequenos produtores individuais, com baixo excedente de produto para a venda e pouco conhecimento sobre o funcionamento desses instrumentos, são, de certa forma, excluídos dessas ações governamentais. Por outro lado, para os produtores cujo excedente de produto destinado à venda é elevado e o conhecimento sobre os instrumentos existentes é maior, a utilização desses mecanismos é maior. Dessa forma, houve necessidade que fossem desenvolvidos instrumentos específicos para a agricultura familiar.

Por isso que o governo institui o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA a fim de ocupar esta lacuna. Neste caso, o governo volta a participar diretamente da comercialização de produtos agropecuários.

Segundo Veiga (2.001), atualmente existem duas linhas de políticas públicas para o campo brasileiro. A primeira que tem por objetivo a maximização da competitividade do agronegócio. Para isso há necessidade de redução nos custos de produção e incorporação crescente de tecnologia. Há redução dos postos de trabalho e necessidade de mão-de-obra qualificada.

A segunda tem como objetivo maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todos os espaços rurais. Tem por objetivo a diversificação das economias locais, a salubridade dos alimentos produzidos e preservação ambiental, que são elementos que se convertem em vantagens competitivas na atualidade.

5.1.2 Instrumentos Específicos da Política Agrícola para a Agricultura Familiar

O conceito de agricultura familiar é relativamente recente no Brasil. Dessa forma, há uma diversidade conceitual para delimitar o público da agricultura familiar, tendo em vista ser um grupo social bastante heterogêneo.

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indícios que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tão pouco operacional é perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas práticas: a definição de agricultura familiar para fins de atribuições de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidade de quantificação estatística a nível acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiar) estão presentes nela. (ABRAMOVAY, 1998, p. 32).

Geralmente este conceito combina critérios como o tamanho da propriedade, predominância familiar da mão-de-obra e da renda, e gestão familiar da unidade produtiva.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. para efeito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF considera como familiares todos os agricultores que:

- produzam na terra, na condição de proprietário(a), posseiro(a), arrendatário(a), parceiro(a) ou assentados(as) do Programa Nacional de Reforma Agrária e Programa Nacional de Crédito Fundiário;
- residam na propriedade ou em local próximo e tenham no trabalho familiar a base da produção;

- possuam no máximo 4 módulos fiscais¹ (ou 6 módulos fiscais, no caso de atividade pecuária);
- pescadores artesanais, ribeirinhos, extrativistas, silvicultores, aqüicultores e comunidades quilombolas ou povos indígenas que atendam aos requisitos do Programa.

Pode-se dizer que a agricultura familiar abrange propriedades que são administradas pela própria família, onde a família trabalha diretamente, com ou sem o auxílio de terceiros, podendo ser considerada como uma unidade de produção e de consumo. Geralmente, a contratação de mão-de-obra assalariada é temporária e ocorre nas épocas de intensa atividade, como no plantio ou colheita.

Na maioria dos países desenvolvidos, uma expressiva parte dos subsídios agrícolas é destinada às propriedades pertencentes à agricultura familiar a fim de manter a renda e evitar o fluxo migratório para as cidades.

Ao longo de nossa história, as Políticas Agrícolas sempre enfatizaram as grandes propriedades rurais e por outro lado, as propriedades de menor porte tiveram pouco acesso aos créditos e às novas tecnologias, além da dificuldade para comercializar seus produtos. Assim, para que a agricultura familiar tivesse um importante papel na produção brasileira e pudesse sair dessa situação de inércia, houve necessidade de intervenção governamental.

Em 1.985 foi criado no Brasil o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procefa) que tinha por objetivo aumentar a produção e a produtividade agrícola dos assentados da reforma agrária, de forma a propiciar a sua independência da tutela do governo.

¹ Módulo fiscal é uma unidade de medida, expressa em hectares, que varia de região para região do país, de acordo com produtividade da área, tipo de cultura predominante na região, etc. Por isso, o módulo fiscal tem tamanhos diferentes em cada região, por exemplo, um módulo fiscal mede 20, 50 e 100 hectares nos municípios de Betim (MG), Canindé (Ce) e Juruena (MT), respectivamente.

O financiamento das pequenas propriedades restringia-se quase que exclusivamente aos recursos administrados por esse Programa, ressaltando-se que esses recursos destinavam-se apenas aos assentados pelo Programa de Reforma Agrária.

A fim de, desenvolver uma agricultura familiar competitiva foi criado em 1.995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que é um mecanismo específico para o fomento dessas unidades produtivas, mediante apoio financeiro ao desenvolvimento de suas atividades.

Esse Programa faz parte da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), no âmbito do MDA, e tem por objetivo aumentar a produção agrícola, gerar ocupações produtivas, melhorar a renda e a qualidade de vida dos agricultores familiares.

O PRONAF beneficia um público que normalmente não teria acesso ao setor bancário, por meio da concessão de linhas de crédito especiais, com condições de acesso e valores diferenciados, para cada grupo de beneficiários. No Quadro 1 são apresentadas as características dos grupos de beneficiários do PRONAF.

Quadro 1 – Grupos de Beneficiários do PRONAF

| Grupos | A | B | V |
|---|---|--|---|
| Público | Beneficiários da Reforma Agrária | Proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da Reforma Agrária | |
| Residência | Na propriedade ou em local próximo | | |
| Tamanho da propriedade | Área de até 4 Módulos Fiscais, admitindo 6 Módulos Fiscais no caso de pecuária familiar | | |
| Origem da Renda | No mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento | | |
| Renda Bruta Anual Familiar | Até R\$ 2.000,00 | Até R\$6.000,00 | R\$6.000,00 até R\$1 10.000,00 |
| Trabalho e utilização de mão-de-obra | Trabalho familiar é a base da exploração do estabelecimento | | Trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até 2 empregados permanentes |

Fonte: Dados obtidos Resolução Nº 3559 de 28/03/2.008 do Conselho Monetário Nacional
Elaborada pelo autor

Os créditos disponibilizados são divididos nas modalidades: financiamento da produção, financiamento de infra-estrutura e serviços municipais, e capacitação e profissionalização.

A modalidade financiamento da produção compreende diversas linhas de crédito específicas, dentre elas destacam-se, segundo Banco Central do Brasil (2.009):

- crédito de Investimento: recursos para financiamento da implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários na propriedade rural ou em áreas comunitárias rurais próximas;

- crédito de Custeio: recursos para financiamento das despesas referentes ao plantio, beneficiamento ou industrialização da produção própria da agricultura familiar ou de terceiros;
- crédito para Cota-Parte: recursos que podem ser aplicados em capital de giro, custeio, e investimento na cooperativa de produtores.
- crédito de Comercialização: recursos financeiros que permitem o armazenamento e a conservação dos produtos, para comercialização na entressafra a fim de obter melhores condições de mercado.

As dificuldades encontradas pelos produtores são a burocracia, a demora na liberação dos recursos do empréstimo e a exigência de garantias, por parte dos agentes financiadores.

No Gráfico 2 é apresentada a evolução dos créditos custeio e investimento. Nota-se que vem ocorrendo um aumento gradativo nos valores de crédito obtidos.

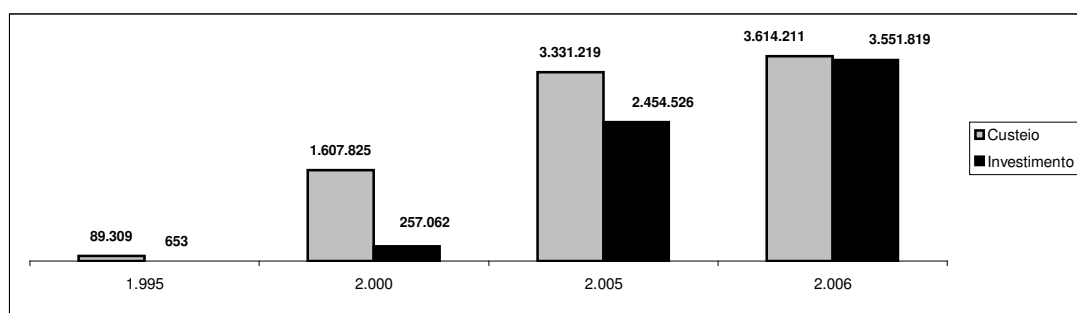


Gráfico 2 - Evolução do Crédito do PRONAF – Brasil, em R\$ 1000,00.
Fonte: Dados obtidos BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2.008.
Elaborada pelo autor

Na modalidade financiamento de infra-estrutura e serviços municipais existe linhas de apoio financeiro do Governo Federal com recursos não reembolsáveis. Destinam-se ao financiamento da infra-estrutura no campo, tais como rede de energia elétrica, estradas, armazéns e abatedouros comunitários, etc. Para obtenção desse financiamento há necessidade que

seja elaborado um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, sendo que o repasse de recursos é feito por meio de contratos realizados entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e os agentes financeiros credenciados para repassar a verba às Prefeituras.

Essa modalidade atende aos municípios mais pobres (baixo índice de Índice de Desenvolvimento Humano - IDH), onde a agricultura familiar encontra-se mais desestruturada e frágil e há deficiência em infra-estrutura produtiva.

Quanto à modalidade Capacitação e Profissionalização de Agricultores Familiares, o Programa libera recursos financeiros às entidades públicas ou privadas que proporcionam conhecimentos e habilidades, tanto de natureza tecnológica quanto gerencial, dentro do enfoque da cadeia produtiva da agricultura familiar.

5.2 Evolução Histórica da Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Neste item pretende-se apresentar ações do governo federal que objetivaram a garantia da segurança alimentar e nutricional nas últimas décadas. Destacamos alguns programas de alimentação e nutrição já implementados em âmbito federal, conferindo destaque às principais modalidades de intervenção já utilizadas pelo Estado no sentido de implantar, operacionalizar e legitimar suas propostas no campo da alimentação e nutrição.

Conforme artigo 3º da Lei Nº 11.346 de 15.09.2006, “*segurança alimentar e nutricional é efetivar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis*”.

Segundo Menezes (2.009), esse conceito enfatiza os aspectos do acesso e da disponibilidade em termos de suficiência, continuidade e preços estáveis e compatíveis com o poder aquisitivo da população; ressaltando a importância de qualidade; valorizando os hábitos alimentares adequados e colocando a segurança alimentar e nutricional como uma prerrogativa básica para a condição de cidadania.

Entretanto a renda de parcela da população é insuficiente para o acesso aos produtos básicos alimentares. Isto ocorre devido um descompasso entre o poder aquisitivo e o custo de aquisição de uma quantidade de alimentos adequados que irão suprir a necessidade de alimentação dessa população, além de outros produtos necessários a uma vida digna.

Por outro lado, o aumento no preço dos produtos básicos faz com que seja diminuído o consumo desses por parte de um segmento populacional de baixa renda. Apesar de apresentarem baixa elasticidade preço da demanda, ou seja, a quantidade demandada é pouco sensível às variações dos preços, em muitas famílias, o alimento básico compete com outras necessidades também básicas, como aluguel, luz ou transporte.

De fato, no Brasil a insegurança alimentar se deve à dificuldade de acesso aos alimentos, causada pela desigualdade de renda. *“O Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”* (BARROS et al., 2.001).

No Gráfico 3 é apresentado o Índice de Gini de desigualdade de renda no Brasil de 1.977 a 2.007. Observa-se que a situação de desigualdade de renda nas 3 últimas décadas apresenta um elevado grau, sendo similar os índices de 1.979 e 1.995, com ligeira tendência decrescente a partir de 1.995.

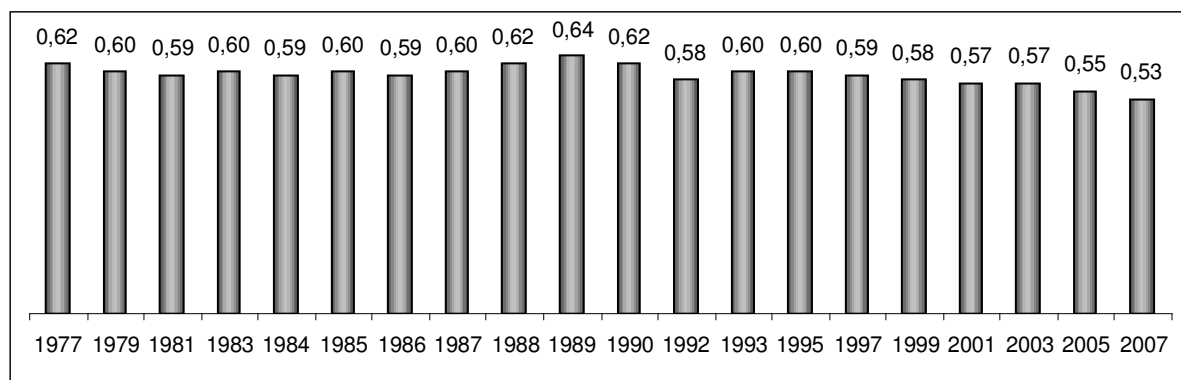


Gráfico 3 – Índice de Gini de Desigualdade de Renda no Brasil de 1.977 a 2.007

Fonte: BARROS et al., 2007 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de vários anos.

Nesse contexto, não é surpresa o país possuir uma rica história de programas voltados aos problemas alimentares e nutricionais a fim de criar ações para viabilizar o acesso a alimentos por parte da população carente.

5.2.1 Período de 1.940 a 1.970

5.2.1.1 Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS.

A alimentação e nutrição passaram a ser tratadas como Política Pública no Brasil em 1.940 com a criação, por meio do Decreto-Lei Nº. 2.478 de 05 de agosto, do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS.

Por meio desse Serviço desejava-se melhorar as condições de saúde da classe trabalhadora. Tinha como objetivo assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões que compreendia os empregados da indústria, comércio, estiva, setor de transporte e cargas e do sistema bancário.

Em seu artigo 2º, o citado Decreto estabelece:

Para propiciar aos trabalhadores alimentação adequada e barata, o Serviço promoverá:

I - Ampla divulgação nos meios trabalhistas, das vantagens que tem o trabalhador de se alimentar convenientemente, bem como, nos meios patronais, da utilidade de se lhe garantir alimentação adequada e oportuna.

II - A propaganda dos órgãos do Serviço encarregados de fornecimento de refeições aos trabalhadores.

III - A formação, na coletividade, de uma consciência familiarizada com os aspectos e problemas da alimentação.

IV - A instalação e funcionamento de restaurantes destinados aos trabalhadores.

V - O fornecimento de alimentos, por parte das empresas, nos refeitórios de que tratam os artigos 1º a 3º do Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939.

VI - A seleção dos gêneros alimentícios e o barateamento dos respectivos preços.

VII - O funcionamento dos órgãos necessários à integral execução dos seus trabalhos, conforme determinar o regulamento deste decreto-lei.

Dessa forma, competia ao SAPS a educação nutricional dos trabalhadores e o fornecimento de uma alimentação adequada e barata. Acreditava-se que por meio dessas medidas poder-se-ia reduzir a desnutrição.

A educação nutricional era realizada por meio de boletins e Visitadoras da Alimentação que atendiam inclusive a área rural. Essas visitadoras eram, em sua maioria, nutricionistas que orientavam as famílias em escolas, restaurantes populares e nas seções de subsistência. Por meio desses Serviços era estudado o hábito alimentar da população, bem como sua condição nutricional (quantidade e qualidade dos alimentos adquiridos) e econômica (ganho da família e número de dependentes).

O acesso à alimentação era realizado por meio da obrigatoriedade de instalação de refeitórios em empresas com mais de 500 empregados, restaurantes populares, fornecimento de refeições em empresas menores e venda de alimentos a preço de custo aos trabalhadores com família numerosa.

Nos restaurantes populares o cardápio era constituído por legumes e verduras, prato principal, fruta como sobremesa e leite ou suco. Junto a esses restaurantes existiam bibliotecas e discotecas onde eram transmitidas palestras de educação alimentar durante o horário das refeições.

Considerava-se que por meio do contato com o tipo de alimentação fornecida nos restaurantes e das palestras, as pessoas levariam essas noções corretas de alimentação para suas residências.

Segundo Silva (1.995), em 1.945, o SAPS mantinha seis restaurantes populares no Rio de Janeiro, três em São Paulo e cinco em cidades menores. Além desses restaurantes, distribuía refeições quentes em caminhões térmicos a mais de 50 empresas e mantinha, em 1.946, 44 Seções de Subsistência.

Essas Seções foram anexadas ao delineamento inicial do SAPS através do Decreto-Lei Nº. 4.859 de 21 de outubro de 1.942. Destinavam-se a vender gêneros de primeira necessidade aos trabalhadores. O preço final desses produtos era constituído do preço de custo mais 10% da taxa de administração.

Houve algumas ações do SAPS dirigida exclusivamente a crianças como “o desjejum dos filhos dos operários”, “o copo de leite escolar” e as “sopas escolares”.

O desjejum escolar era servido nas escolas entre 6h30min e 7h30min. Consistia de um sanduíche de carne, de galinha, ovo ou queijo, um copo de leite e uma fruta, totalizando de 413 a 470 calorias.

Entretanto, o SAPS dedicava-se, prioritariamente, aos trabalhadores das áreas urbanas industrializadas. Silva (1.998) considera que esse privilégio ocorreu da conexão imediata que se podia estabelecer entre tal iniciativa e o processo de desenvolvimento, via ganhos em produtividade trazidos por uma

nutrição racional. Esse serviço de alimentação foi extinto, em 1.967, durante o regime militar, por um decreto que também fechou vários restaurantes, sob a alegação de que haviam se tornados espaços de alto poder de mobilização social.

5.2.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Este Programa foi criado em 1.950 e sua meta era suprir parte das necessidades nutricionais dos estudantes. Assim, contribuiria para o crescimento, aprendizagem, rendimento escolar e formação de hábitos alimentares saudáveis.

A princípio, por impossibilidade de fornecimento de uma merenda constituída de alimentos sólidos, leite e suco de frutas, devido a restrições econômicas fornecia-se às crianças apenas um copo de leite e sopa.

A partir de 1.951 o Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI, atual UNICEF - (*United Nations International Children Emergency Found*), passou a fornecer leite em pó, margarina e cápsulas de vitamina A, às crianças, nutrizes e gestantes brasileiras, tornando-se o maior programa latino-americano.

Em 1.954, segundo Coimbra e col. (1.982) *apud* Stefanini (1.997), eram adquiridos para a merenda escolar produtos formulados através de concorrência pública, onde participavam empresas pequenas e nacionais.

Estes produtos em sua maioria eram farinhas enriquecidas de cereais e leguminosas, como milho, trigo, arroz e soja, dando-se preferência àquelas onde eram adicionados minerais e vitaminas e que eram de fácil preparo.

Em 1.955 foi instituída, por meio do Decreto nº. 37.106, a Campanha de Merenda Escolar – CME. Nessa época, foi firmado um acordo entre Ministério de Educação e Cultura – MEC e o Fundo Internacional de Socorro à Infância –

FISI, para doação de leite em pó. O FISI tinha apoio financeiro da Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Canadá, Suíça, Estados Unidos, entre outros e recebia gêneros alimentícios do Programa Mundial de Alimentação – PMA da FAO. Geralmente, esses gêneros alimentícios eram provenientes de excedentes de produção.

Este convênio estabelecia que o Brasil fosse responsável pelo pagamento do transporte do produto do país de origem ao país de destino, bem como sua distribuição interna. Esses custos eram pagos por meio do Serviço Especial de Saúde Pública - SESP e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA. A alimentação escolar foi atendida por meio desse convênio durante o período de 1.954 a 1.960. Segundo Arruda e Almeida (2.005), o número de escolares atendidos em 1.958 e 1.960 foi de 1.400.000 e 2.572.426, respectivamente.

Em 1956, por meio do Decreto nº 39.007, de 11 de abril, o CME passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar - CNME, com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. O CNME visava incentivar projetos na área de alimentação escolar, melhoria do valor nutritivo da merenda e adotar medidas para aquisição de produtos na origem ou por meio de convênios com entidades internacionais voltadas ao atendimento às populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar. Essas aquisições eram necessárias, pois os alimentos doados pela FISI não eram suficientes.

Dentre essas entidades internacionais pode-se destacar a *Commodity Credit Corporation* - CCC que era uma agência governamental norte-americana responsável pela política agrícola de estoques e preços mínimos.

Em agosto de 1.961 é realizada a reunião Aliança para o Progresso onde, segundo Arruda e Almeida (2005), ficou estabelecido que o Programa Alimentos para a Paz forneceria alimentação escolar às crianças e sementes de forrageiras para utilização no desenvolvimento rural.

Assim, em 1.961 é firmado um acordo entre a *United States Agency for International Development* – USAID, por meio do Programa Alimentos para a Paz, e o governo brasileiro para recebimento de leite em pó fornecido e alimentos formulados pelos Estados Unidos, bem como outros alimentos a fim de escoar os excedentes americanos.

Em 1964 a CNME atendia 23% da população de escolares matriculados. Nesse período inicia-se o Programa de Almoço Escolar. Por meio desse Programa, os estudantes recebiam leite e farináceos, doados do exterior, verduras e alimentos ricos em proteínas, fornecidos pelos estados e comunidades locais. Em 1.965 o CNME mudou a denominação para Campanha Nacional de Alimentação Escolar, através do Decreto n° 56.886/65.

Com a diminuição dos estoques excedentes desses países, principalmente dos Estados Unidos, e partir de 1.966 o governo brasileiro passou, também, a comprar os produtos alimentícios. Dessa forma, muitas indústrias brasileiras passaram a produzir alimentos para a merenda escolar (Quadro 2).

Quadro 2 – Alimentação Escolar, segundo denominação, responsável, financiamento e obtenção de alimentos.

| ANO | DENOMINAÇÃO | RESPONSÁVEL | FINANCIAMENTO | ALIMENTO | |
|---------------|-------------|-------------|---|---------------------------------------|---------------------|
| | | | | DOADO | COMPRADO |
| 1.954 | PNME | MEC | Estados, Municípios e Superintendências | FISI ^(*) | - |
| 1.955 | CME | MEC | Estados, Municípios e Superintendências | FISI ^(*) | - |
| 1.956 / 1.960 | CNME | MEC | Estados, Municípios e Superintendências | FISI ^(*) | CCC ^(**) |
| 1.961 | CNME | MEC | Estados, Municípios e Superintendências | Programa Alimentos para a Paz - USAID | - |
| 1.962 / 1.964 | CNME | MEC | Estados, Municípios e Superintendências | USAID: PMA - ONU | - |
| 1.965 / 1.966 | CNAE | MEC | Estados, Municípios e Superintendências | USAID: PMA - ONU | - |

Fonte: ARRUDA E ALMEIDA, 2005

(*) FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância

(**) CCC – *Commodit Credit Corporation*

Em 1968, foram atendidas 9,5 milhões de crianças correspondendo a 75% das matrículas no ensino fundamental, com a distribuição anual de mais de 50.000 toneladas de alimentos.

5.2.2 Período de 1.970 a 1.990

Em 30 de novembro de 1.972 foi criado, por meio da lei nº. 5.829, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN que era uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde.

De 1.970 a 1.990, o INAN desenvolveu vários programas de suplementação alimentar voltados a gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos na população de baixa renda.

Segundo Arruda (1.976) *apud* Arruda e Almeida (2005), o INAN tinha como objetivo promover e organizar atividades de assistência alimentar e nutricional, a cargo do governo, prioritariamente, dirigidas ao atendimento de grupos vulneráveis da população brasileira.

Em 1.973 foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN que não chegou a ser implantado.

Em 1.975 foi aprovado o II PRONAN que, segundo Arruda e Almeida (2.005), as ações concentravam-se em três linhas:

- a) a suplementação alimentar;
- b) a racionalização do sistema de produção de alimentos com ênfase no estímulo ao pequeno produtor, partindo do princípio de que a melhoria das condições nutricionais de uma população depende da redução dos custos da produção e comercialização dos alimentos básicos e da melhor distribuição da renda;
- c) atividades complementares de apoio, particularmente as de combate às carências nutricionais específicas, de apoio à pesquisa tecnológica e à capacitação e ao aperfeiçoamento de recursos humanos.

Na Tabela 5 observa-se que a área de alimentação e nutrição foi uma das que apresentaram menor gasto social por parte do governo federal no período de 1.980 a 1.990. Houve um aumento de participação no final da década de 80, sendo que a partir de 1.990 ocorreu uma forte diminuição.

Tabela 5 - Participação de oito setores no gasto social federal entre 1.980 e 1.996.

| ANO | Previdência Social | Assistência Social | Saúde | Alimento e Nutrição | Educação | Habitação e Urbanismo | Saneamento | Trabalho |
|------|--------------------|--------------------|-------|---------------------|----------|-----------------------|------------|----------|
| 1980 | 53,82 | 1,14 | 19,21 | 0,64 | 8,77 | 12,46 | 3,55 | 0,39 |
| 1982 | 57,19 | 0,99 | 17,21 | 0,77 | 10,12 | 9,46 | 3,84 | 0,40 |
| 1984 | 59,17 | 0,76 | 19,56 | 1,27 | 10,64 | 5,87 | 2,30 | 0,41 |
| 1986 | 56,51 | 1,27 | 18,77 | 2,69 | 12,91 | 4,02 | 3,05 | 0,77 |
| 1988 | 44,64 | 2,41 | 23,17 | 2,39 | 15,72 | 6,97 | 3,76 | 0,92 |
| 1990 | 50,30 | 0,77 | 20,34 | 2,25 | 12,63 | 2,31 | 2,16 | 8,47 |

Fonte: FROZI, 2004

5.2.2.1 Programa Nacional de leite para Crianças carentes - PNLCC

O PNLCC foi criado em 1.986 e desenvolvido pela Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária - SEHAC. Este Programa visava à complementação protéica na alimentação de crianças menores de 7 anos cuja família apresentava renda mensal total até 2 salários mínimos. Essas famílias eram previamente selecionadas e cadastradas em associações comunitárias credenciadas por órgãos governamentais.

Quanto à complementação protéica era realizada por meio da distribuição de cupons que possibilitavam a aquisição diária de 1 litro de leite tipo C por criança, no comércio local, ou seja, padarias e mercearias em geral.

Portanto, não ocorria a distribuição de leite, mas o valor correspondente para aquisição do produto. Esta foi à primeira experiência em grande escala de distribuição de cupons de alimentos no Brasil. Esses cupons eram produzidos pela Casa da Moeda e distribuídos, por meio do Correio aos municípios que participavam do Programa, entidades comunitárias e às famílias cadastradas. Os comerciantes pagavam os produtores de leite com os cupons recebidos e estes recebiam o seu valor em depósito em dinheiro no Banco do Brasil.

O PNLCC concentrou seu atendimento nas regiões Sudeste e Sul, sendo 75,2% e 73,6% de crianças com idade entre zero a 3 anos atendidas,

respectivamente, perante 38% no Nordeste. Devido às características do Programa, o maior número de crianças atendidas, encontrava-se na área urbana, 57,8% e apenas 8,8% na área rural (Tabela 6).

Tabela 6 - Crianças com idade entre 0 a 3 anos atendidas pelo PNLCC, segundo região e situação domiciliar – 1.989.

| REGIÃO | SITUAÇÃO | QUANTIDADE | PERCENTUAL (*) |
|--------------|----------|------------|----------------|
| NORTE | URBANA | 20.949 | 20,6 |
| | RURAL | - | - |
| | TOTAL | 20.949 | 20,6 |
| NORDESTE | URBANA | 187.289 | 36,4 |
| | RURAL | 8.107 | 2,9 |
| | TOTAL | 195.396 | 38,0 |
| SUDESTE | URBANA | 669.949 | 73,2 |
| | RURAL | 18.032 | 21,0 |
| | TOTAL | 687.981 | 75,2 |
| SUL | URBANA | 133.849 | 71,9 |
| | RURAL | 3.174 | 10,7 |
| | TOTAL | 137.023 | 73,6 |
| CENTRO-OESTE | URBANA | 59.582 | 43,2 |
| | RURAL | 6.754 | 42,2 |
| | TOTAL | 66.336 | 48,1 |
| BRASIL | URBANA | 1.071.618 | 57,8 |
| | RURAL | 36.067 | 8,8 |
| | TOTAL | 1.107.685 | 48,9 |

(*) percentual de crianças que recebem alimentos por meio de Programas de Alimentação

Fonte: Dados obtidos de PELIANO, 1990.

Elaborada pelo autor

Por outro lado, observa-se que na região rural nordestina 40,5% das crianças de 3 anos não tomava leite todos os dias, enquanto que 95% das crianças residentes na área urbana da região sul, tomavam leite todos os dias. A relação entre crianças atendidas pelo Programa e a necessidade de ingestão de leite, encontrava-se numa ordem inversa, pois apenas 2,9% das crianças da área rural nordestina eram atendidas pelo Programa. (Tabela 7)

Nota-se, também, 29,4% das crianças de 3 anos residentes na área rural brasileira, não tomavam leite todos os dias e que 90,5% das residentes na área urbana, consumiam este produto diariamente.

Tabela 7 - Crianças atendidas pelo PNLCC e a não ingestão de leite, segundo região e situação domiciliar – 1.989.

| REGIÃO | CRIANÇAS DE 3 ANOS QUE NÃO CONSOMEM LEITE (%) | | CRIANÇAS ATENDIDAS PELO PNLCC (%) | |
|--------------|---|--------|-----------------------------------|--------|
| | RURAL | URBANO | RURAL | URBANO |
| NORTE | - | 12,6 | - | 20,6 |
| NORDESTE | 40,5 | 15,0 | 2,9 | 36,4 |
| SUDESTE | 18,5 | 6,9 | 21,0 | 73,2 |
| SUL | 15,3 | 4,8 | 10,7 | 71,9 |
| CENTRO-OESTE | 16,5 | 11,5 | 42,2 | 43,2 |
| BRASIL | 29,4 | 9,5 | 8,8 | 57,8 |

Fonte: Dados obtidos de PELIANO, 1990.
Elaborada pelo autor

A proposta inicial do PNLCC era distribuir cerca de um litro de leite para 2,4 milhões de crianças, pode-se observar por meio da Tabela 8, que esse objetivo foi amplamente atendido durante a sua existência.

Tabela 8 – Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes, segundo população atendida e quantidade de leite distribuído.

| ANO | POPULAÇÃO ATENDIDA | LEITE DISTRIBUÍDO (milhares de litro) |
|------|--------------------|---------------------------------------|
| 1986 | 2.652.000 | 144.099 |
| 1987 | 6.020.000 | 635.854 |
| 1988 | 7.560.000 | 1.055.288 |
| 1989 | 7.601.000 | 1.135.804 |

Fonte: SILVA, 1.995.

Segundo Silva et al. (2002), o Programa foi uma experiência bem sucedida de aumento da produção com base no incentivo ao consumo.

Entretanto, o PNLCC apresentou irregularidades quanto á distribuição dos cupons, pois o cadastramento das famílias era delegado às entidades que criavam regras particulares de ingresso e saída das famílias do Programa, além de denúncias do uso político-eleitoral do mesmo e falsificação dos cupons.

O PNLCC em 1.990 atendeu cerca de 7,8 milhões de crianças, sendo extinto em 1991 durante o governo Collor, Dentre as justificativas de seu

término destaca-se irregularidades e dificuldades operacionais notadamente, o elevado custo.

5.2.2.2 Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda - PROAB

O PROAB começou em 1.979 em dois bairros de Recife/Pe. Considerava-se que um dos fatores que restringiam o acesso da população carente aos alimentos era a sua renda limitada e os preços dos produtos alimentícios comercializados pelos pequenos varejistas que atendiam essa população.

Assim, este Programa tinha por finalidade fornecer alimentos a preços reduzidos para a população de baixa renda, utilizando a rede de mercado varejista existente nas periferias mais pobres de 9 capitais nordestinas. Dessa forma, essa população poderia comprar alimentos essenciais a preços acessíveis e próximos ao seu domicílio.

Para tanto, abasteciam-se os pequenos varejistas de áreas carentes, com alimentos básicos a preços também reduzidos, isto é proporcionava-se subsídios para a compra de doze produtos alimentícios na Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), com a condição que as margens de lucro na comercialização não ultrapassassem 20%. A fiscalização dos preços e qualidade dos produtos cabia aos consumidores.

Segundo Arruda (1.985), ocorria a prática tradicional de venda a granel, em pequenas quantidades e a concessão de benefício fiscal, por parte do Estado, às operações de venda final de varejo. Assim, tentava-se viabilizar, a pequena e média empresa, perante a oligopolização dos supermercados.

Ressalta-se que o abastecimento dos varejistas era realizado pela COBAL com subsídio do INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição.

Os produtos compreendidos pelo PROAB eram: arroz, açúcar, charque, farinha de mandioca, feijão, fubá, leite em pó, óleo, macarrão, peixe salgado e ovos. Na Tabela 9 são apresentados dados referentes à população atendida e a quantidade de alimentos comercializada através do PROAB.

TABELA 9 - PROAB, segundo população atendida e quantidade de alimentos comercializada.

| ANO | POPULAÇÃO ATENDIDA | QUANTIDADE DE ALIMENTOS COMERCIALIZADA (ton.) |
|-------|--------------------|---|
| 1.979 | 60.000 | 1.575 |
| 1.908 | 100.000 | 9.241 |
| 1.981 | 460.000 | 16.882 |
| 1.982 | 460.000 | 30.466 |
| 1.983 | 1.420.000 | 67.354 |
| 1.984 | 2.122.000 | 88.563 |
| 1.985 | 2.228.000 | 71.785 |
| 1.986 | 2.794.000 | 107.905 |
| 1.987 | 3.425.000 | 121.725 |
| 1.988 | 3.433.000 | 36.576 |

Fonte: SILVA, 1.995.

Ressalta-se que este Programa focava os interesses de uma determinada classe social e não os de um pólo empresarial com objetivo de eficiência econômica.

O governo em 1.989 concluiu que esse programa não apresentou impacto significativo na nutrição infantil, pois na área de atuação do programa a prevalência e desnutrição eram baixas. Verificou-se, também que o aumento do poder aquisitivo obtido através do PROAB foi direcionado para o consumo de bens não alimentícios. O PROAB foi extinto em 1989 durante o governo Sarney.

5.2.2.3 Programa de Alimentação Popular - PAP

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND – NR (1.986 – 1.989) considerava que nas periferias dos grandes centros

urbanos e alguns municípios do interior, o Governo garantiria à rede de varejo o suprimento de gêneros básicos a preços reduzidos. O objetivo era ofertar esses produtos a preços compatíveis com o poder de compra dessas populações.

Dessa forma, foi instituído o Programa de Alimentação Popular que assim como o PROAB, destinava-se a comercializar, a preços baixos, produtos alimentícios à população urbana com renda familiar inferior a 2,5 salários mínimos, exceto as capitais da região nordeste que já eram atendidas pelo PROAB.

A Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL adquiria produtos alimentícios dos produtores rurais e cooperativas sem subsídios. Estes compunham os estoques governamentais que eram adquiridos pelo pequeno varejista para comercialização. Os produtos comercializados eram: arroz, feijão, açúcar, café, farinha de mandioca, óleo de soja, macarrão, ovos, fubá, farinha de trigo, sal farinha de milho. Este Programa foi extinto em 1.989.

Dentre os fatores que contribuíram para a desativação do Programa, pode-se destacar a crise político-administrativa que passou a COBAL nesse período, resultando na elevação dos preços, baixa qualidade e instabilidade na oferta dos produtos. Alia-se a este fato a expansão das redes de supermercado para atender a periferia e, conseqüentemente, o consumidor de baixa renda. As vantagens dessas redes sobre os órgãos governamentais na comercialização de produtos devem-se a comercialização em grande escala e a flexibilidade gerencial. Na Tabela 10 são apresentados resultados do Programa no período de 1.985 a 1.987.

Tabela 10 - PAP, segundo população atendida e quantidade de alimentos comercializada.

| ANO | POPULAÇÃO ATENDIDA | QUANTIDADE DE ALIMENTOS COMERCIALIZADA (ton.) |
|-------|--------------------|---|
| 1.985 | 3.500.000 | 71.785 |
| 1.986 | 10.000.000 | 88.658 |
| 1.987 | 6.200.000 | Dados não disponíveis |

Fonte: SILVA, 1.995

5.2.2.4 Rede SOMAR

Ressalta-se nesse período o III PND – Plano Nacional de Desenvolvimento que contemplou a área de abastecimento com a formação de estoques reguladores e incentivou os serviços de abastecimento às populações da periferia dos grandes e médios centros urbanos.

Em 1.974, havia 8.089 unidades de auto-serviços, passando para 10.755 lojas em 1.985. No entanto, elas concentravam-se nas áreas de maior poder aquisitivo, em detrimento dos consumidores de baixa renda.

O Governo Federal, por meio da COBAL, implanta as Centrais de Serviço da Rede-SOMAR que era uma rede de supermercados vinculada à COBAL, composta por pequenos varejistas que comercializavam produtos em áreas constituídas por população de baixa renda. O seu objetivo era destinar para a população de baixa renda produtos de boa qualidade a preços reduzidos.

A sua concepção era propiciar para estes varejistas em maior escala, visando uma modernização e conseqüente, aumento de competitividade perante as redes de supermercado existentes.

Além disso, possuía um uma rede própria de varejo que incluía pontos de venda fixos e móveis (rodoviários e fluviais) nos locais menos assistidos pela iniciativa privada.

Por meio desta rede, a COBAL abastecia esses varejistas com cerca de 600 produtos a baixos preços, além de treinamentos de capacitação gerencial.

Essa rede comercializava produtos de várias marcas, como também produtos de marca própria que possuíam um padrão de qualidade específico.

O número de varejistas espalhados pelo Brasil que compunham a rede eram 885 em 1978 / 1979, passando para 6.903 em 1.987.

No entanto, no final da década de 80 a iniciativa privada ampliou a sua participação no abastecimento alimentar tanto nas áreas de maior poder aquisitivo, como também nos mercados marginais, através de unidades de baixo custo operacional e sortimento limitado (Tabela 11).

Tabela 11 - Número de lojas que operam com auto-serviço

| 1.969 | 1.978 | 1.984 | 1.987 |
|-------|-------|--------|--------|
| 1.448 | 9.506 | 10.711 | 10.581 |

Fonte: SUPERMERCADO MODERNO, Abril, 1.989, p. 68-69.

Assim, com o surgimento das grandes redes supermercadistas, a rede Somar perdeu sua razão de existir.

5.2.2.5 Programa de Nutrição em Saúde - PNS

O PNS começou em 1.975 e tinha por objetivo a distribuição de alimentos básicos a gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 7 anos que pertenciam a famílias com renda familiar até 2 salários mínimos. O seu atendimento era concentrado nas áreas mais carentes do Nordeste e Sudeste.

Os alimentos que consistiam a cesta de distribuição eram: arroz, açúcar, feijão fubá, farinha de mandioca e leite em pó e considerava-se que,

através destes alimentos estariam sendo supridas 45% das necessidades nutricionais diárias.

Esses alimentos eram adquiridos, beneficiados, armazenados e transportados pela COBAL, com recursos e coordenação do INAN e distribuídos pela Secretaria de Saúde dos Estados através de Postos de Saúde e, eventualmente, pelas Associações Comunitárias, Igrejas, Prefeituras e outras entidades, juntamente com a prestação de um atendimento primário de saúde.

A partir de 1.985 o PNS foi denominado PSA – Programa de Suplementação Alimentar e passou a atender gestantes, nutrizes e crianças até 4 anos, sendo que em 1.989 alterou este atendimento para crianças até 3 anos.

Segundo Silva (1.995), o PSA pretendia em 1986 atender a 12 milhões de beneficiários, distribuindo 720.000 toneladas de alimentos, contribuindo na redução de 40% na mortalidade infantil até 1990. Como pode ser observado na Tabela 12, esses números nunca foram alcançados pelo Programa.

Tabela 12 - PNS / PSA, segundo população atendida e quantidade de alimentos comercializada

| ANO | POPULAÇÃO ATENDIDA | QUANTIDADE DE ALIMENTO DISTRIBUÍDO (ton.) |
|-------|--------------------|---|
| 1.975 | 452.000 | 5.042 |
| 1.976 | 1.021.000 | 33.982 |
| 1.977 | 1.005.000 | 74.260 |
| 1.978 | 2.922.000 | 98.547 |
| 1.979 | 2.413.000 | 97.634 |
| 1.980 | 2.469.000 | 110.320 |
| 1.981 | 2.510.000 | 93.220 |
| 1.982 | 3.393.000 | 95.087 |
| 1.983 | 4.192.000 | 150.411 |
| 1.984 | 4.387.000 | 123.616 |
| 1.985 | 3.697.000 | 61.172 |
| 1.986 | 8.682.000 | 250.930 |
| 1.987 | 9.300.000 | 212.000 |
| 1.988 | 9.300.000 | 65.200 |
| 1.989 | 6.200.000 | 60.200 |
| 1.990 | 6.667.000 | 60.401 |
| 1.991 | 6.667.000 | 36.484 |
| 1.992 | 2.786.000 | 2.899 |

Fonte: SILVA, 1.995

Ao longo dos anos o Programa apresentou uma acentuada redução da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos. Em 1.993 o PSA foi substituído pelo Programa Leite é Saúde.

5.2.2.6 Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos - PROCAB

O PROCAB foi implantado em 1977. Iniciou-se na Paraíba, sendo posteriormente expandido a outros estados do Nordeste.

Seu objetivo era adquirir alimentos básicos do pequeno produtor rural, através da COBAL, assegurando a comercialização dos produtos a preços mínimos estabelecidos. Os recursos para este Programa eram oriundos do INAN, sendo que os produtos adquiridos eram destinados aos seus Programas.

Em 1985, apesar de contar com cerca de 600.000 produtores cadastrados no Nordeste e Norte, o PROCAB pode comprar apenas 2.200 toneladas de alimentos, em virtude dos baixos índices de produtividade agravados pela seca. Este Programa foi extinto no início do Governo Collor.

5.2.2.7 Programa de Complementação Alimentar - PCA

Este Programa teve início em 1.977 e foi desenvolvido pela Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA e o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Distribuía, por meio de clubes, igrejas e outras organizações comunitárias, alimentos formulados como MO3 (vitamina tipo milk-shake), SSO3 (sopa salgada) e CH3 (leite) para gestantes, nutrizes e crianças até três anos de famílias de baixa renda. Considerava-se que esses alimentos atendiam a 25% das necessidades nutricionais diárias em energia e proteínas. Esses produtos eram adquiridos pela LBA, diretamente das indústrias de alimentos.

Além, da distribuição de alimentos, a LBA acompanhava o crescimento e desenvolvimento das crianças, e ainda promovia atividade de orientação à saúde. O PCA foi extinto em 1.991 durante o governo Collor (Tabela 13).

Tabela 13 – Programa de Complementação Alimentar, segundo população atendida e quantidade de alimentos distribuída

| ANO | POPULAÇÃO ATENDIDA | QUANTIDADE DE ALIMENTOS (T.) |
|------|--------------------|------------------------------|
| 1975 | - | - |
| 1976 | - | - |
| 1977 | 242.000 | 7.014 |
| 1978 | 286.000 | 7.099 |
| 1979 | 292.000 | 9.216 |
| 1980 | 290.000 | 9.000 |
| 1981 | 350.000 | 9.023 |
| 1982 | 389.000 | 10.683 |
| 1983 | 700.000 | 12.990 |
| 1984 | 750.000 | 13.203 |
| 1985 | 997.000 | 17.536 |
| 1986 | 1.060.000 | 13.507 |
| 1987 | 1.178.000 | 12.914 |
| 1988 | 1.975.000 | 45.525 |
| 1989 | 1.852.000 | 35.000 |
| 1990 | 1.078.000 | 11.398 |

Fonte: SILVA, 1.995

5.2.2.8 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Com a criação do INAN, este instituto ficou responsável pela operacionalização da Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE.

Na década de 70 houve a diminuição da doação de alimentos pelos órgãos internacionais e o incremento de aquisições, através do INAN, de produtos industrializados e enriquecidos produzidos pelas indústrias brasileiras. Cabia às unidades estaduais a aquisição de produtos básicos, por meio de cooperativas, frigoríficos, agroindústrias, empresas industriais e pequenos produtores rurais, sendo que foram esporádicas as vezes que estes últimos forneceram algum gênero ao programa (Quadro 3).

QUADRO 3 – Alimentação Escolar, segundo denominação, instituição responsável, financiamento e obtenção de alimentos

| ANO | DENOMINAÇÃO | RESPONSÁVEL | FINANCIAMENTO | ALIMENTO | |
|---------------|-------------|-------------|---|---------------|-------------------------------------|
| | | | | DOADO | COMPRADO |
| 1.973 / 1.978 | CNAE | INAN | Estados, Municípios e Superintendências | USAID: PMA | Indústrias brasileiras de alimentos |
| 1.979 / 1.982 | PNAE | INAN | Estados, Municípios e Superintendências | USAID: PMA | Indústrias brasileiras de alimentos |
| 1.983 / 1.990 | PNAE | FAE | FAE | - | Indústrias brasileiras de alimentos |

Fonte: ARRUDA E ALMEIDA, 2005

Segundo Coimbra (1.982) *apud* Arruda e Almeida (2005), destaca-se entre as empresas que comercializavam com o INAN a Pratika, Cardoso, S. L. Alves, Nestlé, Bhering, Toddy, Fleischamnn e Royal, Sanbra, Nutricia e Maguary, entre outras.

Na Tabela 14 são apresentadas as principais empresas fornecedoras de alimentos para o CNME, destaca-se que muitas dessas empresas eram criadas ou produziam quase que exclusivamente para atender o Programa de Alimentação Escolar.

Das empresas listadas apenas a Nutrimental, Pratika, S. L. Alves, Aymoré e Prograsa eram brasileiras, perfazendo 48,45% e 59,11% da participação em 1.978 e 1.979, respectivamente.

Tabela 14 – Empresas fornecedoras de produtos alimentícios ao CNME – 1.978 e 1.979.

| EMPRESA | PARTICIPAÇÃO (%) | |
|-------------|------------------|-------|
| | 1.978 | 1.979 |
| Nutrimental | 18,42 | 34,32 |
| Nutrícia | 12,78 | 15,72 |
| Toddy | 12,57 | 3,39 |
| Pratika | 11,87 | 16,95 |
| S. L. Alves | 9,96 | 4,03 |
| Bhering | 9,00 | 2,52 |
| Liotécnica | 6,48 | 8,16 |
| CIPA | 5,49 | 4,52 |
| James | 5,23 | 5,47 |
| Aymoré | 4,12 | 3,81 |
| Progasa | 4,08 | - |
| Coca-cola | - | 1,11 |

Fonte: ARRUDA E ALMEIDA, 2005.

Em 1.979 a CNAE passa a ser denominada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e em 1.983 é instituída a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) do Ministério da Educação e Cultura, a fim de centralizar e executar os programas de apoio ao escolar, sendo responsável pela compra centralizada e distribuição dos produtos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. Essa Fundação tinha o propósito de distribuir alimentos a crianças do curso fundamental (7 a 14 anos), nas escolas públicas e nas mantidas por organizações filantrópicas, durante os 200 dias do ano letivo.

A execução do Programa desde sua criação sempre foi centralizada, isto é o órgão responsável estabelecia o cardápio, adquiria os produtos através de licitação, contratava laboratórios que executavam o controle de qualidade dos alimentos adquiridos e distribuíam os produtos para todo o Brasil.

A partir de 1984 o programa sofreu alterações operacionais importantes, incorporando o discurso da descentralização, regionalização, municipalização e participação comunitária. Em 1986 foi instituído Programa

Irmãozinhos - Paie que estendia a distribuição de alimentos aos irmãos de escolares entre quatro e seis anos de idade.

Observa-se na Tabela 15 que o melhor desempenho do Programa foi em 1.985 e 1.988 quando a relação alimento / beneficiário foi de 11,1 kg.ano. Quanto ao aumento no número de beneficiários em 1.986, deve-se ao Programa Irmãozinhos.

Tabela 15 - PNAE, segundo municípios, escolas e alunos atendidos – 1.970 a 1.988

| Ano | Municípios | Escolas | Beneficiários | Produtos alimentícios (ton.) | Relação alimento / beneficiário (Kg. Ano) |
|------|------------|---------|---------------|------------------------------|---|
| 1970 | 3.385 | 93.273 | 10.416.847 | 39.292 | 3,8 |
| 1971 | 3.423 | 94.281 | 11.014.961 | 38.123 | 3,5 |
| 1972 | 3.344 | 103.015 | 12.279.357 | 41.796 | 3,4 |
| 1973 | 3.514 | 105.168 | 11.703.941 | 69.027 | 5,9 |
| 1974 | 3.455 | 98.031 | 11.310.976 | 105.129 | 9,3 |
| 1975 | 3.446 | 92.368 | 11.137.961 | 66.820 | 6,0 |
| 1976 | 3.426 | 96.589 | 11.769.481 | 128.648 | 10,9 |
| 1977 | 3.525 | 104.956 | 12.976.677 | 132.956 | 10,2 |
| 1978 | 3.498 | 103.904 | 14.072.448 | 136.591 | 9,7 |
| 1979 | 3.549 | 110.297 | 14.003.762 | 112.851 | 8,1 |
| 1980 | 3.674 | 117.240 | 15.050.526 | 103.494 | 6,9 |
| 1981 | 3.734 | 119.959 | 15.623.016 | 125.851 | 8,1 |
| 1982 | 3.932 | 153.922 | 18.720.108 | 127.973 | 6,8 |
| 1983 | 3.957 | 188.389 | 19.542.393 | 96.716 | 4,9 |
| 1984 | 4.021 | 191.903 | 20.837.586 | 119.375 | 5,7 |
| 1985 | - | - | 21.732.845 | 240.890 | 11,1 |
| 1986 | - | - | 31.701.956 | 342.420 | 10,8 |
| 1987 | - | - | 32.481.262 | 194.661 | 6,0 |
| 1988 | - | - | 26.606.596 | 295.000 | 11,1 |
| 1989 | - | - | 32.000.000 | 100.843 | 3,15 |
| 1990 | - | - | 29.680.968 | 138.116 | 4,65 |

Fonte: dados obtidos de ARRUDA e ALMEIDA, 2005
Elaborada pelo autor

5.2.3 Período de 1.990 a 2.000

Em 1.990 inicia-se o governo Collor que em vez de diagnosticar a situação nutricional do país e aprimorar a política de nutrição, decidiu dissolver ou simplesmente abandonar quase todos os programas existentes.

Assim, foram reestruturados os órgãos e instrumentos de política de saúde e nutrição, ocorrendo à imediata extinção em 1.991 do PNLCC, PCA e PAIE e a redução nos recursos e posterior extinção do PSA (Tabela 16).

Tabela 16 - PSA, segundo beneficiários atendidos e alimentos distribuídos - 1.991 e 1.992

| ANO | POPULAÇÃO ATENDIDA | ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (TON.) |
|------|--------------------|-------------------------------|
| 1991 | 6.667.000 | 36.484 |
| 1992 | 2.786.000 | 2.899 ^(*) |

^(*) leite em pó com recursos do extinto PNLCC
 Fonte: dados obtidos de ARRUDA e ALMEIDA, 2005.
 Elaborada pelo autor

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi desarticulado, sendo que em 1992, a merenda escolar foi operacionalizada apenas 38 dias no ano de 200 dias letivos, representando o pior resultado em toda a sua história, conforme pode ser observado na Tabela 17.

Tabela 17 - PNAE / PAIE, segundo beneficiários atendidos e alimentos distribuídos - 1.991 e 1.992

| Ano | Beneficiários | Produtos alimentícios (T.) | Relação alimento / beneficiário (Kg. ano) |
|------|---------------|----------------------------|---|
| 1991 | 20.065.000 | 134.685 | 6,7 |
| 1992 | 30.600.000 | 92.918 | 3,0 |

Fonte: dados obtidos de ARRUDA e ALMEIDA, 2005.
 Elaborada pelo autor

Em 1.994 o PNAE está sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Nesse mesmo ano é instituída a descentralização dos recursos para execução do PNAE através da Lei N^o

8.913, de 12/07/94. Assim, são celebrados convênios com os municípios, envolvendo Secretarias de Educação dos Estados, para atendimento aos alunos da rede pública. Os produtos eram adquiridos das indústrias de alimentos, rede de supermercados e mercados locais.

Com a perda acentuada de sua importância e a progressiva debilitação dos Programas durante os primeiros anos da década de 90, o INAN é extinto em julho de 1.997, por meio do Decreto 2.283 de 24/07/1997.

As funções do Instituto foram repassadas para a Área Técnica de Alimentação e Nutrição – ATAN, sendo posteriormente denominada Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição – CGPAN vinculada ao Departamento de Atenção Básica da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde.

No período de 1.992 a 1.994 com o Movimento pela Ética na Política, houve grande movimentação da sociedade civil em torno dos temas fome e miséria, resultando na Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, coordenada pelo sociólogo Herbert de Souza. Essa campanha tinha como objetivos o combate à fome, através da doação de alimentos pela sociedade civil, e o programa emergencial de empregos. Foi nessa época também que alguns partidos políticos começam a elaborar e apresentar ao governo federal uma política nacional de segurança alimentar.

Apesar dessas iniciativas, observa-se na Tabela 18 que os gastos sociais do governo federal com alimentos e nutrição são os menores do período em relação às demais áreas.

Tabela 18 - Participação de oito setores no gasto social federal entre 1.992 e 1.996.

| Ano | Previdência Social | Assistência Social | Saúde | Alimentos e Nutrição | Educação | Habitacão e Urbanismo | Saneamento | Trabalho |
|------|--------------------|--------------------|-------|----------------------|----------|-----------------------|------------|----------|
| 1992 | 55,96 | 2,52 | 17,13 | 0,42 | 9,03 | 4,03 | 2,14 | 6,25 |
| 1994 | 63,63 | 1,34 | 17,21 | 0,97 | 11,61 | 1,26 | 1,00 | 2,98 |
| 1996 | 69,72 | 1,28 | 14,49 | 0,54 | 7,58 | 1,44 | 0,87 | 4,08 |

Fonte: FROZI, 2004

5.2.3.1 Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN

Este programa foi sucedâneo do programa Leite é Saúde e instituído em 1.998. Era vinculado à Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN, Ministério da Saúde, e pode ser considerado como principal programa federal para combate às carências nutricionais da população de risco. Seu objetivo era reduzir e controlar a desnutrição infantil em geral e as carências nutricionais específicas, principalmente a anemia ferropriva, a hipovitaminose A.

O público alvo era composto por crianças de 5 a 23 meses com desnutrição, crianças de 24 a 59 meses com deficiência de vitamina A e ferro, bem como gestantes, idosos com carência nutricional e filhos (com idade inferior a 6 meses) de mães soropositivas para HIV (Brasil, 2001).

Os recursos para o financiamento eram provenientes do Fundo Nacional de Saúde. Era firmado convênio com os municípios, por meio do qual, os recursos orçamentários eram repassados pelo Ministério da Saúde e os municípios deveriam prestar conta mensalmente, como pré-requisito para liberação da parcela do próximo mês.

As crianças beneficiárias recebiam 1 litro de leite ou 120 g. de leite em pó integral, diariamente, e uma lata de óleo de soja por mês. Para as crianças nordestinas era distribuído, também, xarope de sulfato ferroso a fim de combater a anemia ferropriva. Observa-se no Gráfico 4 que no ano de 2.000, o ICCN beneficiou 92,5% de seu público alvo.

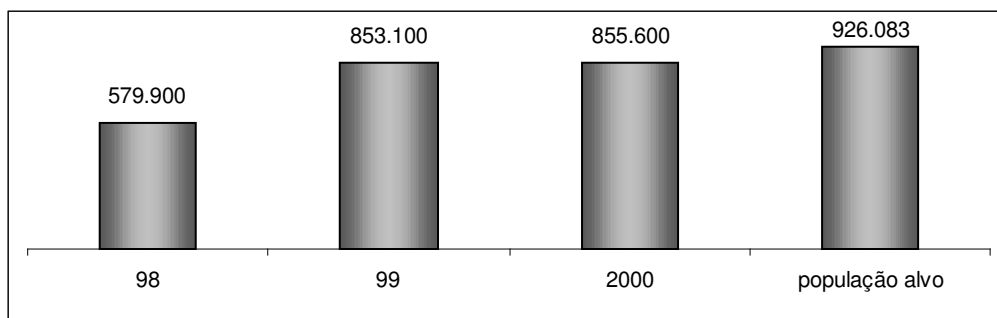


Gráfico 4 - Público alvo e população beneficiada pelo ICCN de 1.998 a 2.000

Fonte: dados obtidos em BRASIL, 2001.

Elaborada pelo autor

Em 2.000 o ICCN beneficiou 89,3%, 97,2%, 92,5%, 82,8% e 94,0% do público alvo das regiões Norte, Nordeste, centro-oeste, Sudeste e Sul, respectivamente (Gráfico 5).

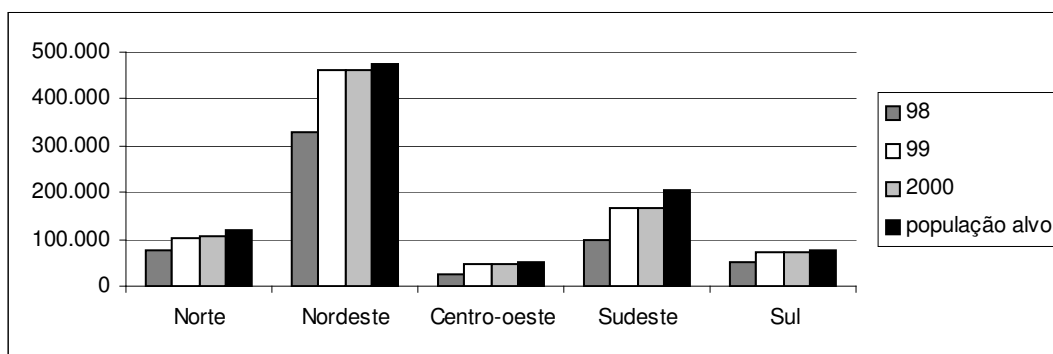


Gráfico 5 - População beneficiada pelo ICCN de 1.998 a 2.000, segundo regiões

Fonte: dados obtidos em BRASIL, 2001.

Elaborada pelo autor

5.2.3.2 Programa Gente da Gente

O programa Gente da Gente surgiu de uma das preocupações do Governo Federal relacionadas com irregularidades caracterizando-se um inaceitável paradoxo: de um lado, alimentos com riscos reais de deterioração e do outro, famílias nordestinas vitimadas pela estiagem prolongada sem ter com que se alimentar.

A fim de reduzir as perdas dos estoques governamentais armazenados há mais tempo, permitir a renovação dos mesmos e atender a população atingida pela seca no nordeste, o governo decide utilizar os estoques públicos de alimentos com a finalidade de atender os Programas de Alimentação.

Este Programa promovia a distribuição de cesta mensal básica de alimentos, sendo que o planejamento e a distribuição tinham a participação dos governos dos estados e municípios, Sudene, Exército, CONAB, Banco do Brasil, etc.

Houve dois Programas Gente da Gente, sendo o primeiro desenvolvido de novembro de 1990 a maio de 1991 e o segundo de fevereiro a junho de 1992. No primeiro programa a cesta era composta de: 10 kg de arroz beneficiado, 3 kg de farinha de mandioca e 3 kg de fubá de milho para 655.148 famílias (Tabela 19).

Tabela 19 – Programa Gente da Gente I, segundo municípios e quantidade de famílias atendida

| UNIDADE DA FEDERAÇÃO | Nº. DE MUNICÍPIOS | QUANTIDADE DE FAMÍLIAS |
|----------------------|-------------------|------------------------|
| Maranhão | 19 | 38.696 |
| Piauí | 96 | 120.210 |
| Ceará | 117 | 188.896 |
| Pará | 128 | 62.483 |
| Rio grande do norte | 100 | 73.638 |
| Pernambuco | 54 | 105.350 |
| Alagoas | 22 | 21.229 |
| Sergipe | 13 | 11.174 |
| Bahia | 30 | 33.472 |
| Total | 579 | 655.148 |

Fonte: RELATÓRIO PROGRAMA GENTE DA GENTE – CONAB, 1.992.

Para cálculo da quantidade de matéria-prima necessária, consideravam-se os custos de financiamento das fases de remoção, armazenagem, empacotamento e transporte, com base nas cotações do mercado (Tabela 20 e 21).

Tabela 20 – Programa Gente da Gente I, segundo necessidade de estoques de matéria-prima para formação das cestas

| Produto | Quantidade (Kg/cesta) | Quantidade (ton./ mês) | Quantidade total (ton.) | Quantidade de matéria prima (ton.) |
|---------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| Arroz | 10 | 6.550 | 45.850 | 329.000 |
| Fubá de milho | 3 | 1.965 | 13.755 | 29.000 |
| Farinha de mandioca | 3 | 1.965 | 13.755 | 56.000 |

Fonte: RELATÓRIO PROGRAMA GENTE DA GENTE – CONAB, 1.992.

Tabela 21 – Programa Gente da Gente, segundo municípios atendidos e estoque liberado

| Programa | Período | Municípios atendidos | Estoque liberado (ton.) |
|-------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|
| Gente da Gente I | novembro/90 a maio/91 | 579 em 9 estados | 413.000 |
| Gente da Gente II | fevereiro a junho/92 | 739 em 10 estados | 150.000 ^(*) |

^(*) essa quantidade refere-se apenas a arroz, sendo os demais itens integrantes da cesta proveniente dos programas da LBA.

Fonte: SILVA, 1.995.

5.2.3.3 Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA

Em 1.993, o programa Gente da Gente foi ampliado durante o governo Collor originando o PRODEA. Assim esse Programa destinava-se a combater a fome e a miséria de famílias dos municípios considerados em risco nutricional, os bolsões de pobreza, através da distribuição de cestas de alimentos provenientes de estoque público em risco de se deteriorar.

Ao longo do tempo além das famílias, também passaram a ser beneficiários os trabalhadores rurais sem terra em acampamentos, populações indígenas em estado de carência alimentar e seringueiros do Programa Amazônia Solidária.

A princípio este Programa vinculava-se ao CONSEA, quando este foi extinto, o PRODEA passou a ser gerido pela Comunidade Solidária. A CONAB era responsável pela operacionalização do programa (aquisição, controle de qualidade e armazenamento dos produtos). Às prefeituras cabe o transporte dos produtos do armazém até o local de distribuição, bem como criar as comissões municipais que realizavam a seleção e o cadastramento das famílias a serem beneficiadas.

Em 1.993 a cesta possuía aproximadamente 32 Kg de alimentos. No entanto, a composição da cesta de alimentos do PRODEA oscilou durante sua existência (Tabela 22) em virtude da disponibilidade de estoques. Houve ocasiões em que as cestas eram compostas de rapadura, sal, óleo de soja, fiambre e sardinha em conserva. Seu peso veio caindo seguidamente, havendo, inclusive, momentos de interrupção do programa.

Tabela 22 – Composição das Cestas Distribuídas pelo PRODEA

| PRODUTO | 1.995 (kg) | 1.996 (kg) | 1.997 (kg) |
|---------------------|------------|------------|------------|
| Arroz | 10 | 10 | 10 |
| Feijão | 5 | 5 | 5 |
| Farinha de mandioca | - | 5 | 2 |
| Flocos de milho | 15 | 5 | 5 |
| Macarrão | - | - | 3 |
| Total | 30 | 25 | 25 |

Fonte: dados obtidos através da CONAB
Elaborada pelo autor

O intervalo entre uma e outra distribuição da cesta variava de 25 a 40 dias. Na Tabela 23 é apresentada a evolução do número de cestas distribuídas pelo PRODEA.

TABELA 23 – Cestas Distribuídas pelo PRODEA

| ANO | CESTAS (milhões) |
|-------|------------------|
| 1.995 | 3,1 |
| 1.996 | 7,5 |
| 1.997 | 14,8 |
| 1.998 | 30,0 |
| 2.000 | 17,0 |

Fonte: dados obtidos através da CONAB
Elaborada pelo autor

O PRODEA foi extinto em dezembro de 2.000, mas continuou sendo executado pela CONAB com a denominação Programa Cesta de Alimentos com recurso do Tesouro Nacional.

A justificativa oficial para o término do PRODEA foi que seu caráter assistencial não contribuía para o combate à pobreza no país, além de que a distribuição de cestas vindas de fora não ajudava a economia local, porque reduzia as compras nos pequenos comércios.

A distribuição de alimentos in natura revelou deficiências na complementação dos requerimentos calóricos necessários às

famílias em situação de risco alimentar..... se a mesma quantidade de renda fosse integralmente transferida às famílias de forma direta essas teriam como adquirir mais calorias. Por fim a cobertura do programa manteve-se bastante limitada frente ao passivo existente. (LAVINAS et al., 2004)

5.3 Comparação entre o Programa de Aquisição de Alimentos e os Programas de Política Agrícola e Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Antes da implantação do PAA os programas desenvolvidos pelo Governo Federal a fim de atender a Política Agrícola e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional caminhavam em paralelo. Não havia uma coordenação que fizesse a junção dessas duas políticas.

Assim, a Política Agrícola adotava mecanismos a fim de atender os processos de produção e comercialização de produtos agropecuários e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional traçava programas para atender a população em situação de risco.

Em alguns programas da Política Agrícola ocorria a aquisição da produção agropecuária e estes produtos passavam a compor os estoques reguladores do Governo Federal. Parte desses estoques abastecia alguns programas da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, não havia uma ligação direta entre essas políticas como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.

Por meio da modalidade CPR-Doação, para ter sua produção adquirida pelo Governo Federal, o produtor familiar organizado em grupos formais como Cooperativas e Associações, deve elaborar projeto onde é designada a entidade a ser beneficiada pelo recebimento dos produtos, a quantidade e periodicidade de entrega. Dessa forma, é atrelada a aquisição de produtos do produtor familiar (Política Agrícola) com a distribuição desses produtos à população em situação de risco alimentar (Política de Segurança Alimentar).

5.3.1 Comparação entre o Programa de Aquisição de Alimentos e Programas da Política Agrícola

Na Tabela 24 são apresentadas algumas diferenças entre as características da Política Agrícola de 1.930 a 1.965 e o Programa de Aquisição de Alimentos instituído em 2.003.

Tabela 24 - Diferenças entre as características da Política Agrícola no período de 1.930 a 1.965 e o Programa de Aquisição de Alimentos instituído em 2.003.

| Características da Política Agrícola no Período de 1.930 - 1.960 | Programa de Aquisição de Alimentos - PAA |
|---|--|
| Financiamento e garantia de preços | garantia de seguro de preços através das modalidades do Programa |
| baixo nível tecnológico da produção agrícola | Incremento da produção e qualidade dos produtos |
| não há preocupação com o aumento na qualidade de alimentos produzidos | Melhoria da qualidade dos produtos da agricultura familiar |
| não há preocupação com a fixação do homem no campo | inclusão social no campo |
| não há preocupação com a geração de emprego rural | Preocupação com a permanência do homem no campo |

Elaborada pelo autor

O PAA assim como a Política Agrícola de 1.930 / 1.965 proporciona a garantia de preços. Essa garantia dá-se por meio da modalidade Compra Direta. Este instrumento garante a aquisição de produtos agrícolas pelo preço de referência, apesar de ter um fator limitador no valor de compra anual por produtor, fato este que não havia na Política Agrícola daquela época. Em relação ao financiamento, o PAA proporciona recursos aos produtores para que estes possam estocar produtos agropecuários, por meio da modalidade CPR-Estoque.

Na Política Agrícola de 1.930 / 1.965 não havia preocupação governamental com o aumento na qualidade de alimentos produzidos e com a fixação do homem no campo. O PAA quando da aquisição de produtos exige que os mesmos apresentem padrão de qualidade de acordo com a legislação vigente. Incentiva, assim, o incremento da qualidade dos produtos, além do que um de seus objetivos é a inclusão social no campo a fim de que ocorra a fixação do homem no meio rural. É importante salientar que o PAA é voltado

para o pequeno produtor enquadrado no PRONAF, fato este que não era a preocupação da Política no período de 1.930 / 1.965.

Quanto à Política adotada no período de 1.965 a 1.985 e o PAA, os instrumentos AGF e EGF-SOV são muito parecidos com as modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar e a CPR-Estoque, respectivamente. A diferença na atuação desses instrumentos é que enquanto não havia limite de valor para a aquisição ou empréstimo através da AGF e EGF, este limite existe para as duas modalidades do PAA. Tanto na Compra Direta quanto na CPR-Estoque o valor limite até 15/09/2.009 era, por produtor, de R\$3.500,00 por ano, passando para R\$8.000,00 após essa data. Além do que essas modalidades são destinadas aos produtores enquadrados no PRONAF, excluindo os grandes proprietários que eram também atendidos pelo AGF e EGF naquela época.

Referente à preocupação com a fixação do homem no campo e sua geração de renda, a política anterior tinha esses resultados como consequência de sua aplicação e não o objetivo principal.

A Política Agrícola adotada a partir de 1.985 foi caracterizada até 1.996 pelo desenvolvimento de instrumentos que contemplavam mais o médio e grande produtor do que o produtor familiar. A partir de 1.996, são desenvolvidos instrumentos específicos para a agricultura familiar, inclusive o PAA em 2.003. Neste caso, o governo volta a participar diretamente da comercialização de produtos agropecuários.

5.3.2 Comparação entre Programa de Aquisição de Alimentos e Programas de Política Alimentar e Nutricional

De 1.940 até os dias de hoje pode-se considerar que os Programas implantados pelo Governo Federal não conseguiram extinguir os problemas de alimentação e nutrição da população, mas houve uma considerável melhora nas últimas décadas. Ainda hoje são necessárias ações governamentais,

muitas vezes de emergência, a fim de garantir a subsistência de parte da população.

A fim de comparar os Programas Governamentais destacados no item Evolução Histórica da Política de Segurança Alimentar e Nutricional com o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, concentramos esses Programas em quatro linhas de atuação:

a) Linha de Suplementação Alimentar

A suplementação alimentar para grupos específicos teve como destaque o Programa Nacional de alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC, Programa de Nutrição e Saúde – PNS, Programa de Suplementação Alimentar – PSA, Programa de Complementação Alimentar – PCA e Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN.

Esses Programas visavam, de modo geral, suprir parte das necessidades nutricionais de grupos específicos, por meio do fornecimento de alimentos.

Nesta linha de atuação os Programas propunham a reversão do problema nutricional através de ações concentradas apenas em grupos específicos da população. Eles se restringiram a um papel paliativo e assistencial. Atacavam diretamente os sintomas, permanecendo intactas as causas da insegurança alimentar da população.

Essa é uma diferença entre esses Programas da Linha de Suplementação Alimentar e o Programa de Aquisição de Alimentos. O PAA propõe-se a atacar a causa da insegurança alimentar causando impacto à renda agropecuária. Ao contribuir para a organização e planejamento da produção da agricultura familiar possibilita que com a extinção do Programa os produtores possam continuar comercializando seus produtos a preços compensadores.

b) Linha de Racionalização da Produção de Alimentos

São destaques dessa Linha o Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos – PROCAB e Programa de Alimentação Popular - PAP. Esses Programas caracterizam-se por adquirir alimentos básicos de pequenos produtores rurais e cooperativas, sendo que o PROCAB destinava esses produtos aos Programas do INAN e o PAP os comercializava em varejistas específicos a preços baixos.

As ações desses Programas combatiam os sintomas da insegurança alimentar ao distribuir alimentos básicos ou ofertá-los a preços reduzidos. Pode-se considerar, também, que atacavam a causa da insegurança alimentar por meio da geração de renda do pequeno produtor rural.

Os Programas dessa linha de ação tinham uma certa similaridade ao PAA pois na modalidade CPR-Doação os produtos são adquiridos do pequeno produtor rural e doados à população em estado de insegurança alimentar, como no caso do PROCAB. Quanto ao PAP, a diferença com a CPR-Doação é que os alimentos são comercializados a preços reduzidos e não são doados. Os três Programas podem atacar uma das causas e os sintomas da insegurança alimentar.

c) Linha de Distribuição de Cestas

Nesta linha destacam-se o Programa Gente da Gente e Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA. Destinavam-se a atender as famílias em risco nutricional, por meio da distribuição de cestas de alimentos provenientes dos estoques reguladores do Governo Federal. As ações desses Programas atuavam diretamente nos sintomas da insegurança alimentar.

Os produtos oriundos do PAA, que não são distribuídos à população em situação de insegurança alimentar, são destinados a formação de estoque estratégico do governo federal. Parte desses estoques destinam-se a

formação de cestas de alimentos para distribuição à população em estado de insegurança alimentar como é o caso dos Programa Gente da Gente e PRODEA.

d) Linha de Fornecimento de Alimentos a Preços Reduzidos

Os destaques dessa linha são a Rede SOMAR, Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS e Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB. A similaridade entre esses Programas é que visavam o acesso a alimentos a preços reduzidos por parte da população em situação de insegurança alimentar e nutricional. Portanto, eram Programas que atuavam diretamente nos sintomas de insegurança alimentar.

O PAA não possui nenhuma modalidade similar a esses Programas.

6 - AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (2.009), o objetivo do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Neste capítulo é discutida a conceituação desses objetivos e o Programa é avaliado tanto em relação à inclusão econômica por meio de análise de efetividade, quanto em relação à segurança alimentar por meio de análise custo-eficiência.

6.1 Inclusão Social no Campo

Para avaliarmos o PAA referente ao objetivo de promover a inclusão social no campo, é necessário que tenhamos clareza sobre esse conceito e suas causas, no entanto, o programa não define inclusão social. Esta possui diferentes concepções, dependendo do segmento da sociedade há uma percepção diferente sobre esse fenômeno.

A diferença entre as percepções ocorre porque a exclusão social está diretamente relacionada à dificuldade que as pessoas enfrentam para participar da sociedade em que vivem. Assim, por exemplo, as pessoas excluídas que não têm as mesmas oportunidades dentro da comunidade devido à raça ou por possuir alguma necessidade especial, requerem uma inclusão social que poderá ocorrer pela inserção a escolas ou ao mercado de trabalho.

Para compreensão de inclusão social, consideramos que seu conceito está relacionado diretamente com a definição de pobreza. Para Crespo e Gurovitz (2002), a pobreza é categorizada como “juízo de valor” quando se trata de uma visão subjetiva, acerca do que deveria ser um grau suficiente de

satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável.

A pobreza é um fenômeno multidimensional, pois o ser humano possui necessidades infinitas que podem ser qualificadas sob diferentes aspectos. Um indivíduo pode ser considerado pobre devido sua renda, saúde, situação nutricional, moradia, acesso a terra, vestuário, acesso a serviços essenciais, educação, acesso à cultura, etc. A pobreza não é unidimensional. Ela não é um fenômeno com uma causa e suas conseqüências.

Sen (2.000) propõe a abordagem das capacitações, cujo fundamento básico é que a pobreza está diretamente relacionada com a capacidade de satisfazer as necessidades. É a liberdade que o indivíduo possui de ser e fazer aquilo que deseja. Um indivíduo que tem a capacidade para se alimentar adequadamente e não o faz por estar de dieta, não pode ser considerado pobre. Enquanto aquele que não pode se alimentar por falta de alimentos, é considerado pobre. O primeiro indivíduo tem a opção de comer bem e ser bem nutrido, o que é impossível para o segundo.

Abordagem das Capacitações procura avaliar justamente a liberdade de escolha. Segundo esta perspectiva, a capacidade de escolha está umbilicalmente ligada à qualidade de vida. Desta forma, é possível captar elementos importantes, tais como: heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferença de perspectivas relativas e distribuições intrafamiliares. (SEN, 2000).

Ainda segundo Sen (2.000), a necessidade de participar da vida de uma comunidade pode induzir demandas por equipamentos modernos em um país onde essas comodidades são quase universais.

Quanto maior for o grau de privação de capacidades, maior será o grau de pobreza da população. A baixa renda de um indivíduo é uma das causas principais de pobreza, mas não é a única, pois a renda não é o único gerador de capacidades.

É interessante observar que, freqüentemente, pobreza é diagnosticada tão somente sob a ótica de falta de renda. As condições de vida do ser humano não podem ser medidas apenas pela dimensão econômica, pois englobam outros componentes. Nem sempre a privação da capacidade ocorre devido uma renda inferior.

Às vezes o motivo de existirem pessoas doentes, subnutridas ou analfabetas é a dificuldade de acesso à assistência à saúde, alimentação adequada e educação que são, também, geradores de capacidades.

Torna-se um círculo vicioso, um indivíduo com maior capacidade, por exemplo, com acesso à educação básica e serviço de saúde, tem um potencial maior para ser mais produtivo, com isso possui maior possibilidade de gerar renda, que lhe proporcionará maior capacidade para suprir suas necessidades. Enquanto que uma pessoa com privação de capacidade pode tornar-se doente, menos produtivo, gerar menor renda e, conseqüentemente, não poderá atender suas necessidades básicas.

Esses outros elementos considerados geradores de capacidades podem ser expressos como renda imputada. Um indivíduo com pouca renda, mas com acesso a serviços essenciais (assistência à saúde, educação básica, água, esgoto, etc.) e em boa situação nutricional pode não ser considerado pobre. Enquanto um indivíduo com renda maior que não tenha acesso a esses serviços pode ser considerado pobre.

Portanto, renda mais elevada não significa, necessariamente, capacidade maior em atender as necessidades, é um conjunto de fatores. Utilizar apenas a renda como indicador de pobreza é muito limitado. Por isso o conceito de pobreza não pode ser unidimensional.

Pelo fato de ser multidimensional, é muito difícil medir o nível de pobreza. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD idealizou em 1.990 o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Este índice é muito

utilizado para medir o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população e é calculado através das capacidades básicas de educação, saúde e renda. Observa-se que são utilizados três indicadores, sendo que a renda é apenas um deles. Eles apresentam variação de 0 a 1, sendo o seu cálculo estabelecido através de uma fórmula geral:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor efetivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Tabela 25 - Valores máximo e mínimo utilizados para cálculo do IDH

| Indicador | Valor máximo | Valor mínimo |
|---|--------------|--------------|
| Esperança de vida ao nascer (anos) | 85 | 25 |
| Taxa de alfabetização de adultos (%) | 100 | 0 |
| Taxa de escolarização bruta combinada (%) | 100 | 0 |
| PIB per capita (PPC* em USD) | 40.000 | 100 |

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2006

* paridade de poder de compra

Para avaliação da capacidade educação é realizada combinação entre dois indicadores, sendo atribuída uma ponderação de dois terços à taxa de alfabetização de adultos e de um terço à taxa de escolarização bruta combinada. Este último é o somatório de alunos de todas as idades que freqüentam todos os cursos - no caso do Brasil, do fundamental até a pós-graduação - dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos.

A capacidade saúde é avaliada através do indicador esperança de vida ao nascer – número médio de anos que uma pessoa nascida numa localidade no ano de referência deve viver. A capacidade renda é calculada através do PIB per capita ajustado

1. Cálculo do índice da esperança de vida

No caso do Brasil, com um valor observado de 70,8 anos em 2.004, o índice da esperança de vida é 0,764:

$$\text{Índice de esperança de vida} = \frac{70,8 - 25}{85 - 25} = 0,764$$

2. Cálculo do índice de grau de instrução

No caso do Brasil, com uma taxa de alfabetização de adultos de 88,6% em 2.004, e uma taxa de escolarização bruta combinada de 86% em 2.004, o índice de educação é 0,876:

$$\text{Índice de alfabetização de adultos} = \frac{88,6 - 0}{100 - 0} = 0,886$$

$$\text{Índice de escolarização bruta} = \frac{86 - 0}{100 - 0} = 0,857$$

$$\text{Índice do grau de instrução} = 2/3 (0,886) + 1/3 (0,857) = 0,876$$

3. Cálculo do índice do PIB

No caso do Brasil, com um PIB per capita de 8.195 em 2.004, o índice do PIB é 0,735:

$$\text{Índice do PIB} = \frac{\log(8195) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,735$$

4. Cálculo do IDH

$$\text{IDH} = 1/3 (0,764) + 1/3 (0,876) + 1/3 (0,735) = 0,792$$

Figura 12 – Método do Cálculo do IDH
Fonte: HUMAN DEVELOPMENT INDICES, 2.009

Os países que apresentam IDH até 0,499 são considerados de baixo desenvolvimento humano, enquanto os que apresentam índices entre 0,500 e 0,799 são de médio desenvolvimento e aqueles com índice superior a 0,800 são de alto desenvolvimento humano.

O Brasil vem aumentando o seu índice nos últimos anos, passando de médio desenvolvimento em 1.980 para alto desenvolvimento humano em 2.006 (Gráfico 6)

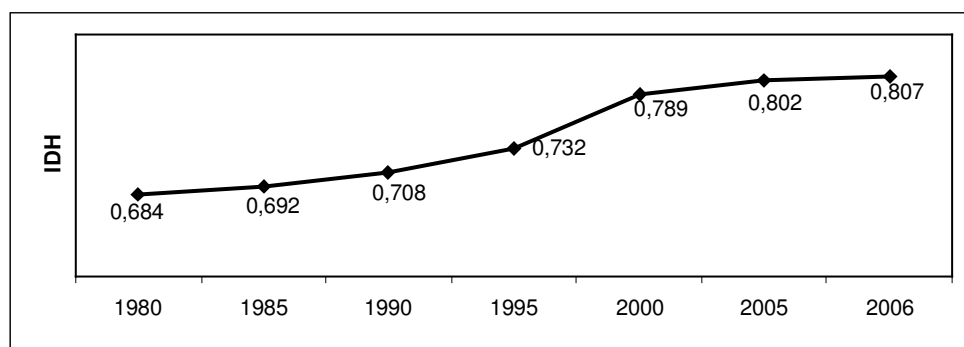


Gráfico 6 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – Brasil
 Fonte: Dados obtidos em HUMAN DEVELOPMENT INDICES, 2.009.
 Elaboração: o autor

Na Tabela 26, observa-se que os indicadores do IDH em dois anos apresentaram melhoria, com exceção da taxa de escolarização bruta combinada que apresentou o mesmo índice.

Tabela 26 – Indicadores do IDH, Brasil

| Indicador | 2.004 | 2.006 |
|---|-------|-------|
| Esperança de vida ao nascer (anos) | 70,5 | 70,8 |
| Taxa de alfabetização de adultos (%) | 88,4 | 88,6 |
| Taxa de escolarização bruta combinada (%) | 85,7 | 85,7 |
| PIB per capita (PPC* em USD) | 7.949 | 8.195 |

Fonte: dados obtidos em HUMAN DEVELOPMENT INDICES, 2.009

* paridade de poder de compra

Elaboração do autor

Na Tabela 27, observa-se que embora o PIB per capita do Gabão e da Guiné Equatorial seja superiores ao do Brasil e Turquia, esses países ocupam uma das últimas posições de IDH, onde são consideradas as taxas de analfabetismo e de expectativa de vida. Esse fato só vem contribuir mais uma vez para evidenciar que apenas a renda não é um bom indicador para mensurar o nível de pobreza de um país.

Tabela 27 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

| ALTO DESENVOLVIMENTO HMANO | | | |
|------------------------------------|------------------|-------|--------------------------|
| | | IDH * | PIB per capita ** (US\$) |
| 1° | Islândia | 0,968 | 62.033 |
| 2° | Noruega | 0,968 | 82.465 |
| 3° | Canadá | 0,967 | 43.368 |
| 4° | Austrália | 0,965 | 45.590 |
| 5° | Irlanda | 0,960 | 59.540 |
| 70° | Brasil | 0,807 | 6.852 |
| MÉDIO DESENVOLVIMENTO HMANO | | | |
| 76° | Turquia | 0,798 | 6.511 |
| 107° | Gabão | 0,729 | 8.481 |
| 115° | Guiné Equatorial | 0,717 | 19.998 |

Fonte: Dados obtidos em HUMAN DEVELOPMENT INDICES, 2.009 e IBGE^A, 2009

^ADados relativos a 2006

** Dados relativos a 2007

O IDH, no entanto, não evidencia a proporção de pessoas em condição de vulnerabilidade. Assim, em 1.997, o PNUD, segundo Codes (2.008), divulgou o Índice de Pobreza Humana – IPH com duas definições: uma para os países em vias de desenvolvimento (IPH-1) e outra para países desenvolvidos (IPH-2) (Quadro 4)

Quadro 4 - Índice de Pobreza Humana, segundo duas definições

| IPH – 1 | IPH - 2 |
|---|--|
| Probabilidade de não sobreviver até 40 anos | Probabilidade de não sobreviver até 60 anos |
| Taxa de analfabetismo da população adulta | Taxa de analfabetismo da população adulta |
| Média simples da porcentagem da população sem acesso à água | Porcentagem da população vivendo com menos de 50% da renda mediana |
| Porcentagem de crianças abaixo do peso | Taxa de desemprego de 12 meses ou mais |

Fonte: SOARES, 2.009

As restrições ao uso da renda e aos diferentes tipos de índices sociais sintéticos evidenciam as dificuldades conceituais e estatísticas implícitas em comparações internacionais. As dificuldades residem na complexidade do fenômeno pobreza e nas suas especificidades em contextos diversos, dificultando o estabelecimento de parâmetros universais" (ROCHA, 2003).

Devido à complexidade do fenômeno pobreza, conforme as características do país, são definidos indicadores para definição do índice. No caso do IPH-1 são utilizados como indicadores as dimensões educação, saúde,

estado nutricional e acesso à água, enquanto que o IPH-2 considera, em lugar dos dois últimos, a renda e taxa de desemprego. Os cálculos do IPH – 1 e IPH - 2, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (2006), dá-se pelas fórmulas:

$$P_3 = \frac{P_{31} + P_{32}}{2}$$

$$\text{IPH-1} = \left(\frac{P_1^{\frac{1}{3}} + P_2^{\frac{1}{3}} + P_3^{\frac{1}{3}}}{3} \right)^3, \text{ onde:}$$

P_1 = probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos (vezes 100)

P_2 = taxa de analfabetismo de adultos

P_3 = média não ponderada de dois indicadores, a percentagem da população sem acesso sustentável a uma fonte de água melhorada (P_{31}) e a percentagem de crianças com baixo peso para a idade (P_{32}).

$\frac{1}{3} = 3$

$$\text{IPH-2} = \left(\frac{P_1^{\frac{1}{3}} + P_2^{\frac{1}{3}} + P_3^{\frac{1}{3}} + P_4^{\frac{1}{3}}}{4} \right)^3, \text{ onde:}$$

P_1 = probabilidade à nascença de não viver até aos 60 anos (vezes 100)

P_2 = adultos funcionalmente analfabetos

P_3 = população abaixo da linha de pobreza por falta de rendimento (50% do rendimento disponível familiar médio ajustado).

P_4 = taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais).

$\frac{1}{3} = 3$

O IPH-1 é utilizado por 135 países. Na Tabela 28 são apresentados tanto o IPH-1 quanto o IDH de alguns países.

Tabela 28 – Índice de Pobreza Humana, segundo países e posição

| País | Posição (IDH) | Posição (IPH – 1) | Probabilidade de não sobreviver até 40 anos ¹ | Taxa de analfabetismo da população adulta (15 anos ou mais) ² | Média simples da população sem acesso à água (%) ³ | Crianças abaixo do peso (5 anos ou mais) (%) ⁴ |
|-------------|---------------|-------------------|--|--|---|---|
| Rep. Tcheca | 35° | 1° | 2,4 | 1,0 | 0 | 1 |
| Croácia | 45° | 2° | 2,9 | 1,4 | 1 | 1 |
| Hungria | 38° | 3° | 3,4 | 1,1 | 0 | 2 |
| Uruguai | 47° | 7° | 4,3 | 2,2 | 0 | 5 |
| Chile | 40° | 8° | 3,5 | 3,6 | 5 | 1 |
| México | 51° | 25° | 5,8 | 8,3 | 5 | 5 |
| Venezuela | 61° | 30° | 7,3 | 7,0 | 10 | 5 |
| China | 94° | 35° | 6,8 | 7,0 | 12 | 7 |
| Brasil | 70° | 42° | 9,2 | 10,4 | 9 | 6 |

¹ 2.000 – 2.005

² 1.999 – 2.006

³ 2.006

⁴ 2.000 – 2.006

Fonte: Dados obtidos em HUMAN DEVELOPMENT INDICES, 2.009

O Brasil ainda apresenta um IPH elevado, denotando-se a condição de vulnerabilidade de sua população. Há uma ausência de capacidade para suprir a necessidade de saúde, educação, situação nutricional adequada, além do acesso aos serviços essenciais. Essas necessidades se refletem diretamente nos valores dos indicadores de longevidade, taxa de analfabetismo e falta de acesso à água que estão presentes em 10% da população.

Esses indicadores devem ser considerados no conceito de inclusão social e eles não dependem exclusivamente do fator renda da população. O acesso à educação e principalmente, a serviços essenciais tem uma relação direta, muitas vezes, com o estabelecimento de Políticas Públicas.

Em 2.002 o IPEA criou o Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF composto por 6 indicadores (composição familiar, acesso ao conhecimento e ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições de habitação) variando de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de 1, melhor o resultado. Este índice é aplicado em famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários.

O indicador vulnerabilidade, segundo Barros (2.008), considera o volume de recursos adicionais que uma família requer para satisfazer suas necessidades principais em relação ao que seria necessário para uma família padrão.

Os componentes básicos de vulnerabilidade são apresentados no Quadro 5. Observa-se, por exemplo, que quanto menor for o número de gestantes, menos vulnerável esta família se encontra em relação ao indicador gestação e amamentação.

Quadro 5 – Indicadores de vulnerabilidade das famílias

| | |
|------------------------------------|---|
| Gestação e amamentação | V1. ausência de gestantes V2. ausência de mães amamentando |
| Crianças, adolescentes e jovens | V3. ausência de crianças (0 a 6 anos) V4. ausência de crianças e adolescentes (0 a 14 anos) V5. ausência de crianças, jovens e adolescentes (0 a 17 anos) |
| Portadores de deficiência e idosos | V6. ausência de portadores de deficiência V7. ausência de idosos |
| Deficiência econômica | V8. ausência de cônjuge V9. mais da metade dos membros encontra-se em idade ativa |

Fonte: BARROS, 2.008

Para a composição do IDF, cada indicador recebe igual peso. Entretanto, pode-se observar no Quadro 5 que a presença de crianças (V3, V4 e V5) é considerada três vezes. Portanto, é atribuído um peso três vezes maior para crianças do que para os demais índices.

Os indicadores de acesso ao conhecimento são analfabetismo, escolaridade e qualificação profissional (Quadro 6). Neste caso, também, ocorre o uso repetido de índices em cascata. Por exemplo, todo analfabeto é um analfabeto funcional. Dessa forma o índice adulto analfabeto tem peso 2 em relação ao analfabeto funcional.

Quadro 6 – Indicadores de acesso ao conhecimento

| | |
|---------------------------|---|
| Analfabetismo | C1. ausência de adultos analfabetos C2. ausência de adultos analfabetos funcionais |
| Escolaridade | C3. presença de pelo menos 1 adulto com ensino fundamental completo C4. presença de pelo menos 1 adulto com ensino secundário completo C5. presença de pelo menos 1 adulto com educação superior completa |
| Qualificação profissional | C6. presença de pelo menos 1 trabalhador com qualificação média ou alta |

Fonte: BARROS, 2.008

Acesso ao trabalho mede a oportunidade que é dada ao indivíduo para que ele possa desempenhar sua função, por meio da disponibilidade de trabalho, qualidade do trabalho e remuneração (Quadro 7). Estes indicadores medem a eficiência do Estado em proporcionar o acesso ao trabalho de forma que as pessoas possam ter a oportunidade de utilizar sua capacidade produtiva.

Quadro 7 – Indicadores de acesso ao trabalho

| | |
|-----------------------------|--|
| Disponibilidade de trabalho | T1. mais da metade dos membros em idade ativa encontra-se ocupados T2. presença de pelo menos 1 trabalhador a mais de 6 meses no trabalho atual |
| Qualidade do trabalho | T3. presença de pelo menos 1 ocupado no setor formal T4. presença de pelo menos 1 ocupado em atividade não agrícola |
| Remuneração | T5. presença de pelo menos 1 ocupado com renda superior a 1 salário mínimo T6. presença de pelo menos 1 ocupado com renda superior a 2 salários mínimos |

Fonte: BARROS, 2.008

Na disponibilidade de recursos avalia-se a situação familiar quanto aos índices de extrema pobreza, pobreza e capacitação de geração de renda, sendo que não é considerada aquela proveniente de programas de transferência de renda.

No caso de desenvolvimento infantil, é considerado se há trabalho infantil, crianças fora da escola ou em atraso escolar de mais de dois anos e adolescentes analfabetos. As condições habitacionais apresentam como índices a propriedade do domicílio, acesso à água, coleta de lixo, eletricidade e esgoto sanitário.

Tabela 29 – Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF, segundo regiões – 2.009

| Região | Famílias analisadas | IDF | Vulnerabilidade | Acesso ao conhecimento | Acesso ao trabalho | Disp. de recursos | Desenv. infantil | Condições Habitacionais |
|--------------|---------------------|------|-----------------|------------------------|--------------------|-------------------|------------------|-------------------------|
| Norte | 1.620.885 | 0,51 | 0,64 | 0,36 | 0,19 | 0,38 | 0,91 | 0,60 |
| Nordeste | 7.962.830 | 0,53 | 0,69 | 0,32 | 0,19 | 0,37 | 0,93 | 0,70 |
| Sudeste | 4.850.361 | 0,58 | 0,67 | 0,42 | 0,24 | 0,46 | 0,93 | 0,79 |
| Sul | 1.956.757 | 0,59 | 0,69 | 0,42 | 0,25 | 0,48 | 0,93 | 0,78 |
| Centro-Oeste | 1.032.748 | 0,57 | 0,66 | 0,39 | 0,24 | 0,46 | 0,92 | 0,76 |
| Brasil | 17.423.585 | 0,55 | 0,68 | 0,36 | 0,21 | 0,42 | 0,93 | 0,73 |

Fonte: dados obtidos através Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à fome – MDS, 2.009

Os piores indicadores apresentados pelas regiões brasileiras (Tabela 29) são o acesso ao conhecimento (analfabetos e pessoas com menos de 4 anos de estudo) e ao trabalho. Em 61 municípios, de acordo com o MDS, o IDF referente ao acesso ao trabalho é zero e em 3.000 municípios esse índice é 0,05, o que evidencia que praticamente ninguém dentre as famílias mais pobres tem emprego fixo e mesmo que procure tem dificuldades em encontrar algo que o ajude a sair da dependência de Programas de Transferência de Renda.

Este índice, também, evidencia que não é apenas a renda que possibilita melhor bem-estar da população. A melhoria ao acesso ao conhecimento, ao trabalho e disponibilidade de recursos não será obtida apenas através de transferência de renda, há necessidade de Políticas Públicas que atendam as necessidades existentes para que realmente ocorra a inclusão social dessa população.

Apesar dos índices apresentados (IDH, IPH e IDF), muitos países utilizam métodos unidimensionais para medir a linha de pobreza através da aferição da renda da população. Esses países assumem que a distribuição de renda é o fator isoladamente mais importante do nível de pobreza.

Segundo Heck (2.008), em sociedades pobres, o nível de consumo mínimo usado para calcular a linha de pobreza é freqüentemente baseado em estimativas de necessidades nutricionais mínimas, enquanto que em outros países esse índice é ligado a hábitos sociais, ao que é considerado como bem estar material.

Assim, a linha de pobreza varia consideravelmente de um país a outro, dependendo do que é bem estar material para cada sociedade. Dessa forma, se fosse considerado o conceito de bem estar social sob o ponto de vista da sociedade canadense o número de pobres de um país latino americano poderia ser bem maior do que é considerado pelo governo desses países.

O Brasil também mede a linha de pobreza utilizando como indicador a renda. Entretanto, não existe um consenso, entre as instituições que a calculam, sobre a metodologia a ser utilizada, não havendo, portanto, uma linha de pobreza oficial para o Brasil.

Segundo Rocha (2.000), o IPEA define como linha de pobreza o mínimo de recursos necessários para cobrir as despesas de vestuário, transporte e habitação, além da aquisição de uma cesta de alimentos com 2.100 calorias por dia. São considerados pobres, os brasileiros com renda familiar per capita

inferior a meio salário mínimo e pessoas indigentes aquelas com renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo.

A população pobre e indigente brasileira, considerando como indicador a renda, vem diminuindo nos últimos anos (Tabelas 30 e 31). No entanto, os índices são muito elevados. Em 2.008, nas regiões Norte e Nordeste, 43% e 58%, respectivamente, da população é pobre ou indigente, isto é, não obtém recursos mínimos necessários para suprir suas necessidades de vestuário, transporte, habitação e alimentação adequados. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste 16% e 17% da população encontra-se na situação de pobreza ou indigência.

Tabela 30 - Pessoas pobres, segundo grandes regiões do Brasil (%)

| Região | 1.970 | 1.980 | 1.991 | 2.008 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|
| Centro-Oeste | 74 | 38 | 39 | 13 |
| Norte | 80 | 51 | 59 | 33 |
| Nordeste | 88 | 67 | 72 | 42 |
| Sul | 70 | 32 | 37 | 13 |
| Sudeste | 51 | 23 | 30 | 13 |
| Brasil | 38 | 40 | 46 | 23 |

Fonte: Dados obtidos através do IBGE, 2009 e IPEADATA, 2009

Tabela 31 - Pessoas indigentes, segundo grandes regiões do Brasil (%)

| Região | 1.991 | 2.008 |
|--------------|-------|-------|
| Centro-Oeste | 12 | 4 |
| Norte | 27 | 10 |
| Nordeste | 41 | 16 |
| Sul | 12 | 3 |
| Sudeste | 10 | 3 |
| Brasil | 20 | 8 |

Fonte: Dados obtidos através do IBGE, 2009 e IPEADATA, 2009

Seja qual for a metodologia a ser considerada, a definição de linha de pobreza é importante para o delineamento de Políticas Públicas, é através destas que o Estado poderá desenvolver o aumento das capacidades a fim de diminuir a pobreza. Para Demo (1.992), a política social deve ser concebida como esforço teórico e prático de reduzir a desigualdade social aos níveis mínimos possíveis.

Em geral, as Políticas Públicas no Brasil definem linhas de pobreza que serão utilizadas como inclusão ou exclusão dos programas sociais. O

Programa Bolsa Família considera como linha de inclusão ao programa aqueles cuja renda familiar per capita é de até R\$ 140,00 por mês.

Por outro lado, a inclusão para o Programa Benefício de Prestação Continuada¹ considera que a renda per capita familiar deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (R\$116,25)

No caso do PAA, os produtores que poderão fazer parte desse Programa devem ser enquadrados no PRONAF, portanto, devem possuir renda familiar bruta mensal de até R\$ 9.166,67 por mês. Dessa forma, indivíduos que são considerados pobres para ter acesso aos benefícios do PAA, não o são para o Bolsa Família.

O PAA ao ter como objetivo a inclusão social no campo, necessita primeiramente analisar se há necessidade dessa inclusão. Para analisarmos se o PAA vem atingindo o seu objetivo de inclusão social no campo, há necessidade de analisar se a população rural encontra-se excluída.

Em 2.006 (Gráfico 7), o Brasil apresentava 26,4% de sua população rural e 10,6% da população urbana em situação de pobreza e indigência, considerando o indicador renda. Esses dados refletem a necessidade de Políticas Públicas a fim de propiciar a inclusão social dessa população.

¹ consiste no pagamento de 01 (um) salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho.

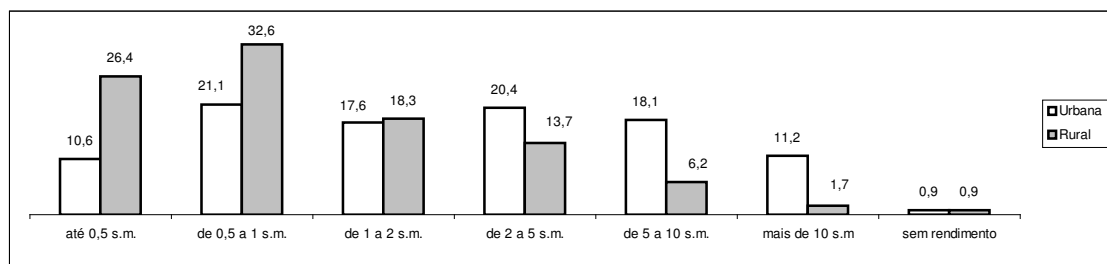


Gráfico 7 - Distribuição dos domicílios por situação do domicílio segundo faixa de rendimento – Brasil, 2.006 (em %)

Fonte: dados obtidos através de IBGE, 2.009.

Elaboração: o autor

Obs.: a categoria sem rendimento inclui pessoas que recebem apenas benefícios

Quanto ao nível educacional, observa-se na Tabela 32 que 54,6% da população rural apresenta até 4 anos de estudos completos.

Tabela 32 - Distribuição da população rural, segundo anos de estudo completos

| Nenhum | Pré-escolar alfabetização inicial | ou | 1 a 3 anos | 4 anos | 5 a 8 anos | 9 a 11 anos | 12 anos ou mais | Indeterminado |
|--------|---|----|------------|--------|------------|----------------|--------------------|---------------|
| 9,5 | 6,2 | | 23,5 | 15,4 | 25,6 | 14,6 | 1,2 | 4,0 |

Fonte: Dados obtidos através do MINISTÉRIO DA SAÚDE, PNDS, 2006

Esses dois dados apresentados já refletem a necessidade de Políticas Públicas a fim de propiciar a inclusão social dessa população.

Compreende-se que a inclusão social deve referir-se a melhores condições de vida para a população e igualdade de oportunidades, através dos geradores de capacidades educação, saúde, alimentação adequada, cultura, saneamento básico e renda.

Dessa forma, o PAA não poderia atender o objetivo de inclusão social no campo, considerando essa definição. Quando colocado esse objetivo, ele apenas seria atendido inferindo-se que através do gerador de capacidades renda e tão somente ele seria possível suprir o homem do campo de todas as suas necessidades.

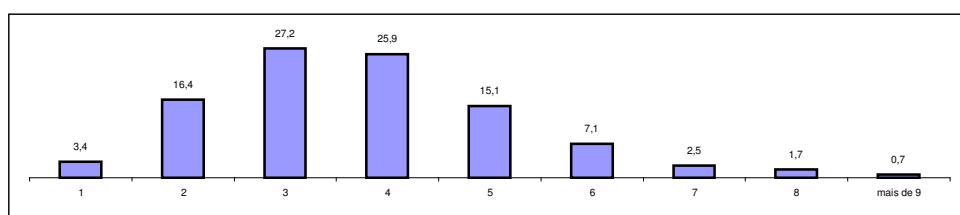
Assim, o PAA poderia realizar a inclusão econômica de parcela da população de produtores rurais através do suporte à comercialização dos produtos. O Programa promoveria, dessa forma, a melhoria na qualidade de vida e permitiria que essa população não mais se encontrasse em situação de pobreza e indigência, mesmo apresentando baixo nível educacional. O PAA deve propiciar que os produtores rurais possam gerar níveis de renda acima da linha de pobreza.

Como este Programa considera apenas o gerador de capacidades renda, utilizaremos para avaliação de seu objetivo a definição da linha de pobreza proposta pelo IPEA (renda familiar per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo).

Não poderão ser utilizados o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Índice de Pobreza Humana – IPH e Índice de Desenvolvimento Família – IDF, tendo em vista que esses índices consideram como indicadores outros geradores de capacidade além da renda.

O salário mínimo no Brasil até 01/01/2.010 era de R\$ 465,00/mês, sendo após essa data de R\$510,00. Considerando esses dados, a linha de pobreza proposta pelo IPEA é de renda mensal familiar per capita de R\$ 232,50 e R\$255,00 para até 01/01/2.010 e a partir dessa data, respectivamente.

Considerando os dados do Ministério da Saúde (2.006), Gráfico 8, o tamanho médio dos domicílios rurais, segundo o número de moradores, é de 3,77. Dessa forma, a renda familiar para a linha de pobreza é de R\$ 876,53/mês até 01/01/2.010 e R\$961,35/mês após essa data.



Tamanho médio – 3,77

Gráfico 8 – Distribuição dos domicílios rurais, segundo o número de moradores

Fonte: MINISTÉRIO DA SAÚDE, PNDS, 2006

Na Tabela 33 são comparados os valores máximos que podem vir a ser recebidos pelo produtor e a renda mensal familiar per capita referente à linha de pobreza. Se o produtor comercializar sua produção apenas através do PAA, conclui-se que este Programa não atende ao objetivo de inclusão econômica, considerando que haverá um déficit mensal para que o mesmo deixe de se encontrar em situação de pobreza.

Tabela 33 – Comparativo entre Valor máximo recebido pelo produtor e Linha de Pobreza

| Modalidades | PAA | | | | Salário Mínimo | | Linha de pobreza IPEA | | Déficit mensal (R\$) | |
|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------|--------|-----------------------|-----------|----------------------|---------|
| | Limite de valor até 15/09/2.009 | Limite de valor pós 15/09/2.009 | Limite de valor até 15/09/2.009 (A) | Limite de valor pós 15/09/2.009 (B) | 2.009 | 2.010 | 2.009 (C) | 2.010 (D) | (A-C) | (B-D) |
| | (R\$/ano) | (R\$/ano) | (R\$/mês) | (R\$/mês) | (R\$) | (R\$) | (R\$) | (R\$) | (R\$) | (R\$) |
| Compra Direta | 3.500,00 | 8.000,00 | 291,67 | 666,67 | 465,00 | 510,00 | 876,53 | 961,35 | -584,86 | -294,68 |
| CPR-Doação | 3.500,00 | 4.500,00 | 291,67 | 375,00 | 465,00 | 510,00 | 876,53 | 961,35 | -584,86 | -586,35 |
| Contrato de Garantia de Compra | 2.500,00 | 4.500,00 | 208,33 | 375,00 | 465,00 | 510,00 | 876,53 | 961,35 | -668,20 | -586,35 |

Elaborada pelo autor

6.2 Segurança Alimentar

O PAA foi instituído “com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de alimentos de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar” (art. 19 – caput da Lei Nº 10.696 de 02/07/2003).

Dessa forma, um de seus objetivos é a melhoria da situação alimentar, garantindo o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias à população em situação de insegurança alimentar. Para avaliar o PAA iremos analisar como esse objetivo vem sendo alcançado por meio das modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar, Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque) e Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação).

Entre 2003 e 2005, o Programa foi operado, exclusivamente, com recursos do MDS. A partir de 2006, o PAA passou a ter uma maior participação do MDA, com dotação orçamentária própria, sob coordenação da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Os recursos são repassados à CONAB por meio de convênios e termos de cooperação e são vinculados à aquisição de produtos da agricultura familiar. Os recursos do MDS destinados a essas aquisições são, até 2.008, superiores aos do MDA.

Os estoques oriundos do PAA podem ser comercializados via leilão público ou vendidos aos pequenos produtores / criadores e agroindústrias de pequeno porte, através do Programa Vendas em Balcão. No fim de cada exercício são devolvidos ao MDS e MDA os recursos recebidos e não utilizados, como também, o valor das vendas realizadas.

Com os recursos repassados à CONAB e por meio dos instrumentos Compra Direta da Agricultura Familiar, Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque) e Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação) foram adquiridas, segundo CONAB (2.009), 713.061,4 toneladas de diversos produtos alimentícios utilizados na formação de estoques e na doação a famílias ou grupos em estado de carência alimentar. Os recursos para essa aquisição foram de R\$ 761.415.561,10

Foram beneficiados, no máximo, 268.850 produtores rurais. Esse número está muito aquém do universo de 3.614.823 produtores rurais familiares estimados como público alvo do PAA. Esse total de beneficiários representa 7,4% desses produtores, tornando evidente a pouca abrangência do programa.

Considerando que uma parcela dos produtores rurais pode encontrar-se em situação de insegurança alimentar (26,4% em 2.006 – Figura 17), usaremos as modalidades Compra Direta e CPR-Estoque para avaliar se o PAA promove a segurança alimentar a essa população. Será realizada análise de custo-

eficiência, sendo que os dados referentes a custo serão apresentados em reais correntes do ano de referência.

6.2.1 Compra Direta da Agricultura Familiar

Por meio da modalidade Compra Direta foram adquiridas de 2.003 a 2.008, segundo CONAB (2.009), 252.141 toneladas de diversos produtos agrícolas no valor de R\$211.388.124,00.

De 2.003 a 2.006 houve aumento tanto no número de produtos adquiridos quanto de produtores beneficiados. No entanto houve decréscimo de 64% de produtores atendidos entre 2.006 e 2.007 e de 58% comparando os anos de 2.006 e 2.008 (Tabela 34).

Tabela 34 – Modalidade Compra Direta

| | 2.003(*) | 2.004 | 2.005 | 2.006 | 2.007 | 2.008 |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Produtos Adquiridos (T.) | 7.180 | 37.999 | 64.909 | 98.769 | 33.199 | 10.085 |
| Produtores beneficiados | 2.617 | 15.212 | 17.497 | 32.027 | 8.455 | 13.334 |
| Custo com aquisição (R\$) | 5.045.231,78 | 30.548.177,26 | 38.277.210,88 | 68.167.238,33 | 23.042.626,57 | 46.307.639,18 |
| Custo com aquisição por produtor beneficiado (R\$) | 1.927,87 | 2.008,16 | 2.187,65 | 2.128,43 | 2.725,33 | 3.472,90 |
| Custo com aquisição por produto adquirido (R\$/T.) | 702,68 | 803,92 | 589,71 | 690,17 | 694,08 | 4.591,73 |

Fonte: dados obtidos em CONAB, 2009

(*) agosto a dezembro

Elaborada pelo autor

A diminuição de produtores envolvidos nos últimos anos poderia ter duas causas. A primeira seria a dificuldade de acesso ao Programa devido à insuficiência de canais oficiais de divulgação que têm gerado contradições entre as informações que chegam aos beneficiários e as instâncias operativas do Programa.

Para que o Programa tenha sucesso em sua divulgação há necessidade de uma forte relação entre os atores envolvidos nas ações do PAA, ou seja, atores do poder público municipal, associações, cooperativas, agricultores, agentes financeiros e de extensão rural. Quanto menor o envolvimento, menor será o conhecimento e interesse pelo Programa. Essa falta de interesse pode

ser constatada pela diferença entre a dotação orçamentária inicial e o valor executado (Tabela 35).

Essa falta de conhecimento dificulta a maior participação dos produtores, principalmente daqueles mais pobres que não constituem organizações representativas. O pequeno grau de organização ou ausência de organizações desses produtores não pode ser elemento de exclusão, pois estes são justamente os produtores mais frágeis que têm maiores dificuldades nas relações com o mercado para comercialização dos produtos, bem como no acesso dos alimentos.

A segunda razão seriam os problemas referentes à segurança orçamentária. Como pode ser observado na Tabela 34 não há estabilidade quanto à dotação orçamentária por parte do MDA destinada a aquisição e operacionalização das modalidades Compra Direta, CPR-Estoque e CPR-Doação. Dessa forma, não há como ocorrer uma certa regularidade quanto à quantidade de produtos adquiridos através dessas modalidades.

TABELA 35 – Dotação orçamentária destinada a aquisição e operacionalização das modalidades Compra Direta, CPR-Estoque e CPR-Doação

| | MDS | | MDA | |
|-------|-----------------|----------------|-----------------|---------------|
| | Dotação inicial | Executado | Dotação inicial | Executado |
| 2.006 | 191.206.000,00 | 184.396.376,00 | 248.300.000,00 | 76.114.251,37 |
| 2.007 | 147.916.720,00 | 147.289.096,63 | 90.585.575,00 | 69.250.469,35 |
| 2.008 | 194.108.266,00 | 194.099.245,11 | 142.534.800,00 | 94.352.869,50 |

Fonte: Dados obtidos através da CONAB, 2.009

Elaborada pelo autor

A operacionalização do Programa necessita tanto do fluxo de informações entre os atores envolvidos quanto de segurança orçamentária, quando isso não ocorre, os agricultores podem comercializar seus produtos a preços inferiores no mercado ou podem vir a perder sua produção pela

deterioração, devido a não existência de condições adequadas de armazenamento e transporte.

É importante salientar que o valor médio pago aos produtores depende além do preço por produto, da quantidade de produção que é ofertada para cada um deles. Pelas normas do Programa, até setembro de 2.009, cada produtor podia receber até no máximo R\$ 3.500,00 por ano.

Ressalta-se que os preços médios pagos para os produtos adquiridos (preços de referência) são iguais ou superiores aos preços mínimos vigentes no momento da realização das compras, conforme Tabela 36. Há resultado positivo para a renda dos agricultores familiares que vêm comercializando através da modalidade Compra Direta.

Tabela 36 – Preço de Referência e Preço Mínimo dos produtos adquiridos por meio do instrumento Compra Direta da Agricultura Familiar.

| Produto | Preço de Referência (R\$/Kg) | | | Preço Mínimo (R\$/Kg) | | | | |
|---|---|-------|-------|-----------------------|--|-------|-------|-------|
| | Unidade da Federação / Regiões amparadas | 2.006 | 2.007 | 2.008 | Unidade da Federação / Regiões amparadas | 2.006 | 2.007 | 2.008 |
| Arroz em casca longo fino) | Centro-Oeste e RO | 0,39 | 0,39 | 0,39 | Norte e MT | 0,35 | 0,35 | 0,39 |
| | Nordeste e Norte (exc. RO) | 0,45 | 0,45 | 0,45 | Nordeste e Centro-Oeste (exc. MT) | 0,44 | 0,44 | 0,44 |
| | Sul e Sudeste | 0,52 | 0,52 | 0,52 | Sul e Sudeste | 0,44 | 0,44 | 0,44 |
| Arroz em casca (longo, médio e curto) | Centro-Oeste e RO | 0,31 | 0,31 | 0,31 | Norte exceto TO | 0,17 | 0,17 | 0,22 |
| | Nordeste e Norte (exc. RO) | 0,36 | 0,36 | 0,36 | Nordeste e Centro-Oeste (exc. MT) | 0,19 | 0,19 | 0,22 |
| | | | | | MT e TO | 0,18 | 0,18 | 0,22 |
| | Sul e Sudeste | 0,42 | 0,42 | 0,42 | Sul e Sudeste | 0,19 | 0,19 | 0,23 |
| Fari. de Mandioca (Tipo 1) | Sul, Sudeste e MS | 0,60 | 0,60 | 0,74 | Sul, Sudeste e Centro-Oeste | 0,30 | 0,30 | 0,37 |
| | Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exc. MS) | 0,72 | 0,72 | 0,88 | Norte e Nordeste | 0,34 | 0,34 | 0,42 |
| Fari. de Mandioca (Tipo 2) | Sul, Sudeste e MS | 0,47 | 0,47 | 0,61 | Sul, Sudeste e Centro-Oeste | 0,30 | 0,30 | 0,37 |
| | Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exc. MS) | 0,60 | 0,60 | 0,76 | Norte e Nordeste | 0,34 | 0,34 | 0,42 |
| Fari. de Mandioca (Tipo 3) | Sul, Sudeste e MS | 0,41 | 0,41 | 0,55 | Sul, Sudeste e Centro-Oeste | 0,30 | 0,30 | 0,37 |
| | Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exc. MS) | 0,57 | 0,57 | 0,73 | Norte e Nordeste | 0,34 | 0,34 | 0,42 |
| Feijão anão | Todo território Nacional | 0,91 | 0,91 | 1,37 | Todo território Nacional | 0,78 | 0,78 | 0,81 |
| Feijão macaçar | Norte e Nordeste | 0,77 | 0,77 | 1,07 | | 0,55 | 0,55 | 0,64 |
| Milho | Nordeste (exc. MA e PI) e Norte (exc. RO) | 0,32 | 0,32 | 0,32 | Norte (exc. Ro e Ac) e Nordeste (exc. Ma e Pi) | 0,27 | 0,27 | 0,27 |
| | Maranhão e Piauí | 0,35 | 0,35 | 0,35 | Maranhão e Piauí | 0,23 | 0,23 | 0,23 |
| | Centro Sul (exceto MT) | 0,25 | 0,25 | 0,25 | Sul, Sudeste e Centro-Oeste (exceto MT) | 0,23 | 0,23 | 0,23 |
| | MT e RO | 0,23 | 0,23 | 0,23 | MT, Ro AC | 0,18 | 0,18 | 0,18 |
| Sorgo | Nordeste (exc. MA e PI) e Norte (exc. RO) | 0,25 | 0,25 | 0,25 | Sul, Sudeste e Centro-Oeste | 0,16 | 0,16 | 0,16 |
| | Maranhão e Piauí | 0,25 | 0,25 | 0,25 | Norte e Nordeste | 0,19 | 0,19 | 0,19 |
| | Centro Sul (exceto MT) | 0,18 | 0,18 | 0,18 | | | | |
| | MT e RO | 0,16 | 0,16 | 0,16 | | | | |
| Trigo | Sul | 0,33 | 0,33 | 0,48 | Sul | 0,33 | 0,33 | 0,40 |

¹ Decreto nº 5.559, de 05 de outubro de 2005

² Decreto nº 5.869, de 03 de agosto de 2006

³ Decreto nº 6.266, de 22 de novembro de 2007

Fonte: CONAB, 2009

Outro dado importante é quanto à reação do mercado frente às ações do Governo. Segundo a CONAB (2.009), em vários municípios o simples ato de divulgação da instalação de postos de compra gerou o aumento de preços dos produtos agrícolas pagos ao produtor, garantindo, por consequência, a manutenção de sua renda.

Para avaliar se a modalidade Compra Direta vem proporcionando ao produtor rural, através da renda obtida, acesso à quantidade suficiente de alimentos, iremos comparar com a cesta básica pesquisada pelo DIEESE.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos - DIEESE realiza pesquisa dos preços médios da cesta básica das principais capitais brasileiras. Essa pesquisa considera que os produtos da Cesta Básica e suas respectivas quantidades mensais são diferentes por regiões. Assim, as capitais são divididas em 3 regiões: Região I (São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília, Goiânia e Vitória), Região II (Recife, Salvador, Fortaleza, João Pessoa, Aracaju, Belém, Manaus e Natal) e Região III (Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis).

Os produtos que compõem as cestas básicas e suas respectivas quantidades são apresentados na Tabela 37 e foram definidos pelo Decreto Nº 399 de 30/04/1.938, que continua em vigor. Ressalta-se que essas quantidades referem-se à alimentação diária de um trabalhador adulto.

Tabela 37 - Produtos que compõem Cesta Básica, segundo regiões

| Produtos | Região I | Região II | Região III |
|-------------------|-----------------|------------------|-------------------|
| Carne (Kg.) | 6,0 | 4,5 | 6,6 |
| Leite (L.) | 7,5 | 6,0 | 7,5 |
| Feijão (Kg.) | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Arroz (Kg.) | 3,0 | 3,6 | 3,0 |
| Farinha (Kg.) | 1,5 | 3,0 | 1,5 |
| Batata (Kg.) | 6,0 | - | 6,0 |
| Tomate (Kg.) | 9,0 | 12,0 | 9,0 |
| Pão Francês (Kg.) | 6,0 | 6,0 | 6,0 |
| Café em pó (Kg.) | 0,6 | 0,3 | 0,6 |
| Banana (unidade) | 90 | 90 | 90 |
| Açúcar (Kg.) | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Óleo (ml.) | 750 | 750 | 900 |
| Manteiga (Kg.) | 0,75 | 0,75 | 0,75 |

Fonte: DIEESE, 2.009

Mediante os produtos considerados na Cesta Básica, elaboramos Tabela 38, onde foram calculadas as calorias correspondentes, bem como o

custo por caloria. Concluiu-se que o custo varia de R\$2,37/1000 kcal a R\$ 3,19/1000 Kcal, conforme o ano em questão.

Tabela 38 – Cesta Básica

| PRODUTO | QUANT. (g.) | CALORIAS (Kcal.) (*) | Região I | | Região II | | Região III | |
|--|-------------|-------------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|
| | | | Quant. (Kg.) | Calorias (Kcal.) | Quant. (Kg.) | Calorias (Kcal.) | Quant. (Kg.) | Calorias (Kcal.) |
| Carne | 100 | 212,0 | 6,00 | 12.720 | 4,50 | 9.540 | 6,60 | 13.992 |
| Leite em pó | 100 | 497,0 | 7,74 | 38.468 | 6,192 | 30.774 | 7,740 | 38.468 |
| Feijão | 100 | 76,0 | 4,50 | 3.420 | 4,50 | 3.420 | 4,50 | 3.420 |
| Arroz | 100 | 128,0 | 3,00 | 3.840 | 3,60 | 4.608 | 3,00 | 3.840 |
| Farinha de mandioca | 100 | 371,0 | 1,50 | 5.565 | 3,00 | 11.130 | 1,50 | 5.565 |
| Batata | 100 | 52,0 | 6,00 | 3.120 | | 0 | 6,00 | 3.120 |
| Tomate | 100 | 15,0 | 9,00 | 1.350 | 12,00 | 1.800 | 9,00 | 1.350 |
| Pão francês | 100 | 300,0 | 6,00 | 18.000 | 6,00 | 18.000 | 6,00 | 18.000 |
| Café | 100 | 9,0 | 0,60 | 54 | 0,30 | 27 | 0,60 | 54 |
| Açúcar | 100 | 387,0 | 3,00 | 11.610 | 3,00 | 11.610 | 3,00 | 11.610 |
| Óleo | 100 | 884 | 0,0006855 | 6 | 0,0006855 | 6 | 0,0008226 | 7 |
| Manteiga | 100 | 758 | 0,75 | 5.685 | 0,75 | 5.685 | 0,75 | 5.685 |
| Total mensal de calorias (Kcal.) | | | | 65.364 | | 65.820 | | 66.636 |
| Preço médio da cesta básica (R\$) (**) | 2.006 | | | 164,18 | | 168,00 | | 137,31 |
| | 2.007 | | | 179,21 | | 184,00 | | 147,82 |
| | 2.008 | | | 219,80 | | 225,00 | | 185,43 |
| Custo (R\$/1000 Kcal) | 2.006 | | | 2,51 | | 2,55 | | 2,06 |
| | 2.007 | | | 2,74 | | 2,80 | | 2,22 |
| | 2.008 | | | 3,36 | | 3,42 | | 2,78 |
| Custo médio anual (R\$/1000 Kcal) | 2.006 | | | 2,37 | | | | |
| | 2.007 | | | 2,59 | | | | |
| | 2.008 | | | 3,19 | | | | |

(*) Dados obtidos através de TACO, 2.009

(**) Dados obtidos através de DIEESE, 2.009

Elaborado pelo autor

Considerando o custo médio por Kcal e o custo de aquisição por produtor beneficiado através da modalidade Compra Direta, observamos na Tabela 39 que os produtores receberam valores suficientes para adquirir 2.460, 2.882 e 2.983 Kcal/dia em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente.

Tabela 39 – Quantidade de calorias diárias que poderiam ser obtidas através da modalidade Compra Direta

| | 2.006 | 2.007 | 2.008 |
|---|----------|----------|----------|
| Custo com aquisição por produtor beneficiado (R\$/ano) ¹ | 2.128,43 | 2.725,33 | 3.472,90 |
| Custo médio por ano (R\$/1000 Kcal.) ² | 2,37 | 2,59 | 3,19 |
| Produtos adquiridos (Kcal/dia) | 2.460 | 2.882 | 2.983 |

¹Tabela 34

² Tabela 38

Caso os produtores rurais necessitassem, exclusivamente, do valor obtido da venda de seus produtos, através da modalidade Compra Direta, para adquirir alimentos para o sustento de sua família, eles não conseguiriam fazê-lo em quantidade adequada. O número médio de moradores em domicílios rurais é de 3,77 (Gráfico 8). Portanto, com a receita obtida das vendas daria para adquirir, diariamente, 653 Kcal/habitante, 765 Kcal/habitante e 791 Kcal/habitante em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente.

Se o produtor familiar recebesse o valor máximo estipulado (R\$3.500,00 por ano) em 2.006, ano de menor custo da cesta básica (R\$2,37 / 1000 Kcal), ele poderia adquirir, diariamente, 1.073 Kg/habitante. O PAA ao pagar, no máximo, R\$3.500,00/ano não conseguiu, nos 3 anos estudados, promover a segurança alimentar da família do produtor familiar, por meio da modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar.

Segundo DIEESE (2.010), o valor médio da cesta básica para janeiro/2.010 foi de R\$ 185,08. Considerando esse valor, o produtor familiar necessita de R\$ 8.373,00 por ano para adquirir a quantidade de calorias definida pelo Decreto Nº 399 de 30/04/1.938. Esta quantia é próxima do valor máximo estipulado pelo PAA para a modalidade Compra Direta a partir de 15/09/2.009 (R\$8.000,00/produtor.ano).

Quanto à qualidade dos alimentos que possam vir a ser adquiridos através da renda obtida pelos produtores que comercializaram seus produtos através da Compra Direta, nada podemos afirmar, por não haver parâmetros que possam indicar tal fato.

6.2.2 Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque)

A modalidade CPR-Estoque no período de 2.006 a 2.008 adquiriu 165.162 toneladas de produtos agrícolas, segundo CONAB (2.009).

Esta modalidade será analisada apenas por meio dos dados referentes a 2.006, 2.007 e 2.008, tendo em vista que nos anos anteriores havia apenas a modalidade Compra antecipada Especial da Agricultura Familiar que englobava a CPR-Estoque e CPR – Doação, sendo que apenas a partir de 2.006 essas modalidades foram desmembradas.

Entre 2.006 e 2.007 houve aumento de 56.656 T. para 57.980 T. (2,3%) de produtos adquiridos e diminuição para 50.526 T. (-12,8%) em 2.008, conforme Tabela 40. Quanto ao número de produtores beneficiados, observa-se também uma oscilação, isto é aumento de 18% e diminuição de 5,9% entre os períodos de 2.006 à 2.007 e 2.007 à 2.008, respectivamente.

O custo com aquisição dos produtos aumentou gradativamente nos últimos 3 anos, entretanto, o custo com aquisição por produtor beneficiado apresentou uma redução de 9,0% entre 2.006 e 2.007 e um aumento de 12% entre 2.007 e 2.008.

Tabela 40 – Modalidade CPR-Estoque

| | 2.006 | 2.007 | 2.008 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Produtos Adquiridos (T.) | 56.656 | 57.980 | 50.526 |
| Produtores beneficiados | 13.271 | 15.639 | 14.715 |
| Custo com aquisição (R\$) | 41.964.509,42 | 45.000.800,60 | 47.432.956,08 |
| Custo com aquisição por produtor beneficiado (R\$) | 3.162,12 | 2.877,47 | 3.223,44 |
| Custo com aquisição por produto adquirido (R\$) | 740,69 | 776,14 | 938,78 |

Fonte: dados obtidos em CONAB, 2009

Elaborada pelo autor

Na Tabela 41 são apresentados o custo médio e o custo de aquisição por produtor beneficiado através da modalidade CPR-Estoque. Constata-se que os produtores receberam valores suficientes para adquirir 3.655, 3.044 e 2.768 Kcal/dia em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente.

Tabela 41 – Quantidade de calorias diárias que poderiam ser obtidas através da modalidade CPR-Estoque

| | 2.006 | 2.007 | 2.008 |
|---|----------|----------|----------|
| Custo com aquisição por produtor beneficiado (R\$/ano) ¹ | 3.162,12 | 2.877,47 | 3.223,44 |
| Custo médio por ano (R\$/1000 Kcal.) ² | 2,37 | 2,59 | 3,19 |
| Produtos adquiridos (Kcal/dia) | 3.655 | 3.044 | 2.768 |

¹ Tabela 40

² Tabela 38

Como no caso da modalidade Compra Direta, pelos resultados obtidos, verifica-se que os produtores rurais não conseguiriam adquirir alimentos em quantidade adequada para o sustento de sua família apenas através da comercialização de seus produtos pela modalidade CPR-Estoque.

Não podemos avaliar quanto a qualidade dos alimentos que poderiam ser obtidos pelos produtores com a renda adquirida da venda de seus produtos.

6.2.3 Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação)

Através da modalidade CPR-Doação, nos últimos 3 anos, segundo CONAB (2.009), foram adquiridas 295.758,4 toneladas de diversos produtos alimentícios utilizados na formação de estoques e na doação a famílias ou grupos em estado de carência alimentar.

Nesse período houve um aumento entre 2.006 e 2.007 e uma redução entre 2.007 e 2.008 tanto em relação a quantidade de produtos adquiridos quanto ao número de produtores beneficiados. Entretanto, o número de pessoas beneficiadas aumentou significativamente nos 3 anos em questão, bem como o custo com aquisição dos produtos (Tabela 42).

Tabela 42 – Modalidade CPR-Doação

| | 2.006 | 2.007 | 2.008 |
|--|---------------|----------------|----------------|
| Produtos Adquiridos (T.) | 64.378,4 | 117.274 | 114.106 |
| Produtores beneficiados | 41.603 | 65.697 | 64.109 |
| Pessoas beneficiadas | 4.208.167 | 8.161.756 | 10.466.480 |
| Custo com aquisição (R\$) | 90.295.034,53 | 142.656.233,51 | 182.677.903,00 |
| Custo com aquisição por produtor beneficiado (R\$) | 2.170,40 | 2.171,43 | 2.849,49 |
| Custo com aquisição por pessoa beneficiada (R\$) | 21,45 | 17,47 | 17,45 |
| Produtos adquiridos por pessoa beneficiada (Kg.) | 15,30 | 14,37 | 10,90 |
| Custo com aquisição por produto adquirido (R\$/T.) | 1.402,57 | 1.216,44 | 1.600,95 |

Fonte: dados obtidos em CONAB, 2009

Elaborada pelo autor

Como nas modalidades anteriores, apresentamos na Tabela 43 o custo médio e o custo de aquisição por produtor beneficiado. Verifica-se que os produtores receberam valores suficientes para adquirir 2.509, 2.297 e 2.447 Kcal/dia em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente, que são insuficientes para o sustento de uma família.

Tabela 43 – Quantidade de calorias diárias que poderiam ser obtidas através da modalidade CPR-Doação

| | 2.006 | 2.007 | 2.008 |
|---|----------|----------|----------|
| Custo com aquisição por produtor beneficiado (R\$/ano) ¹ | 2.170,40 | 2.171,43 | 2.849,49 |
| Custo médio por ano (R\$/1000 Kcal.) ² | 2,37 | 2,59 | 3,19 |
| Produtos adquiridos (Kcal/dia) | 2.509 | 2.297 | 2.447 |

¹ Tabela 42

² Tabela 38

A modalidade CPR-Doação, além de atender aos produtores, propicia que os produtos comercializados sejam distribuídos a famílias e entidades. Essa distribuição deve atender ao cronograma estabelecido no Projeto encaminhado pelos produtores e aprovado pela CONAB. Como o pagamento dos produtores é efetuado mediante a comprovação da quantidade e qualidade entregue por período, podemos concluir que a população a ser beneficiada através da distribuição de produtos vem tendo acesso aos alimentos em relação à qualidade e periodicidade.

No entanto, nos últimos 3 anos a quantidade distribuída por pessoa vem decrescendo, 15,30 Kg; 14,37 Kg e 10,90 Kg em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente. Essas quantidades não podem ser consideradas suficiente para garantir a segurança alimentar de uma pessoa.

Um fator limitador para o aumento na quantidade de produtos adquiridos / doados é a insuficiência de meios adequados ao transporte, armazenagem e conservação dos alimentos. Essa carência ocorre tanto por parte dos produtores e entidades receptoras, como, também, pelas entidades governamentais municipal, estadual e federal envolvidas no processo.

6.2.4 Distribuição de Cestas de Alimentos

Os produtos oriundos do PAA, que não são distribuídos à população em situação de insegurança alimentar, são destinados a formação de estoque estratégico do governo federal juntamente com os produtos adquiridos no mercado via leilão público.

Este estoque e os produtos recebidos em doação ao Fome Zero propiciam a formação de cestas de alimentos que irão suplementar as necessidades alimentares e nutricionais de famílias de trabalhadores rurais acampadas, quilombolas, comunidades de terreiros, famílias atingidas por barragens e comunidades indígenas, além daquelas comunidades vitimadas por calamidades públicas (enchentes, secas, deslizamentos etc), em diferentes regiões do país, e que precisam ser imediatamente socorridas por se encontrarem em situações emergenciais propícias à insegurança alimentar.

As famílias que recebem essas cestas são indicadas pelo MDS ou pelo Ministério da Integração Nacional – MI, sendo que a distribuição fica a cargo dos representantes da FUNAI, INCRA, FUNASA, Fundação Cultural Palmares, Defesa Civil, Forças Armadas entre outros, além dos diversos parceiros do Fome Zero.

É importante observar que enquanto a quantidade total distribuída diminuiu em 27,6%, comparando dados de 2.006 (40.943,1 T.) e 2.008 (29.640,5 T.), a despesa total dobrou, R\$43.308.559,02 em 2.006 e R\$ 87.342.958,41 em 2.008 (Tabela 44).

TABELA 44 – Demonstrativo da Distribuição de Alimentos

| ANO | FAMÍLIAS ATENDIDAS | TOTAL DISTRIBUÍDO (T.) | QUANT. ADQUIRIDA DA AGRIC. FAM. (T.) | DESPEZA TOTAL (R\$) |
|-------|--------------------|------------------------|--------------------------------------|---------------------|
| 2.006 | 603.575 | 40.943,1 | 15.838,6 | 43.308.559,02 |
| 2.007 | 576.935 | 53.690,3 | 14.555,9 | 31.535.937,26 |
| 2.008 | 648.530 | 29.640,5 | 9.277,0 | 87.342.958,41 |

Fonte: dados obtidos em CONAB, 2009

O número de famílias que receberam cestas de alimentos diminuiu 4,4% entre 2.006 e 2.007 enquanto a quantidade de alimentos distribuídos aumentou 31,1%. Para o período entre 2.007 e 2.008, aumentou a quantidade de famílias atendidas em 12,4% e diminuiu o número de alimentos distribuídos em 44,8% (Tabela 44).

A quantidade de alimentos distribuídos por família não apresenta uma quantidade constante 68; 93 e 46 Kg / família, respectivamente em 2.006, 2.007 e 2.008 (Tabela 44), demonstrando que a distribuição de cestas não garante o acesso aos alimentos em quantidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar. No entanto, referente à qualidade dos produtos distribuídos, considera-se que estes encontram-se de acordo com os padrões exigidos por lei.

Os produtos adquiridos da agricultura familiar contribuíram em 38,7%, 27,1% e 31,3% da composição das cestas em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente (Tabela 44).

Na Tabela 45, observa-se que as despesas com a distribuição das cestas vêm aumentando significativamente. Comparando 2.006 com 2.008, a despesa por tonelada distribuída praticamente triplicou, enquanto que a despesa por famílias atendidas aumentou em 88%.

TABELA 45 – Quantidade Distribuída, Despesa Total e Quantidade Adquirida pela CPR – Doação, segundo ano

| ANO | QUANT. DISTRIBUÍDA (Kg) / FAMÍLIA ATENDIDA | DESPESA TOTAL / TOTAL DISTRIBUÍDO (R\$/T.) | DESPESA TOTAL / FAMÍLIA ATENDIDA (R\$) | QUANT. ADQUIRIDA AGRIC. FAMILIAR/ TOTAL DISTRIBUÍDO (%) |
|-------|--|--|--|---|
| 2.006 | 67,834 | 1.057,77 | 71,75 | 38,68 |
| 2.007 | 93,061 | 587,37 | 54,66 | 27,11 |
| 2.008 | 45,704 | 2.946,79 | 134,68 | 31,30 |

Fonte: dados obtidos em CONAB, 2009

Nos últimos 3 anos a composição média das cestas de alimentos foi de 43% de arroz, 14% de feijão, 9% de farinha de mandioca, 9% de óleo, 6% de açúcar, 5% de leite, 3% de farinha de trigo, 2% de fubá e 2% de flocos de milho (Tabela 46).

TABELA 46 – Quantidade Distribuída, segundo produto e ano de distribuição

| ANO | ARROZ (T.) | FEIJÃO (T.) | FUBÁ (T.) | FLOCOS DE MILHO (T.) | FARINHA MAND. (T.) | MACAR-RÃO (T.) | ÓLEO DE SOJA (T.) | AÇÚCAR (T.) | FAR. DE TRIGO (T.) | LEITE EM PÓ (T.) | SAL (T.) | TOTAL (T.) |
|-------|------------|-------------|-----------|----------------------|--------------------|----------------|-------------------|-------------|--------------------|------------------|----------|------------|
| 2.006 | 17.687 | 5.656,4 | 900,8 | 898,70 | 3635,7 | 1723,7 | 3571,5 | 2741,8 | 2379,8 | 1727,6 | 20 | 40.943,1 |
| 2.007 | 22.898,8 | 7.621,3 | 969,3 | 1.107,1 | 4.895,1 | 2.471,6 | 4.596,2 | 4.865,9 | 1.654 | 2.611 | | 53.690,3 |
| 2.008 | 12.684 | 4.426 | 606 | 488 | 2903 | 1559 | 2501 | 2541 | 375 | 1557 | | 29.640,0 |

Fonte: dados obtidos em CONAB, 2009

Através dessa composição, elaboramos a Tabela 47 onde foram calculadas as calorias referentes a quantidade de cada produto distribuído. Com referência a quantidade de calorias por família, foram distribuídas ao ano 112.510.111.000 Kcal, 148.155.312.000 Kcal, 81.045.920.000 Kcal em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente.

Se considerarmos a composição familiar média de 3,77 pessoas (Gráfico 8), foram distribuídas por dia 135,5 Kcal; 187 Kcal e 90,8 Kcal por pessoa em 2.006, 2.007 e 2.008, respectivamente. Conclui-se que a distribuição de cestas de alimentos não garante o acesso a quantidade calórica suficiente para cada indivíduo.

Ainda na Tabela 47, calculamos o custo em relação às calorias distribuídas anualmente por família. Em 2.006 foram gastos R\$ 0,39/1000 Kcal, em 2.007 esse valor foi de R\$ 0,21/ 1000 Kcal e R\$ 1,08/ 1000 Kcal em 2.008.

TABELA 47 – Quantidade e Calorias de Produtos Distribuídos, segundo ano.

| PRODUTO | QUANTIDADE (g.) | CALORIAS (Kcal.)* | 2.006 | | 2.007 | | 2.008 | |
|------------------------|--------------------|----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| | | | Quantidade (T.) | Calorias (Kcal.) | Quantidade (T.) | Calorias (Kcal.) | Quantidade (T.) | Calorias. (Kcal) |
| Arroz | 100 | 128,0 | 17.687,000 | 22.639.360.000 | 22.898,800 | 29.310.464.000 | 12.684,000 | 16.235.520.000 |
| Feijão | 100 | 76,0 | 5.656,400 | 4.298.864.000 | 7.621,300 | 5.792.188.000 | 4.426,000 | 3.363.760.000 |
| Fubá | 100 | 353,0 | 900,800 | 3.179.824.000 | 969,300 | 3.421.629.000 | 606,000 | 2.139.180.000 |
| Flocos de milho | 100 | 353,0 | 898,700 | 3.172.411.000 | 1.107,100 | 3.908.063.000 | 488,000 | 1.722.640.000 |
| Farinha de mandioca | 100 | 371,0 | 3.635,700 | 13.488.447.000 | 4.895,100 | 18.160.821.000 | 2.903,000 | 10.770.130.000 |
| Macarrão | 100 | 371,0 | 1.723,700 | 6.394.927.000 | 2.471,600 | 9.169.636.000 | 1.559,000 | 5.783.890.000 |
| Óleo de soja | 100 | 884,0 | 3.571,500 | 31.572.060.000 | 4.596,200 | 40.630.408.000 | 2.501,000 | 22.108.840.000 |
| Açúcar | 100 | 387,0 | 2.741,800 | 10.610.766.000 | 4.865,900 | 18.831.033.000 | 2.541,000 | 9.833.670.000 |
| Farinha de trigo | 100 | 360,0 | 2.379,800 | 8.567.280.000 | 1.654,000 | 5.954.400.000 | 375,000 | 1.350.000.000 |
| Leite em pó | 100 | 497,0 | 1.727,600 | 8.586.172.000 | 2.611,000 | 12.976.670.000 | 1.557,000 | 7.738.290.000 |
| Sal | 100 | 0,0 | 20,000 | 0 | 0,000 | 0 | 0,000 | 0 |
| Total (Kcal.) | | | | 112.510.111.000 | | 148.155.312.000 | | 81.045.920.000 |
| Nº famílias atendidas | | | | 603.575 | | 576.935 | | 648.530 |
| Kcal/família.ano | | | | 186.406 | | 256.797 | | 124.969 |
| Despesa total (R\$) | | | | 43.308.559,02 | | 31.535.937,26 | | 87.342.958,41 |
| Custo (R\$/ 1000 Kcal) | | | | 0,39 | | 0,21 | | 1,08 |

* Dados obtidos através de TACO (2.009)

Elaborada pelo autor

Para avaliar o custo para distribuição das cestas de alimentos, iremos compará-lo com os preços médios da cesta básica das principais capitais brasileiras pesquisadas pelo DIEESE (Tabela 48).

Tabela 48 – Custos da Cesta Básica X Custo de Produtos Distribuídos

| | 2.006 | | 2.007 | | 2.008 | |
|---|---------------------------|------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| | Cesta Básica ¹ | Produtos Distribuídos ² | Cesta Básica ¹ | Produtos Distribuídos ² | Cesta Básica ¹ | Produtos Distribuídos ² |
| Custo Dieese (R\$ /1000 Kcal) | 2,37 | 0,39 | 2,59 | 0,21 | 3,19 | 1,08 |
| Produtos distribuídos (1000 kcal) ² | 186,406 | 186,406 | 256,797 | 256,797 | 124,969 | 124,969 |
| Custo total (R\$) | 441,78 | 72,70 | 665,10 | 53,93 | 398,65 | 134,97 |
| Composição média da cesta (Kcal/dia) ¹ | 2.179 | 511 | 2.194 | 704 | 2.221 | 342 |

¹ Tabela 37² Tabela 46

O Programa de Aquisição de Alimentos é mais eficiente se comparados os custos de distribuição de alimentos com os preços médios de mercado da cesta básica. No entanto, este Programa distribui 342, 511 e 704 Kcal/dia enquanto a composição média da cesta básica definida pelo Decreto Nº 399 é de 2.198 Kcal/dia.

7 - CONCLUSÃO

Os programas adotados pela Política Agrícola e Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil sempre foram desenvolvidos colateralmente de forma que não havia uma coordenação que aliasse essas duas políticas.

O papel inovador do Programa de Aquisição de Alimentos é justamente a conjugação dessas políticas. A Política Agrícola é representada no Programa de Aquisição de Alimentos por meio das modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar e CPR-Estoque que são similares aos instrumentos Aquisição do Governo Federal – AGF e Empréstimo do Governo Federal Sem Opção de Venda – EGF/SOV, respectivamente. As diferenças entre esses instrumentos é que os pertencentes ao PAA são direcionados apenas aos produtores familiares e possuem um limite nos valores anuais recebidos por produtor. O AGF, atualmente, só é realizado em casos esporádicos o que não ocorre com o PAA.

A Compra Direta da Agricultura Familiar é semelhante aos Programas de Segurança Alimentar adotados em governos anteriores e que pertenceram à Linha de Racionalização da Produção de Alimentos. Esta linha visa a reversão do problema nutricional ao propiciar a geração de renda do produtor rural. Além disso, contribui para a estruturação, organização e planejamento da oferta desse segmento produtivo, pois ao ter a aquisição de sua produção assegurada pelo Governo Federal com preços remuneradores, o produtor familiar é incentivado a produzir mais e de acordo com a legislação vigente. Portanto, essa linha de ação pretende atacar uma das causas da insegurança alimentar desse segmento da população.

O programa pode propiciar que o produtor familiar consiga comercializar sua produção no mercado, de forma independente. Entretanto, embora o PAA tenha contribuído para uma melhor comercialização dos produtos da agricultura familiar, tem se mostrado incapaz de criar canais alternativos de mercados, tornando-se, geralmente, o único destino viável dessa produção.

Os produtos adquiridos via Compra Direta são direcionados ao estoque estratégico do Governo Federal a fim de compor as cestas de alimentos que são distribuídas à população em situação de insegurança alimentar. Nesse caso, a modalidade assemelha-se, também, aos Programas de Segurança Alimentar que foram instituídos em governos anteriores e que pertenceram à Linha de Distribuição de Cestas Básicas. Essa linha tem o intuito de combater os sintomas da insegurança alimentar.

A modalidade CPR-Doação é um caso singular, pois ao mesmo tempo que pode ser considerada um instrumento da Política Agrícola ao ser confundida com o AGF, é parecida aos Programas de Segurança Alimentar criados ao longo da história brasileira e que pertenciam à Linha de Segurança Alimentar. Isto se deve ao fato de que esta modalidade ao mesmo tempo em que propicia a aquisição de produtos da agricultura familiar, assegura sua distribuição à população carente.

Assim, apesar do PAA assemelhar-se a alguns programas que pertenceram à Política Agrícola e à Política de Segurança Alimentar, ele é inovador ao criar uma ação estratégica conjugada de fomento produtivo à agricultura familiar e de assistência alimentar às populações em situações de risco. É um programa que ao mesmo tempo pode atacar uma das causas e os sintomas da insegurança alimentar.

Um fator interessante desse programa é que os recursos recebidos pela comercialização dos produtos podem movimentar a economia local, incentivando outros segmentos de produção e comercialização. Com a geração de renda, pode ocorrer, também, a fixação das comunidades rurais, tendo reflexo na redução do êxodo rural e das tensões sociais.

No entanto, o PAA é pouco abrangente. Entre 2.006 e 2.008, foram beneficiados, no máximo, 268.850 produtores rurais que representam 7,4% desse segmento no Brasil.

Pode haver duas causas que impedem a ampliação da base social do PAA. A primeira é a dificuldade de acesso ao programa por parte dos agricultores familiares menos estruturados, devido aos canais precários de divulgação. Essa ineficiência tem gerado muitas contradições entre as informações que chegam aos beneficiários e as instâncias operativas do programa.

A outra causa se deve à segurança orçamentária. O programa não tem um orçamento próprio, fica restrito aos repasses por convênios firmados com os Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Desenvolvimento Agrário (MDA). Pode ocorrer em um determinado momento, do programa não poder expandir seu atendimento a produtores que ainda não participaram de suas modalidades.

Assim, enquanto não ocorrer fluxo de informações adequado entre os atores envolvidos e segurança orçamentária, pode acontecer que uma grande parte dos produtores estejam comercializando sua produção a preços inferiores no mercado.

Ao avaliarmos o PAA como instrumento de inclusão social no campo, consideramos que o programa não atende a essa questão. Inclusão social deve referir-se a melhores condições de vida para a população e igualdade de oportunidades, através dos geradores de capacidades educação, saúde, alimentação adequada, cultura, saneamento básico e renda.

Por meio do programa, a inclusão social só seria alcançada no caso de que todas as necessidades do homem do campo fossem supridas através do gerador de capacidades renda. O PAA, por meio de suporte à comercialização dos produtos da agricultura familiar, poderia vir a realizar a inclusão econômica no campo. Haveria a possibilidade de que os produtores familiares gerassem níveis de renda acima da linha de pobreza por meio da utilização das modalidades do programa.

Entretanto, ao analisar a efetividade do PAA em relação à inclusão econômica, conclui-se que se o produtor comercializar sua produção apenas através das modalidades do programa, continuará em situação de pobreza. Os valores máximos que poderiam vir a ser recebidos são inferiores à renda mensal familiar per capita referente à linha de pobreza. Há um *déficit* entre a receita obtida pela comercialização dos produtos e o limite da linha de pobreza.

Para avaliar o PAA como instrumento para melhorar a situação alimentar dos consumidores beneficiários e dos produtores familiares, partimos do desenho de um modelo apresentado na Figura 1.

Considera-se que o programa poderia contribuir para uma melhor condição alimentar das famílias em situação de risco por meio da distribuição de alimentos. Realizamos análise de efetividade do programa para duas modalidades – CPR-Doação e distribuição de cestas de alimentos originários dos estoques governamentais.

Avaliamos que a quantidade média de produto distribuída ao consumidor beneficiário era insuficiente para que ele deixasse de pertencer ao grupo de pessoas que se encontram em situação de risco alimentar.

Portanto de acordo com o modelo apresentado, conclui-se que o PAA possibilita o acesso aos alimentos por parte da população em risco alimentar, mas essa distribuição não ocorre em quantidade suficiente para que essas pessoas deixem seu estado de insegurança alimentar.

Entretanto, no caso da distribuição de cestas de alimentos, o programa vem demonstrando ser eficiente se comparados o custo da distribuição de alimentos com os preços médios de mercado.

Outro aspecto apresentado no modelo é que ao adquirir alimentos do produtor familiar, o programa propicia uma renda que permitirá o acesso aos alimentos de forma a proporcionar a segurança alimentar a esse segmento.

Analisamos as modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar, CPR-Doação e CPR-Estoque, por meio de seu custo-eficiência. Nas três modalidades pode-se concluir que a quantidade de alimentos em Kcal que poderia ser adquirida por meio da receita obtida pela comercialização dos produtos ao PAA, não seria suficiente para que a família do produtor rural pudesse deixar seu estado de insegurança alimentar.

A outra forma de proporcionar segurança alimentar para o produtor familiar, seria pela influência do programa nos preços do mercado local. Embora esse fato seja factível, não houve muitas constatações desse ocorrido. Acredita-se que o produtor familiar ainda está dependente das ações do programa.

Pode-se afirmar, por meio deste estudo, que o PAA não pode ser considerado como instrumento de segurança alimentar, por não garantir o acesso aos alimentos em quantidade adequada às populações em situação de insegurança alimentar – consumidores beneficiários e produtores familiares.

A fim de que o PAA venha a se estruturar como instrumento de segurança alimentar, há necessidade de melhoria no fluxo de informações a respeito do programa, suas modalidades e formas de operação, bem como ampliação dos recursos orçamentário, de caráter permanente, para a execução das modalidades do programa.

Os limites de valores fixados para as modalidades do programa deveriam ser elevados a um patamar que promovesse o acesso, por parte do produtor familiar, à quantidade adequada de alimentos. Com a elevação desses limites, o produtor rural poderia ofertar mais produtos na modalidade CPR-Doação, propiciando que o consumidor beneficiário, também, pudesse ter acesso à quantidade suficiente de alimentos.

Pode ser que com os novos limites de valores fixados para as modalidades do programa, a partir de 15/09/2.009, o produtor familiar deixe o

estado de insegurança alimentar. Entretanto, esta avaliação deve ser realizada em estudos futuros.

Apesar dos fatores que têm sido obstáculos para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos e para a integração de uma maior parcela de produtores familiares, considera-se que este programa é um importante instrumento de política pública para o fortalecimento da agricultura familiar e para o acesso, embora em quantidade não tão significativa, aos alimentos por parte dos consumidores beneficiários.

Finalmente, gostaríamos de ressaltar a importância de estudos que investiguem, avaliem e reflitam sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. É através dessas pesquisas que podem surgir parâmetros que venham a contribuir na evolução do mesmo a fim de atingir seus objetivos de inclusão econômica e segurança alimentar.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural – **Cadernos de Ciência & Tecnologia** – v. 15, n° 1, jan/abr – p. 132-152, 1998

ANJOS, F.S.; CALDAS, N. V. Construindo a segurança alimentar: A experiência recente dos CONSADs no Brasil meridional - **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v.45, n° 3, jul./set. 2007

ARRUDA, B.K.G. O desafio da alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**. V..1 n°3, Rio de Janeiro, RJ, jul/set. 1985

ARRUDA, B.K.G.; ARRUDA, I.K.G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v.7 n° 3, Recife, PE, jul./set. 2007

ARRUDA, E.E; ALMEIDA, C.M. A mercantilização do programa nacional de merenda escolar. Intermeio - Revista do Programa de Pós-graduação em Educação. V. 11, n° 22, p. 88-110, Campo Grande, MS, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?RED-RELRURAL>>. Acesso em 30 jun. 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/default.asp?id=relrural&ano=1999>>. Acesso em 30 jun. 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp#10> . Acesso em 25 jan. 2009.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil. Texto para Discussão N° 800 – IPEA. Brasília, DF, 2001

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. Sobre as utilidades do Cadastro Único. Texto para Discussão N° 244 – Universidade Federal Fluminense/ Economia. Rio de Janeiro, RJ, 2008

BASTOS, F.; GOMES, A. Programa de aquisição de alimentos: uma avaliação institucional. Disponível em <www.nead.gov.br/tmp/encontro/cdrom/gt/1/Fernando_Bastos.pdf>. Acesso em 14 out. 2007.

BELIK, W.; SILVA J.G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**,. v.15 n°4, São Paulo, SP, out./dez. 2001.

BELIK, W; DEL GROSSI, M. O Programa Fome Zero no contexto das Políticas Sociais no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v. X, p. 1-24, Campinas, SP, 2003

BOOG, M.C.F.; Doação de alimentos como ação emergencial de combate à fome – subsídios aos COMSEAS. **Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. XIII, p. 78-84, jun./jul. 2006

BRADACZ, D. C. Modelo de gestão da qualidade para o controle de desperdício de alimentos em unidades de alimentação e nutrição - Modelo de gestão da qualidade para o controle de desperdício de alimentos em unidades de alimentação e nutrição. Universidade Federal De Santa Catarina Pós-Graduação Em Engenharia De Produção, Disponível em <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/10539.pdf>>. Acesso em 30 set. 2007.

BRASIL, 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 de 25/07/2006.

BRASIL, Programa Gestão Pública. Disponível em <pgpe.planejamento.gov.br/Docs/Gestao_Descen_Adroaldo_Quintela.ppt>. Acesso em 05 jan. 2009

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa de Combate às Carências Nutricionais – PCCN**. Secretaria Executiva, Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional **Ciência& Saúde Coletiva**, v.12, nº 6, Rio de Janeiro, RJ, nov./dez. 2007.

CNA. Crédito Rural Disponível em <<http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=14837>>. Acesso em 15 mai. 2008.

CARVALHO, M.S.; BEZERRA NETO, P.S; MANZANO, S.P. Pobreza e desnutrição no Brasil: Avaliação do Programa “ Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN)” **Revista Cadernos de Debate**. v. X, p. 25-42, Campinas, SP, 2003

COELHO, C. N. 70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1.931 – 2001). **Revista de Política Agrícola**. Ano X, Nº 3, Jul/Ago/Set 2001, p. 03-58, Brasília, DF, 2001

CORRÊA, A.M.S. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v.21, nº 60, maio/ago. 2007

CONAB. Disponível em <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em 01.09.2009.

CONAB. Série Histórica de Produção. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=134>>. Acesso em 30 jun. 2008

(a) CONAB. Série Histórica de Produção. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=43>>. Acesso em 30 jun. 2008

- (b) CONAB. Série Histórica de Produção. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=171>>. Acesso em 30 jun. 2008

DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil - 1965-1985*. São Paulo: Icone, 1985.

DELGADO, G. C. Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: BELIK, W.; MALUF, R. (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: UNICAMP/IE, 2000.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. Políticas de Preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.108, p.25-32, jan./jun. 2005.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do programa de Aquisição de alimentos da Agricultura familiar (PAA). IPEA, Texto para Discussão nº 1145, Brasília, 2005

FAO, AQUASTAT, <http://faostat.fao.org/site/544/default.aspx> Acesso em junho, 2008

FAO/IN CRA. **Novo retrato da agricultura familiar. O Brasil redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica IN CRA / FAO. Brasília, 2000.

FREITAS, M.C.S.; PENA, P.G.L. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v.30, nº 1, ajn./fev. 2007

FROZI, D.S; GALEAZZI, M.A.M. Políticas públicas de alimentação no Brasil: uma revisão fundamentada nos conceitos de bem-estar social e de segurança alimentar e nutricional. **Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. XI, p. 58-83, dez. 2004

GALEAZZI, M.A.M. A Problemática do Abastecimento, da Alimentação e da Nutrição para os Grupos de Baixa Renda nos Grandes Centros Urbanos. **Revista Cadernos de Debate**. v. I, Campinas, SP, 1993

GONÇALVES NETO, W.. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.

GUILHOTO, J.J.M.; AZZONI, C.R.; SILVEIRA, F.G. et al. PIB da Agricultura Familiar: Brasil - Estados. Brasília: Ministério do desenvolvimento agrário, núcleo de estudos agrários e desenvolvimento Rural, 2007.

HOFFMANN, R. A insegurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v. II, p. 1-11, Campinas, SP, 1994

IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rs&tema=mapapobreza2003>. Acesso em 25 mai. 2009

INCRA/FAO. Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília, 1996

IPEADATA. Dados e indicadores sobre distribuição de renda, pobreza, educação, saúde, previdência social e segurança pública. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?Tick=446942109>> Acesso em 25 de agosto de 2.009.

KALNIN, J.L. Desenvolvimento local/regional focado na agroindústria familiar: Experiências em Santa Catarina. Universidade Federal de Santa Catarina Centro Tecnológico Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Disponível em <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/6653.pdf>>. Acesso em 30 set. 2007

LAMARCHE, Hugues. *A agricultura familiar: comparação internacional*. Tradução: Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993.

LAVINAS, L; BAHIA, M.; MANÃO, M.; BITTAR, M.; GARCIA, E.H.; BEZERRA, R. Combinando o compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. **Texto para Discussão**. Nº 748. Rio de Janeiro, RJ, IPEA, 2000

LOCATEL, C.D.; AZEVEDO, F.F. Desenvolvimento rural, política nacional de biocombustíveis e o mito da inclusão social no campo brasileiro. Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Nº 270. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. XII, 01.08.2008. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-73.htm#>> Acesso em 03.06.2.009.

MAGALHÃES, A. M.; SOARES, A. Os impactos do PAA-Leite sobre o preço, a produção e a renda da pecuária leiteira. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, Nº 3, 2006

MALUF, R.S.; Menezes, F.; VALENTE, F.L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v. IV, p. 66-88, Campinas, SP, 1996

MARTINS, M.C.; SANTOS, L.M.P.; SANTOS, S.M.C.; ARAÚJO, M.P.N.; LIMA, A.M.P.; SANTANA, L.A.A. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. **Cadernos de Saúde Pública**, v.23 nº 9 Rio de Janeiro, RJ, set. 2007

MATTEI, L. PRONAF 10 Anos: Mapa da Produção Acadêmica. Brasília: Ministério do desenvolvimento agrário, núcleo de estudos agrários e desenvolvimento Rural, 2005.

MATTEI, L. Impactos do PRONAF – Análise de Indicadores. Brasília: Ministério do desenvolvimento agrário, núcleo de estudos agrários e desenvolvimento Rural, 2005.

MENDES, J.T.G. Economia Agrícola: princípios básicos e aplicações. 2ª ed. Curitiba: ZNT, 1998

MENEZES, F. Panorama Atual da Segurança Alimentar. Disponível em <<http://64.233.163.132/search?q=cache:csL8DwzQDT0J:pagesperso-orange.fr/amar-brazil/documents/secual/san.html+conceito+de+seguran%C3%A7a+alimentar&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>> Acesso em 09.09.2.009

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – MDS. Índice de Desenvolvimento da Família – IDF. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/noticias/indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf-aponta-o-nivel-de-vida-da-populacao-mais-pobre-e-permite-priorizar-politicas-sociais/>>. Acesso em 15.02.2009.

MÜLLER, G.. *Complexo agroindustrial e modernização da agricultura*. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1986.

MÜLLER, G. Nosso agrário verde-amarelo: contabilizando heranças e sugerindo uma estratégia. *Rascunho*, nº 27. Rio Claro, UNESP/IGCE, 1993.

MULLER, C. C. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: VIEIRA, Armando Pereira. *Política agrícola*. Lavras, UFLA/FAEPE, 1998.

NORDER, L.A.C. Construção da Segurança Alimentar em Assentamentos Rurais: questões, contextos e métodos. **Revista Cadernos de Debate**. v. VI, p. 40-58, Campinas, SP, 1998

OLIVEIRA, J.C. Política de Preços Mínimos no Brasil. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção, 1.977. 18 p. (Coleção Análise e Pesquisa, 1)

ORTEGA, A.C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, , v.45, nº 2, abr./jun. 2007

PAULILLO, L.F.; ALMEIDA, L.M. Redes de Segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. **Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. XII, p. 26-44, 2005

PEÇANHA, I.D.R A experiência Brasileira em Políticas Públicas para a garantia do direito ao alimento - breve histórico. **Revista Cadernos de Debate**. v. XI, p. 1-37, Campinas, SP, 2004

PELIANO, A.M. Quem se beneficia dos Programas Governamentais de Suplementação Alimentar. Texto para Discussão N° 205. IPEA, Brasília, DF, novembro 1.990

PESSOA, C.C.; SOUZA, M; SCHUCH, I. Agricultura urbana e segurança alimentar: estudo no município de Santa Maria - RS. **Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. XIII, p. 23-37, jun./jul. 2005

PEÇANHA, I.D.R A experiência Brasileira em Políticas Públicas para a garantia do direito ao alimento - breve histórico. **Revista Cadernos de Debate**. v. XI, p. 1-37, Campinas, SP, 2004

PELIANO, A.M. Quem se beneficia dos Programas Governamentais de Suplementação Alimentar. Texto para Discussão N° 205. IPEA, Brasília, DF, novembro 1.990

PESSOA, C.C.; SOUZA, M; SCHUCH, I. Agricultura urbana e segurança alimentar: estudo no município de Santa Maria - RS. **Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. XIII, p. 23-37, jun./jul. 2006

RANGEL, S. Proposta de índice para gestão do desenvolvimento econômico da agricultura familiar. Universidade Federal De Santa Catarina Pós-Graduação Em Engenharia De Produção, Disponível em <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/10672.pdf>>. Acesso em 30 set. 2007

ROCHA, A.G.P.; CERQUEIRA, P.S.; COELHO, V.P. Avaliação do PAA no estado da Bahia. Salvador, abr. 2006

SALAY, E. Política de Alimentação e Nutrição: Evolução das Abordagens. **Revista Cadernos de Debate**. v. I, p. 1-19, Campinas, SP, 1993

SALLES, J.T.A.O.; BERGAMASCO, S.M.P.P. Assentamentos Rurais e Produção de Alimentos Básicos: Uma Abordagem a Partir de Um Estudo de Caso. **Revista Cadernos de Debate**. v. III, p. 1-13, Campinas, SP, 1995

SAMPAIO, M;F;A; Kepple, A.W.; CORRÊA, A.M.S.; OLIVEIRA, J.T.A.; PANIGASSI, G.; MARANHÃO, L.K.; LEON, L.M.; BERGAMASCO, S.M.P.P.; ESCAMILA, R.P. (In) Segurança Alimentar: experiência de grupos focais com populações rurais do Estado de São Paulo. **Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. XIII, p. 64-77, jun./jul. 2006

SANTANA,L.A.A.; SANTOS, S.M.C. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional na implementação do programa Leite é Saúde: avaliação em municípios baianos. Campinas, SP, v. 17, n° .3, jul. / set., 2004 Campinas July/Sept. 2004

SANTOS, L.M.P.; SANTOS, S.M.C.; SANTANA, L.A.A.; HENRIQUE, F.C.S.; MAZZA, R.P.D.; SANTOS, L.A.S.; SANTOS, L.S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v.23, n° 11, nov. 2007

SANTOS, L.M.P.; ARAÚJO, M.P.N.; MARTINS, M.C.; VELOSO, I.S.; ASSUNÇÃO, M.P.; SANTOS, S.M.C. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. – Programa de Alimentação do Trabalhador. **Cadernos de Saúde Pública**, v.23, n°8, Rio de Janeiro, RJ, ago. 2007

SANTOS, S.M.C.; SANTOS, L.M.P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002. – Abordagem metodológica. **Cadernos de Saúde Pública**, v.23, nº5, Rio de Janeiro, RJ, maio 2007

SILIPRANDI, E. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero –**Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. XI, p. 38-57, 2004

SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, nº 23, São Paulo, SP, jan./abr. 1995.

SILVA, J. G.; BELIK, W.; TAKAGI, M. **O que o Brasil pode fazer para acabar com a fome**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Experiências Públicas de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Campinas, São Paulo, 2 e 3 abr. 2002

SILVA, M.H.O. **Programa de alimentação do trabalhador – PAT: estudo do desempenho e evolução de uma política social**. Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Saúde Pública. 1.998.

SPINELLI, M.A.S. **Alimentação Escolar: da centralização à descentralização**. 1997. 192p. (Tese de Doutorado). Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas. 1997.

SORJ, B. Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

STEFANELO, E.L. **A política de garantia de preços mínimos no brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004**. Universidade Federal de Santa Catarina Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Disponível em <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/12181.pdf>>. Acesso em 30 set. 2007

STEFANINI, M.L.R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança** Universidade de São Paulo. Tese de doutorado em Saúde Pública., 1997

VEIGA, J.E. et alii (2001), O Brasil rural precisa de uma estratégia dedesenvolvimento, Brasília, FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD).

YUYAMA, L.K.O.; AGUIAR, J.P.L.; PANTOJA, L.; MAEDA, R.N.; MELO, T.; ALENCAR, F.H.; NASCIMENTO, A.M.M.; NEGREIROS, N.M.A.; CORRÊA, A.M.S.; ESCAMILLA, R.P. Segurança/insegurança alimentar em famílias urbanas e rurais no estado do Amazonas: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação, **Acta Amazônica**, Manaus, AM, v.37, nº 2, jun. 2007

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)