

ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)

Grisa, Catia¹
Zimmermann, Silvia A.²

Recibido: 20-01-2013 Revisado: 20-06-2013 Aceptado: 10-06-2014

RESUMO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) destaca-se como uma das políticas mais inovadoras no contexto da segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil. O Programa adquire alimentos de agricultores familiares e os repassa para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, organizações sociais que atendem pessoas em vulnerabilidade social, ou destina à formação de estoques estratégicos. A formulação do Programa em 2003 contou com a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o qual é composto por representações da sociedade civil e do poder público. Entretanto, ao observar-se o histórico da SAN no país, constata-se que as ideias de um programa como o PAA existiam desde o primeiro CONSEA, em 1993, e a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) organizada por este em 1994. Neste sentido, o artigo tem por objetivo discutir o papel do CONSEA e das CNSAN na criação, monitoramento e aperfeiçoamento do PAA. A partir da abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, dos debates sobre participação social e da realização de entrevistas semi-estruturadas, o artigo busca recuperar e analisar o processo de construção, implementação e monitoramento do PAA, abordando a participação de diferentes grupos de atores sociais, as ideias construídas por estes, e a relação estabelecida entre Estado e sociedade.

Palavras-chave: agricultura familiar, ideias, participação social, PAA, políticas públicas, programa alimentar, segurança alimentar

¹ Engenheira Agrônoma (Universidade Federal de Pelotas – UFPel, Brasil); Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Brasil); Pós-Doutorado no PGDR/UFRGS; Doutora em Ciências Sociais (CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Brasil); Professora Adjunta do Departamento Interdisciplinar no Campus Litoral Norte da UFRGS. Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGD/SA/UFPel). Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (CPDA/UFRRJ, Brasil) e do Grupo de Estudos e Pesquisas Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS, Brasil). **Endereço:** UFRGS/IEPE/PGDR. Av. João Pessoa, n.31, CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil. **Telefone:** +55 (51) 3308-3281; **e-mail:** catiagrisa@yahoo.com.br

² Engenheira Agrônoma (Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Brasil); Mestre em Ciências Sociais (CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Brasil); Doutora em Ciências Sociais (CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Brasil); Pós-Doutorado no Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ, Brasil); Pós-Doutorado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED/UFRJ, Brasil). Professora Adjunta do Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA, Brasil); Pesquisadora do OPDA/CPDA/UFRRJ (Brasil), do INCT/PPED/UFRJ (Brasil) e do CERESAN (CPDA/UFRRJ, Brasil). **Endereço:** Av. Tancredo Neves, 6731 - Bloco 06 Espaço 04 Sala 06. **Telefone:** +55 (45) 3529-2831; **e-mail:** silvia.zimmermann@unila.edu.br

RESUMEN

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) se destaca como una de las políticas más innovadoras en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en Brasil. El PAA compra los alimentos de las familias de agricultores y los entrega a una red de instalaciones de alimentos y de nutrición pública, a las organizaciones sociales que atienden a personas en vulnerabilidad social, o bien son destinadas a formar reservas estratégicas. La formulación del programa en el año 2003 surgió con la participación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que está conformado por representantes de la sociedad civil y el gobierno. Sin embargo, al observar la historia de la SAN en el país, se constató que la idea de un programa como el PAA existía ya desde la celebración del primer CONSEA en 1993 y en la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (CNSAN), organizada esta última en 1994. En este sentido, el artículo tiene como objetivo analizar el papel del CONSEA y de las CNSAN en la creación, seguimiento y mejoras del PAA. Con base en el enfoque cognitivo para el análisis de políticas públicas, algunos debates sobre la participación social y la realización de entrevistas semiestructuradas, pretende recuperar y analizar el proceso de construcción, implementación y seguimiento del PAA, abordando aspectos como la participación de los diferentes grupos de actores sociales, las ideas construidas por ellos y la relación entre el Estado y la sociedad.

Palabras clave: agricultura familiar, ideas, participación social, políticas públicas, PAA, programa alimentario, seguridad alimentaria

ABSTRACT

The Food Acquisition Programme (PAA) is one of the most innovative policies in the context of food security and nutrition (SAN) in Brazil. The program buys food from family farmers and makes donations to public sector and civil society organizations involved in social programs. The formulation of the program in 2003 emerged of the participation of National Council on Food and Nutrition Security (CONSEA), which is composed of representatives of civil society and government. However, when we observe the history of the SAN in the country, it appears that the ideas of a program like PAA existed since the first CONSEA in 1993 and the First National Conference on Food and Nutrition Security (CNSAN) organized by this in 1994. In this sense, the article aims to discuss the role of CONSEA and CNSAN in creating, monitoring and improvement of PAA. From the cognitive approach to public policy analysis, debates on social participation and the semi-structured interviews, the article seeks to recover and analyze the process of construction, implementation and monitoring of the PAA, addressing the participation of different groups of actors social, the ideas built by them, and the relationship between state and society.

Key words: Family farming, food program, food security and nutrition, ideas, PAA, public policy, social participation

RÉSUMÉ

Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) s'impose comme l'une des politiques les plus innovantes dans le contexte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) au Brésil. Le gouvernement achète les aliments des agriculteurs familiaux pour les destiner aux projets de lutte contre l'insécurité alimentaire ou les destine à la constitution stratégique. La formulation du programme en 2003 a émergé avec la participation importante du Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CONSEA), qui est composé de représentants de la société civile et du gouvernement. Cependant, lorsque l'on observe l'histoire de la SAN dans le pays, il semble que les idées de ce programme existaient depuis le premier CONSEA en 1993, et la Conférence Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CNSAN) organisé par celui-ci en 1994. Dans ce sens, l'article vise à discuter le rôle du CONSEA et CNSAN dans la création, la surveillance et l'amélioration du PAA. Avec l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques, les débats sur la participation sociale et des entretiens semi-structurés, l'article cherche à récupérer et analyser le processus de construction, la mise en œuvre et la surveillance du PAA, tout en tenant compte de la participation des différents groupes d'acteurs sociaux, des idées construites par eux-mêmes, ainsi que de la relation entre l'État et la société.

Mots-clé : Agriculture familiale, participation sociale, idées, PAA, politiques publiques, programmes alimentaires, sécurité alimentaire

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho aprofunda questões tratadas nos estudos de doutorado das duas pesquisadoras responsáveis pelo artigo. Enquanto a tese de Zimmermann (2011) foi sobre as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), com enfoque na democracia, participação e decisão política; por sua parte, Grisa (2012) desenvolveu seu trabalho sobre a produção e a institucionalização de ideias nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, enfatizando a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em ambos os estudos, este Programa destacou-se como uma das iniciativas mais inovadoras no contexto das políticas de SAN no Brasil, tendo sido fruto de um processo participativo na sua construção e no seu monitoramento, cujo *locus* principal situa-se no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e nas ações e eventos construídos por este. Em ambos os trabalhos foram observados vínculos estreitos entre o PAA e este espaço de encontro da sociedade civil organizada e representantes governamentais. Ao todo, para os dois estudos, foram realizadas cerca de 50 entrevistas, abrangendo estudiosos da temática da Segurança Alimentar Nutricional (SAN), representantes de movimentos sociais e sindicais rurais, de Organizações Não Governamentais (ONG's) e gestores públicos.

O PAA foi criado em 2003 como uma das iniciativas do Programa Fome Zero. Partindo de uma concepção inter-setorial da SAN, ele integra as demandas de acesso aos alimentos pela população em situação de vulnerabilidade social às necessidades de mercado para a agricultura familiar. O PAA adquire os alimentos dos agricultores familiares, com dispensa de licitação e a partir de preços de referência regionais, e os repassa para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos), organizações sociais que atendem pessoas com insegurança alimentar, destina à formação de estoques públicos ou ainda às demandas de consumo de alimentos por organizações governamentais.

O Programa organiza-se em distintas modalidades que atendem a finalidades específicas (Quadro Nº 1), possibilitando: i) o estímulo a redes locais de produção e distribuição

de alimentos oriundos da agricultura familiar para populações em insegurança alimentar; ii) a regulação de preços por meio da compra de produtos específicos destinados à formação de estoques públicos; iii) a aquisição de alimentos e formação de estoques pelas próprias organizações sociais (associações e cooperativas), visando sustentação de preços e agregação de valor; iv) a compra e doação de leite a famílias em situação de vulnerabilidade social através de um circuito público de distribuição; e, v) o abastecimento de hospitais, presídios, restaurantes universitários e outros estabelecimentos públicos com produtos da agricultura familiar. Esses diferentes mecanismos funcionam como uma espécie de «caixa de ferramentas» acionada pelos agricultores familiares e suas organizações, podendo operar em distintas escalas, ajustando-se às diferentes realidades locais (Medeiros *et al.*, 2011).

Mas a inovação do PAA não se restringe ao fato de buscar articular elementos da política agrícola com componentes da política de SAN ou, em outros termos, articular a produção ao consumo; o que por si é de suma relevância, tendo em vista o que isto significa em termos de qualidade alimentar, padrões de consumo, valorização da agricultura familiar e dinâmicas de desenvolvimento locais (Ghizelini, 2010; Grisa, Mattei, Maluf & Leite, 2010; Triches & Froehlich, 2008; Zimmermann & Ferreira, 2008; Schmitt, 2005). A inovação também está relacionada com o processo de construção e de monitoramento da política pública, onde Estado e sociedade civil interagem e dialogam na construção de mercados institucionais e na promoção da SAN. Com efeito, o PAA emergiu e vem sendo acompanhado por um «*espaço híbrido de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)*» (Maluf, 2010, p. 280).

A criação do CONSEA data o ano de 1993, em um contexto marcado pela redemocratização do país, debates em torno da promulgação da Constituição Brasileira, *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo e uma série de mobilizações nacionais contra a fome. Todavia, este Conselho teve uma vida relativamente curta, sendo extinto em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso foi eleito

Quadro 1	
Brasil: modalidades de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2012	
Modalidade	Descrição
Compra para doação simultânea	Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional (escolas, creches, albergues, asilos, hospitais públicos, bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias). Esta modalidade também é conhecida como Compra Direta Local da Agricultura Familiar, quando é operacionalizada por governos estaduais e municipais, ou por Compra com Doação Simultânea, quando executada por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Em ambos os casos, os recursos são oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Valor máximo comercializado por unidade familiar/ano: R\$ 4.500,00 ou R\$ 4.800,00 se realizado por meio de organizações da agricultura familiar.
Formação de estoque pela agricultura familiar	Viabiliza a formação de estoques pelas próprias organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações), visando sustentação de preços e agregação de valor. Pode funcionar como um capital de giro para que as organizações processem os produtos e aguardem o melhor momento para vendê-los. É operada pela CONAB com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do MDS, e o valor máximo comercializado por família/ano é de R\$ 8.000,00.
Compra direta da agricultura familiar	É operacionalizada por meio de pólos de compra instalados próximos aos locais de produção. Objetiva a aquisição de alimentos pelo Governo Federal para constituição de reserva estratégica ou a garantia de preços à agricultura familiar. É operada pela CONAB com recursos do MDS e MDA. Atua com uma lista de cerca de onze produtos, armazenáveis e não perecíveis, sendo priorizados aqueles que podem compor as cestas de alimentos doadas. O valor máximo comercializado por família agricultora/ano é de R\$ 8.000,00.
Incentivo à produção e consumo do leite (IPCL ou PAA Leite)	Operacionalizada através de convênios entre MDS, governos estaduais e laticínios credenciados, esta modalidade visa incentivar o consumo e a produção familiar de leite. O leite é comprado de agricultores familiares com produção de até 100 litros/dia e doado a famílias selecionadas com base em critérios de vulnerabilidade. Esta modalidade é operada nos estados da região Nordeste e no norte de Minas Gerais, com recursos do MDS (85%) e dos próprios governos estaduais (15%). Valor máximo comercializado por família/semestre: R\$ 4.000,00.
Compra institucional	Destina-se ao atendimento das demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, estados, Distrito Federal e município. Por meio desta modalidade, gestores públicos ou outras organizações governamentais destas diferentes escalas podem adquirir alimentos, com dispensa de licitação, para restaurantes universitários, unidades prisionais, hospitais, academias de política, dentre outros. Valor máximo comercializado por agricultor familiar/ano: R\$ 8.000,00.

Fonte: elaboração própria

presidente da República e com ele novos arranjos institucionais e interpretações foram atribuídos a política de SAN (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Pessanha, 2002). Em 2003, com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva como Presidente do país, os temas da fome e da SAN retornaram com novo ímpeto na esfera governamental, sendo manifestos na implantação do Programa Fome

Zero, na recriação do CONSEA como órgão de assessoramento do Presidente da República, na instituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e em um conjunto de políticas públicas visando à melhoria da renda, o aumento da oferta de alimentos básicos, o barateamento dos alimentos e ações específicas. Tão logo restituído,

integrando 17 Ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil, o CONSEA começou a discutir diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição, incluindo proposições na interface entre agricultura familiar e SAN. Destas discussões, emergiu a ideia de criar o PAA.

Este artigo tem por objetivo justamente discutir o papel do CONSEA e das CNSAN promovidas por este na criação, no monitoramento e no aperfeiçoamento do PAA. A partir da abordagem cognitiva de análise das políticas públicas e dos debates sobre participação social, este artigo busca recuperar e analisar o processo de construção, implementação e monitoramento do PAA, abordando a participação de diferentes grupos de atores sociais, as ideias construídas e portadas por estes e a relação estabelecida entre Estado e sociedade. O CONSEA e as CNSAN destacam-se como espaços privilegiados para observar esta interface e os frutos desta em termos de construção de políticas públicas, manifesta, neste trabalho, no PAA.

A abordagem cognitiva compreende as políticas públicas como fruto de interações que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns. As políticas públicas são interpretadas como influenciadas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes percebem os problemas públicos e concebem respostas para os mesmos (Surel, 2000). Seguindo a proposta de Fouilleux (2003, 2011), busca-se reconstruir a trajetória das ideias que levaram à institucionalização do PAA, identificando a atuação de diferentes grupos de atores sociais na produção das ideias, a negociação entre eles e a institucionalização das ideias em políticas públicas.

A partir deste quadro analítico, fica explícito que a construção do PAA extrapola os limites do Estado, envolvendo cada vez mais um número maior de ideias e atores sociais. A construção do

PAA resulta de debates que, desde a redemocratização, cobravam a participação social nos processos de discussão, elaboração, deliberação, gestão e/ou controle das políticas e ações governamentais de modo geral (Tatagiba, 2002), bem como para as políticas voltadas ao desenvolvimento rural (Silva & Marques, 2004)³. Compreende-se que a participação social qualifica e legitima a ação do Estado, melhora a pertinência de uma política e sua adequação ao problema colocado, promove a formação política da sociedade, contribui à manifestação e à institucionalização das ideias «*dos excluídos do Brasil*»⁴ (Dagnino, 2002, p. 296), e é também um instrumento de socialização, visando criar as condições de melhor aceitabilidade social e uma receptividade maior à mudança em termos de políticas públicas (Chevallier, 2005).

Com base nestas referências analíticas e no objetivo delineado acima, a discussão do artigo foi organizada em três seções: a primeira resgata o processo de construção do PAA, identificando as ideias e os atores que permitiram a emergência e a institucionalização do Programa; a seção seguinte discute o papel do CONSEA e das CNSAN no aperfeiçoamento e no monitoramento do Programa; e, por fim são realizadas algumas considerações sobre o debate proposto neste trabalho.

2. A CONSTRUÇÃO DO PAA: UM «PROCESSO» COLETIVO

Embora o PAA tenha sido criado em 2003, a sua construção deriva do acúmulo de debates, análises e proposições de políticas públicas de um conjunto de atores que desde a década de 1990 vinha disputando a construção de políticas públicas relacionadas à agricultura familiar e à SAN (Grisa, 2012). Alguns destes atores atuavam mais no campo político-partidário, outros em ONG's, no sindicalismo ou nos movimentos sociais e certos na academia, não

³ Para além da participação da sociedade civil na construção, no monitoramento e no aperfeiçoamento das políticas públicas, o PAA ilustra também a participação destes atores na implementação de políticas e programas governamentais. Este tema não será abordado neste trabalho, sendo que o mesmo pode ser visualizado em Silva & Schmitt (2012).

⁴ Conforme depoimento em entrevista de outro representante no CONSEA, o Ministro do extinto MESA assumiu um maior protagonismo e propôs o PAA. «Então apesar das diretrizes serem consideradas o documento inaugural, houve uma autonomia grande do Ministro no sentido de propor o PAA, completamente dentro das diretrizes, mas com uma abrangência e uma autonomia maior em relação à política agrícola, até porque os recursos na época eram integralmente recursos gerenciados pelo MESA» (Depoimento de representante do CONSEA).

sendo rara a participação concomitante em dois ou mais destes espaços. De um modo geral, estes atores compartilhavam ideais mais progressistas em termos da atuação do Estado e das políticas públicas e preocupavam-se com os temas da SAN, do abastecimento alimentar e da agricultura familiar, geralmente articulando-os.

Não obstante a problemática da fome já vinha sendo denunciada no Brasil desde a década de 1940 pelo acadêmico e político Josué de Castro, foi apenas no início dos anos 1990 que a SAN foi incorporada na agenda pública brasileira (Maluf, 2007)⁵. Em 1991 o «Governo Paralelo»⁶ formulou o documento «Política Nacional de Segurança Alimentar» que reivindicava: a) políticas de incentivo à produção agroalimentar por meio de reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial, objetivando a auto-suficiência nacional em alimentos básicos e a prioridade aos pequenos e médios produtores; b) política de comercialização agrícola, incluindo preços mínimos, aquisições obrigatórias em relação aos pequenos e médios agricultores, estoques reguladores e gestão de entrepostos; c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços, e ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos; d) ações emergenciais de combate à fome, como a garantia de alimentação às crianças em creches, pré-escolas e escolas públicas, restaurantes populares, distribuição gratuita de alimentos para população em situação de risco, etc.; e, e) criação

de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, com a participação da sociedade civil e diversos setores governamentais, para coordenar a implantação daquelas políticas (Governo Paralelo, 1991).

Neste momento também ganhou força uma intensa mobilização social, iniciada com o «Movimento pela Ética na Política» – que levou ao *impeachment* de Collor e que já trazia o tema da fome –, seguida pela «Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida», movimento social articulado em 1992, e a «Campanha Nacional de Combate à Fome» organizada por este a partir de 1993, cujo principal representante foi o sociólogo Herbert de Souza (Betinho). Estas iniciativas deram notoriedade ao quadro dramático da existência de 32 milhões de brasileiros miseráveis, incitaram a ação cidadã imediata e colaboraram para a implantação do CONSEA (Maluf, Menezes & Valente, 1996; Peliano, 1993). Com efeito, em resposta à «Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida» e às iniciativas do Governo Paralelo, o Governo de Itamar Franco estabeleceu o CONSEA em abril de 1993.

O CONSEA foi composto por dez ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, em grande parte indicados pelo Movimento pela Ética na Política e vinculados a igrejas, universidades, comitês de ação da cidadania, federação das indústrias, trabalhadores na agricultura, movimentos de meninos e meninas de rua, confederações de mulheres, entidades sindicais, etc. (Burlandy, 2011). Não obstante certas limitações, o CONSEA desenvolveu ações importantes em 1993 e 1994⁷, destacando-se: a inserção do tema da fome na agenda pública, a ampliação da participação social na formulação das políticas públicas, a implementação de ações emergenciais, a influência em programas governamentais (descentralização da alimentação escolar e a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador) e a realização da I CNSA em 1994 (Burlandy, 2011; Menezes,

⁵ De acordo com Maluf (2007), em 1985, o governo brasileiro elaborou o documento «Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome», no qual propunha diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Em 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição – como um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde –, a qual igualmente cobrou a constituição de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e contribuiu à posterior incorporação do adjetivo nutricional à noção de segurança alimentar (Maluf, 2007). No entanto, estas demandas tiveram pouca repercussão prática e não foram institucionalizadas em políticas públicas (Zimmermann, 2011; Maluf, 2007).

⁶ O Governo Paralelo consistia em um grupo de atores vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), com o objetivo de acompanhar as ações do governo Fernando Collor de Mello e propor políticas alternativas às suas ideias e ações neoliberais.

⁷ De acordo com Maluf (2007), quatro fatores contribuíram para que os êxitos do primeiro CONSEA (1993-94) fossem limitados: a novidade do tema na agenda pública; o caráter transitório do Governo de Itamar Franco; a resistência dos «controladores da política econômica»; e a frágil atuação da maioria dos conselheiros, sejam oriundos do governo, sejam da sociedade civil.

2010; Maluf, 2007).

Antecedida por um amplo processo de mobilização social, envolvendo conferências municipais e estaduais em todo o país, a I CNSA reuniu cerca de duas mil pessoas para discutir a SAN no Brasil (Maluf, 2007). Dessa Conferência derivou a construção de um documento com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, os quais foram organizados em três eixos gerais: a) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar, o que seria viabilizado com ações de geração de empregos, distribuição de renda, reforma agrária, apoio à agricultura familiar, estímulo à produção agrícola, regulação pública dos mercados, promoção do abastecimento para populações de baixa renda, entre outros; b) assegurar saúde, nutrição e alimentação a determinados grupos populacionais e assistência a grupos de risco por meio de políticas específicas; c) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, sendo necessário, portanto, reorganizar, fortalecer e articular os diferentes organismos responsáveis pela Vigilância Alimentar e Nutricional (Maluf, 2007; Pessanha, 2002; Maluf *et al.*, 1996; CONSEA, 1995). É notável que muitas das ideias presentes nestes três eixos também são encontradas no Projeto Fome Zero, mencionado a seguir. Em que pese à extinção do CONSEA em 1995 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, a sociedade civil continuou buscando construir canais de discussão sobre a SAN e de monitoramento e proposição de políticas públicas. Citam-se, como exemplos: i) a criação do Comitê Setorial de SAN no Conselho do Programa Comunidade Solidária⁸,

do qual participaram técnicos do governo e representações do agronegócio, indústrias de alimentos, supermercados, universidades, organizações sociais de combate à fome, agricultura alternativa e questões rurais, defesa do consumidor, dentre outros; ii) a participação da sociedade civil na elaboração do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, o qual contribuiu de maneira significativa para a construção da definição de segurança alimentar e nutricional no Brasil⁹; iii) a criação em 1998 do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), uma rede onde atuam cerca de uma centena de ONG's, entidades, movimentos sociais e indivíduos de todo o país. Segmentos da sociedade civil que vinham debatendo a temática da SAN desde o final da década de 1980 delinearão esta rede como um espaço formalizado de discussão de ideias, mobilização social e proposição de ações públicas. Desde então, o FBSSAN contribuiu na construção de uma visão ampliada de SAN, na proposição e acompanhamento de políticas públicas e na mobilização social nos diferentes níveis da federação e internacionalmente – criação de Fóruns de Segurança Alimentar e CONSEA's estaduais e municipais, recriação do CONSEA Nacional em 2003, realização das CNSA's, organização e participação de eventos e redes internacionais, etc.

contrária à incorporação da SAN como objetivo estratégico orientador de políticas públicas. A rigor, a mudança significou retrocesso no trato da questão alimentar, pois resultou na sua retirada dos temas que figuravam com destaque na agenda política nacional». De modo semelhante ao CONSEA, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi formado por dez Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, todavia, estes foram escolhidos por indicação do Presidente da República.

⁸ O Programa Comunidade Solidária visava conferir «selo de prioridade» a dezesseis programas governamentais em áreas de mortalidade infantil, alimentação escolar, agricultura familiar, saneamento básico etc. e construir a integração e convergência dessas ações em áreas geográficas (municípios) com maior concentração de pobreza (Maluf, 2007; Takagi, 2006). De acordo com Maluf (2007, p. 85), «(...) o que parecia ser um movimento lógico em direção a um programa social mais abrangente, de fato, submergiu às prioridades gerais do governo de então, que foram em direção

⁹ Ainda que tenha apresentado pouca repercussão prática e tenha sido objeto de dissenso, a construção deste relatório constituiu um momento importante de análise do que o governo vinha fazendo nas áreas de alimentação e nutrição e resultou em avanços conceituais sobre o tema, notadamente no que concerne à articulação estabelecida entre segurança alimentar e segurança nutricional (e, portanto, à necessidade da inter-setorialidade nas ações públicas) e à vinculação entre acesso, qualidade e quantidade alimentar (Maluf, 2007; Instituto Cidadania, 2001).

No final da década de 1990, atores vinculados ao PT e organizados em torno do Instituto Cidadania¹⁰ começaram a discutir propostas de ações e políticas públicas de erradicação da fome no país, culminando na proposição do «Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil», em 2001. Na realidade, como aludiu Menezes (2010, p. 247), «(...) a elaboração e a aplicação da proposta do Projeto Fome Zero representaram a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais». As ideias de movimentos e organizações sociais, de acadêmicos e de grupos político-partidários presentes em documentos, mobilizações e campanhas anteriores somaram na construção do Projeto Fome Zero.

O Projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e que este não era efetivado em razão da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão dos pobres do mercado. Para alterar este cenário, o Projeto Fome Zero propôs um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, a saber: políticas de geração de emprego e elevação da renda (incremento do salário mínimo, crédito para investimentos, educação), reforma agrária, previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, e incentivo à agricultura familiar (seguro agrícola, crédito rural, pesquisa, assistência técnica, pagamento por serviços ambientais, incentivo à formação de cooperativas de produção e de comercialização, e compra institucional de pequenos e médios produtores para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios). Somavam-se a essas propostas, indicações de políticas específicas e locais, como: Programa Cupom de Alimentação, ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador, doações de cestas básicas emergenciais, combate à desnutrição materno-infantil, manutenção de estoques públicos de

alimentos, ampliação da alimentação escolar, restaurantes populares, banco de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, apoio à agricultura urbana e à agricultura familiar, e novo relacionamento com as redes de supermercados (Instituto Cidadania, 2001).

O Projeto Fome Zero já carregava consigo a ideia (mais tarde institucionalizada no PAA) de articular o apoio à agricultura familiar com compras institucionais. Resgatando experiências e trazendo o aprendizado de alguns municípios e estados brasileiros, o Projeto ressaltava o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.) no fortalecimento da agricultura familiar (criação de canais de comercialização e geração de renda), na dinamização da economia do município e da região, no atendimento às necessidades alimentares de «*uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população*» (mormente, as crianças em idade escolar) e na introdução de «*elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação de hábitos alimentares*» (Instituto Cidadania, 2001, p. 39). Estimava que uma parte importante do orçamento público fosse destinada à compra de alimentos para várias finalidades e esta demanda institucional deveria ser canalizada para a agricultura familiar, havendo necessidade, contudo, de adequar a legislação, notadamente a Lei nº. 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações.

Estas ideias e propostas de políticas públicas do Projeto Fome Zero encontraram maior espaço de institucionalização a partir da eleição de Lula para Presidente da República em 2002. Com efeito, como já apontado, o combate à fome e o «Programa Fome Zero» tornaram-se prioridades no primeiro mandato do Governo de Lula.

Entremeio as formulações e ações organizadas por este conjunto de atores vinculados à segurança alimentar e nutricional na década de 1990 e início dos anos 2000, observa-se a atuação de muitos intelectuais que participavam e subsidiavam este processo. Mesmo procurando contemplar a interdisciplinaridade que o tema exige, alguns discutiam principalmente a interface entre o agricultor/agrário e a segurança alimentar, outros enfatizavam os aspectos nutricionais em suas

¹⁰ Com o *impeachment* de Collor, o grupo que conformou o Governo Paralelo reorganizou-se no âmbito do Instituto Cidadania, uma ONG com o propósito de discutir e propor políticas públicas (Takagi, 2006).

pesquisas e havia, ainda, aqueles que se dedicavam essencialmente ao tema da fome. Não raro, todos abordavam a construção de políticas públicas sob estes diferentes enfoques. Para os objetivos deste artigo, cabe destacar as contribuições que discutiam e defendem a segurança alimentar como um princípio norteador das políticas públicas e um parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, o que significa implementar ações que conciliem resultados econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural; que enfatizam a necessidade da recuperação da regulação pública das atividades econômicas, em especial, das atividades agroalimentares; que argumentam sobre o imperativo de considerar a inter-relação entre as atividades nas diferentes etapas da cadeia agroalimentar (produção, consumo, impactos da produção no sistema agroalimentar etc.); e que aludem sobre a importância da agricultura familiar no desenvolvimento do país e na promoção da segurança alimentar (Maluf, 2001; Belik, Graziano da Silva & Takagi, 2001; Maluf *et al.*, 1996). Muitos destes intelectuais participaram ativamente na construção do Projeto Fome Zero e, com a eleição de Lula, assumiram cargos políticos e posições importantes no governo ou tiveram participação ativa em outros espaços políticos, por exemplo, no CONSEA. A participação e as ideias destes atores confluíram na construção do PAA, sendo considerados os principais protagonistas na proposição da articulação entre subvenção ao consumo e apoio à agricultura familiar no CONSEA.

As ideias dos atores e das organizações da agricultura familiar também contribuíram na criação do PAA. Desde a década de 1970, reivindicações pela garantia de preços mínimos, comercialização dos produtos para o governo por meio de mecanismos como Aquisição do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF), e formação de estoques públicos são recorrentes nos documentos dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar (CONTAG, 1973; CUT, 1993; 1989; Grito da Terra Brasil, 1994, 2003; MPA, s.d.). Todavia, é importante considerar que os movimentos sociais e sindicais rurais tiveram uma participação «tímida» nos anos iniciais do Programa, seja porque se tratavam de projetos «pilotos» do PAA – o que, por conseguinte, não

incitava a mobilização social –, seja porque priorizavam naquele momento a pauta do crédito rural e reforma agrária (Grisa, 2012; Muller, 2007). Nos anos seguintes, com a expansão do Programa e seus resultados, estes atores começaram a participar de forma ativa, sendo alguns de seus segmentos os principais defensores atualmente do PAA.

Foram as ideias e o «acúmulo histórico» deste conjunto amplo de atores que somaram e promoveram a criação do PAA, sendo que o CONSEA constituiu-se como um espaço importante de encontro e articulação destes atores. Tão logo o CONSEA foi restabelecido em 2003, como assessor direto da Presidência da República na formulação de políticas para a garantia do Direito Humano à Alimentação – uma distinção que não tem igual entre demais Conselhos Nacionais brasileiros –, o mesmo começou a discutir diretrizes para as ações nas áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar. Representantes governamentais e representantes dos movimentos sociais e sindicais rurais, organizações religiosas, ONG's, órgãos de defesa do consumidor, intelectuais, organizações vinculadas à SAN e à agroecologia, e associações empresariais faziam-se presentes neste espaço, onde apresentaram, dialogaram e defenderam suas concepções sobre SAN e agricultura familiar¹¹.

Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento «Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para

¹¹ Presidido por representante da sociedade civil, o CONSEA é atualmente composto por 19 representantes do poder público e 38 da sociedade civil, totalizando 57 membros titulares. A composição do Conselho, desde sua criação em 1993/94, passou por algumas mudanças, no entanto, sempre expressou uma participação muito atuante da sociedade civil. Ademais, conforme Burlandy (2011), diferentes segmentos sociais ganharam espaço progressivo a partir de 2003, como pescadores; portadores de necessidades alimentares especiais; organizações ligadas à temática de gênero; questões étnico-raciais; agroecologia; direitos humanos. Mais informações sobre a conformação e composição do CONSEA podem ser encontradas em Zimmermann (2011) e Pinheiro (2009). Cabe destacar que não coube ao escopo deste artigo explorar quais são os segmentos da sociedade civil que participam do CONSEA e das CNSAN, muito embora, este tipo de análise certamente irá render importantes contribuições ao entendimento da participação social no PAA.

o Plano Safra – 2003/2004» (Subsídios Técnicos do CONSEA), elaborado por um Grupo Técnico deste Conselho e um Grupo Interministerial formado pelo MESA, MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, notadamente na figura da CONAB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estimando uma ampliação da demanda de alimentos pelo Programa Fome Zero e, portanto, uma possível elevação dos preços aos consumidores, este documento propôs o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, o qual «(...) buscou incorporar ao conjunto de instrumentos de política agrícola, tradicionalmente utilizados no planejamento da safra anual (crédito, seguro agrícola, preços mínimos, formação de estoques), um conjunto de diretrizes de desenvolvimento agrário e segurança alimentar» (Schmitt, 2005, p. 81). Ressaltava-se a necessidade de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar. Conforme explicitado no documento, «o objetivo desta proposta é fomentar a produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, em resposta à demanda adicional de alimentos, subvencionada pelo Programa Fome Zero, ou seja, a produção de um conjunto de alimentos armazenáveis, que devem ser adquiridos pelo Governo Federal desses agricultores, em caráter diferencial e prioritário» (CONSEA, 2003, p. 7).

Neste documento de construção de um Plano Safra para a agricultura familiar foram apresentadas as seguintes propostas: i) delimitação dos assentados da reforma agrária e demais agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) como o público prioritário; ii) priorização nas políticas agrícolas de alguns alimentos da cesta básica, como o arroz, feijão, milho, farinha de mandioca, trigo, leite e frango; e, iii) um conjunto de medidas tradicionais de política agrícola em interface com os princípios da SAN e diretrizes de desenvolvimento agrário (Schmitt, 2005; CONSEA, 2003). Sinalizava-se para a necessidade de crédito, preços mínimos, AGF, EGF, assistência técnica e a formação de estoques públicos. Quanto a este último, sugeriu-se «a utilização dos estoques de alimentos (...) para atendimento da demanda adicional por alimentos que se incrementará com a adoção do

projeto de subvenção direta ao consumo de alimentos (Fome Zero), sem prejuízo de outras operações ativas no mercado de estoques que a CONAB venha a realizar, tendo em vista o equilíbrio das condições de abastecimento» (CONSEA, 2003, p. 12). Os elementos presentes neste documento tornar-se-iam o substrato para a emergência do PAA. Um representante no CONSEA na época (entrevista pessoal) narra a construção do Plano Safra para a agricultura familiar e demonstra a importância do CONSEA neste processo:

Na verdade, a ideia do PAA nasceu no CONSEA, logo no início em 2003, quando o CONSEA foi recriado, em uma das primeiras plenárias, ainda era o Luis Marinho o presidente do CONSEA, o Plínio Sampaio era membro, Guilherme Delgado estava sempre com ele, e nós [Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional]. Principalmente por indicação do Plínio e do Guilherme, nós começamos a levantar a perspectiva de criar um Plano de Safra diferenciado, um Plano Safra exclusivo da agricultura familiar para diferenciar do Plano de Safra que o Ministério da Agricultura fazia normalmente. Sem nenhuma resistência a ideia vingou e neste mesmo movimento de pensar o Plano Safra apareceu esta ideia de fazer uma política que reunisse as duas pontas: a produção e o consumo. Quais eram as premissas? Primeiro, um dos dilemas da agricultura familiar, um dos limites que ela enfrenta era o mercado para os seus produtos e, por outro lado, estávamos na eminência de ter a implementação de um conjunto de programas e iniciativas que iriam, muito provavelmente, ampliar a demanda por alimentos, já que a perspectiva do Fome Zero era criar o acesso aos alimentos. Então a ideia básica do PAA era isto, era canalizar para a agricultura familiar ao menos parte do estímulo de demanda que viria pelos programas sociais voltados para o acesso. Isto foi levantado na plenária em 2003, início de 2003, quem verbalizou a proposta foi o Plínio Sampaio, mas era um pouco o Guilherme que tinha isto e nós todos participamos, sobretudo a

gente que tem este perfil, nós aqui Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, a gente saiu apoiando.

Apresentado em fevereiro, este documento foi aprovado em março e em seguida encaminhado como diretriz ao Presidente da República. Conforme depoimento de outro representante no CONSEA, o Ministro do extinto MESA assumiu um maior protagonismo e propôs o PAA. «*Então apesar das diretrizes serem consideradas o documento inaugural, houve uma autonomia grande do Ministro no sentido de propor o PAA, completamente dentro das diretrizes, mas com uma abrangência e uma autonomia maior em relação à política agrícola, até porque os recursos na época eram integralmente recursos manejados pelo MESA*» (entrevista pessoal). Logo em seguida, em 02 de julho de 2003, o PAA foi regulamentado pela Lei nº 10.696 e inserido no I Plano Safra da Agricultura Familiar «*Produzindo Alimentos para um Brasil sem Fome*».

Deste modo, observa-se que a construção do PAA resultou da confluência de ideias de um conjunto de atores que desde a década de 1990 vinham debatendo e propondo ações nos temas da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar, os quais encontraram uma «*janela de oportunidades*» (Kingdon, 1984) com a eleição de Lula para institucionalizar suas ideias. Como dito, um espaço importante de encontro destes atores sociais foi o CONSEA, o qual, além de ser o lugar de onde emergiu a ideia do PAA, também tem atuado no monitoramento e na proposição de aperfeiçoamentos ao Programa. Conforme mencionou um ator entrevistado do CONSEA, «*não foi por acaso que o primeiro ato público do governo Lula foi reinstalar o CONSEA e que um dos primeiros atos do CONSEA foi o PAA*».

3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DO PAA – CONSEA, CONFERÊNCIAS E DEMAIS ESPAÇOS PÚBLICOS

Além do papel e da atuação na formulação e na construção do PAA, cabe destacar que desde o início do Programa, o CONSEA (nas suas esferas nacional, estaduais e municipais) tem destacado-se como um importante ator no

controle social e no aperfeiçoamento do PAA¹². Esta ação é exercida e manifesta nas atividades cotidianas dos CONSEAS Municipais, Estaduais e Nacional, nas Exposições de Motivos realizadas pelo CONSEA Nacional, nas Conferências Nacionais de SAN, nos Encontros *Conferências + 2 anos* e em outras atividades e ações realizadas¹³ por esta organização colegiada. O objetivo desta seção consiste justamente em evidenciar o papel do CONSEA e das conferências no monitoramento e no aperfeiçoamento do PAA. Nesta direção, a seguir, discute-se que destes espaços públicos emergem uma série de propostas para o PAA, sendo que muitas foram incorporadas ao Programa.

Desde que foi elaborado, o PAA tem passado por inúmeras avaliações nas reuniões ordinárias do CONSEA Nacional, nas CNSAN e nos Encontros *Conferências + 2 anos*. Realizadas a cada quatro anos, as CNSAN caracterizam-se por discutirem o «*estado de arte*» da SAN no Brasil e por proporem medidas para a sua promoção, reunindo cerca de setenta mil representantes da sociedade civil e do poder público em todo o seu processo, considerando os eventos municipais, regionais e estaduais. Entre as CNSAN, em um período intermediário de dois anos, ocorrem os encontros *Conferências + 2 anos*, que objetivam acompanhar e debater a efetivação dos encaminhamentos das Conferências e preparar a realização das próximas CNSAN. Implementados pelo CONSEA para servir de termômetro para os

¹² O Decreto nº 7.775 de 04 de julho de 2012 define que o CONSEA (nacional, estaduais e municipais) e o comitê de caráter consultivo que seria posteriormente criado pelo Grupo Gestor são instâncias de controle e participação social do PAA (Brasil, Presidência da República, 2012). Na inexistência destes, o controle social deve ser realizado preferencialmente pelo Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social.

¹³ Citam-se como exemplos a realização de oficinas, seminários, a constituição do «Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento do CONSEA», e a elaboração de documentos, como o relatório «A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais» (CONSEA, 2010a), que reúne indicadores sobre as várias dimensões da promoção da segurança alimentar e nutricional, na perspectiva da realização do direito humano à alimentação.

encaminhamentos das conferências, os eventos *Conferência +2 anos* são, na opinião de alguns entrevistados, um exercício evidente de controle social, envolvendo entre trezentos a quatrocentos representantes da sociedade civil e do poder público.

Como destacou Francisco Menezes, ex Presidente do CONSEA, a II CNSAN, realizada em 2004 em Olinda (PE), legou uma importante agenda ao governo e, mais especialmente, ao CONSEA. No Relatório Final do evento observa-se, dentre outros elementos, a cobrança pela elaboração e institucionalização de uma lei orgânica de SAN; reivindicação de reforma agrária; promoção da pesquisa pública e assistência técnica gratuita de qualidade e interdisciplinar; ampliação e desburocratização do crédito rural; políticas de apoio à agroecologia; consolidação e ampliação dos programas de transferência de renda; prosseguimento da política de fortalecimento da agricultura familiar; e reformulação da legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) visando sua ampliação, respeito aos hábitos alimentares e estímulo à economia local, por meio da aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares a exemplo do PAA (Menezes, 2006; Brasil, CONSEA, 2004). No que concerne particularmente ao PAA – lembrando que neste período o Programa não havia ainda completado um ano de existência –, destacava-se a necessidade de:

Fomentar programas governamentais de produção e compra de gêneros alimentícios regionais da agricultura familiar e de assentamentos rurais e consolidar e ampliar o Programa de Aquisições da Agricultura Familiar (PAA) e de Assentamentos Rurais de forma regionalizada, como instrumento de garantia de preços justos, de acesso aos mercados institucionais e de melhoria da qualidade dos alimentos servidos nas escolas, creches, hospitais, presídios e centros universitários; incentivando os espaços de comercialização (pequenos mercados, feiras livres e outras práticas de economia popular), com subsídios dos governos no que concerne a: projetos de hortas comunitárias, apicultura, piscicultura e pequenos animais; infra-

estrutura, transporte e locais de realização adequando a legislação sobre a inspeção de produtos de origem animal e vegetal e a política tributária que estimule a produção, industrialização e comercialização dos produtos da agricultura familiar (CONSEA, 2004, p. 14).

Para o Encontro *Conferência + 2 anos* realizado em 2006, o CONSEA avaliava a realização de avanços importante no PAA até aquele momento, destacando: i) a definição de um Programa que estabelecia as condições para o efetivo acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional; ii) sua implantação em âmbito nacional por meio da CONAB e em parceria com estados, municípios e agentes não-governamentais; iii) a formação de estoques através da aquisição de produtos da agricultura familiar, com possibilidade de doação a entidades assistenciais e programas sociais; iv) a contratação de operações diretamente com as organizações dos produtores, reforçando o cooperativismo, o associativismo e a capacidade de auto-gestão das organizações e estruturando circuitos locais de abastecimento; v) a sustentação de preço e renda dos agricultores familiares, com «impactos positivos» para as economias regionais; vi) a promoção de práticas sustentáveis de manejo dos agroecossistemas e incentivo ao resgate e preservação da biodiversidade agrícola e alimentar mediante sobre-preço de até 30% para produtos orgânicos ou agroecológicos; vii) aquisição de produtos extrativistas; e, viii) compra e doação de sementes crioulas, tradicionais ou localmente adaptadas (CONSEA, 2006). Neste documento também foi destacada a atuação do CONSEA no sentido de demandar liberação de recursos suplementares; elevar as dotações orçamentárias do Programa; incluir a participação do MDA na

¹⁴ O PAA foi instituído pelo Artigo 19 da Lei nº. 10.696 que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural e dá outras providências. Conforme observou um entrevistado, «o primeiro instrumento legal do PAA foi absolutamente precário (...) o primeiro instrumento que viabilizou o PAA foi um artigo numa lei que não tinha nada a ver, entrou de carona, passou e a partir daí começou a ser implementado.» Atualmente, o Programa está regulamentado pelo Decreto nº. 7.775 de 4 de julho de 2012, onde estão explicitados suas finalidades e sua estrutura e organização institucional.

execução do PAA; e discutir junto com o Grupo Gestor questões relativas à gestão da modalidade PAA Leite e à extinção (questionada pelo CONSEA) da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar, operada apenas em 2003 e 2004 (CONSEA, 2006). Também foi avaliado que o «alcance» do PAA ainda era muito restrito dadas as limitações de recursos e foram apontados alguns limitantes operacionais, como: as interrupções do fluxo operacional em decorrência de atrasos nos convênios ou indisponibilidade de recursos; e a necessidade de maior articulação com demais programas sociais e políticas para os agricultores familiares e assentados.

Na III CNSAN, realizada em 2007 em Fortaleza (CE), o PAA foi igualmente destacado. Neste evento foi reivindicado: i) a criação de mecanismos de aquisição de alimentos para a alimentação escolar e de apoio à produção e comercialização de produtos oriundos da sociobiodiversidade à semelhança do PAA; ii) a aquisição de alimentos perecíveis e refrigerados pelo Programa; e, iii) a «consolidação do PAA visando a sua definição, fortalecimento, manutenção e ampliação, transformando-o em política pública continuada, alocando recursos, não inferiores a 10% do orçamento do PRONAF, e garantido arranjo fiscal e financeiro que viabilize o fluxo regular de recursos durante todo o ano» (CONSEA, 2007, pp. 35-36). É importante contextualizar que se tratava de um período em que o PAA encontrava-se ainda fragilmente normatizado¹⁴, e as experiências realizadas nas várias regiões do Brasil sinalizavam para resultados positivos em termos de SAN, fortalecimento da agricultura familiar e desenvolvimento local, e *estrutura, transporte e locais de realização adequando a legislação sobre a inspeção de produtos de origem animal e vegetal e a política tributária que estimule a produção, industrialização e comercialização dos produtos da agricultura familiar* (CONSEA, 2004, p. 14).

Para o Encontro *Conferência + 2 anos* realizado em 2006, o CONSEA avaliava a realização de avanços importante no PAA até aquele momento, destacando: i) a definição de um Programa que estabelecia as condições para o efetivo acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional; ii) sua implantação em âmbito nacional por meio da CONAB e em parceria com estados, municípios e agentes não-governamentais; iii) a formação de estoques

através da aquisição de produtos da agricultura familiar, com possibilidade de doação a entidades assistenciais e programas sociais; iv) a contratação de operações diretamente com as organizações dos produtores, reforçando o cooperativismo, o associativismo e a capacidade de auto-gestão das organizações e estruturando circuitos locais de abastecimento; v) a sustentação de preço e renda dos agricultores familiares, com «impactos positivos» para as economias regionais; vi) a promoção de práticas sustentáveis de manejo dos agroecossistemas e incentivo ao resgate e preservação da biodiversidade agrícola e alimentar mediante sobre-preço de até 30% para produtos orgânicos ou agroecológicos; vii) aquisição de produtos extrativistas; e, viii) compra e doação de sementes crioulas, tradicionais ou localmente adaptadas (CONSEA, 2006). Neste documento cobravam ampliação dos recursos financeiros, incremento no número de agricultores familiares beneficiários e superação de limitantes operacionais e logísticos.

O Encontro *Conferência + 2 anos*, realizada em Brasília em 2009, retomou algumas questões a serem qualificadas no PAA. De um lado, os participantes do evento apontaram dificuldades na implementação do PAA, de outro, a necessidade de ampliação e universalização do Programa, bem como o imperativo deste ganhar o estatuto de política pública, justificado pelo fato de ser «*muito frágil, muito arriscado o PAA ser mantido como uma ação orçamentária dentro de um Programa do MDS*» (CONSEA, 2010b, p. 30). Mais detalhadamente, em relação ao PAA foram apontadas as seguintes questões:

i) superar a descontinuidade do programa e, conseqüentemente, garantir o constante fornecimento de alimentos aos usuários das organizações beneficiadas; ii) consolidar a base legal do programa transformando-o em lei; iii) garantir a regionalização das cestas de alimentos e monitoramento do seu custo, levando em consideração as diretrizes alimentares de promoção de uma alimentação adequada e saudável; e, iv) fortalecer os equipamentos de SAN.

Na IV CNSAN, realizada em 2011 em Salvador (BA), foram destacadas as seguintes demandas ao Programa: i) garantia de aquisição de produtos agroecológicos com preços diferenciados; ii) ações de formação e

capacitação continuada sobre elaboração de projetos, gestão e comercialização ao PAA e PNAE; iii) elaboração do orçamento do PAA em consonância com as demandas apresentadas pelas Secretarias de Desenvolvimento Social, Secretarias da Saúde, da Economia Solidária, de Educação e da Agricultura, respeitando a parceria com as entidades da sociedade civil que atuam na temática de SAN em todo o país; iv) ampliação progressiva e contínua da destinação de recursos financeiros ao Programa, de modo a contemplar maior número de agricultores familiares; v) maior agilidade nos processos de aprovação das propostas e pagamento, admitindo outras provas documentais (não exclusivamente a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP) evitando atrasos ou descontinuidades; e, vi) fomentar o acesso das mulheres, com a destinação de ao menos 5% da dotação orçamentária anual do Programa para aquelas organizações que são compostas de 70% a 100% por mulheres, e priorizar a seleção e execução de projetos, em todas as modalidades, que tenham participação de mulheres (CONSEA, 2011).

Observa-se que as avaliações realizadas nos espaços das Conferências Nacionais servem de subsídio para atuação do CONSEA. É a partir destas avaliações que o CONSEA define suas prioridades em reuniões ordinárias bimestrais. Por sua vez, os encaminhamentos das reuniões determinam os documentos de recomendações, exposições de motivos, resoluções e moções emitidas pelo Conselho a outros órgãos federais. Zimmermann (2011) – em estudo sobre os documentos emitidos pelo CONSEA entre os anos de 2003 e 2010 –, aponta que, de um total de 179 documentos, o tema com maior destaque foi o da produção e abastecimento, como foco de 40 documentos (22% do total). Nestes estavam incluídas questões relativas à agricultura familiar, crise de alimentos, Planos Safra da Agricultura Familiar e PAA. Segundo a autora, os dados evidenciaram a atuação importante e constante do CONSEA no âmbito das políticas voltadas à produção e ao abastecimento, sobretudo no PAA e PNAE.

As exposições de motivo emitidas pelo CONSEA sobre o PAA cobraram, dentre outros elementos, suplementação orçamentários e maiores recursos; avaliação do Programa ao IPEA; quiseram esclarecimentos sobre as

dificuldades que estariam retardando ou restringindo a liberação de recursos; encaminharam minuta de Decreto que estabelece competência para fixação de preços dos produtos adquiridos pelo Programa; analisaram os impactos da crise dos alimentos no Brasil e o papel do PAA e de outras políticas públicas; propuseram unificação de metodologias para construção de referenciais de preço para os programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA e PNAE); e cobraram garantias de acesso dos povos indígenas sem a necessidade da DAP. Entende-se que os documentos do CONSEA evidenciam o monitoramento deste Conselho sobre o PAA. O documento abaixo exemplifica algumas das demandas presentes nas Exposições de Motivo emitidas pelo CONSEA:

O CONSEA, por meio da Câmara Temática 1 - Produção e Abastecimento, avaliou também as ações voltadas à comercialização da produção da agricultura familiar, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, constatando a necessidade de uma institucionalização mais clara, um orçamento próprio e uma direção colegiada com atribuições e dotações que articulem eficazmente as ações dos três Ministérios envolvidos (MDS, MDA e MAPA – CONAB). Para isso, a Câmara Temática 1 apresentou as seguintes propostas, também respaldadas pelo Conselho: As providências propostas são as seguintes: a) recuperar a estratégia do PAA com claras explicitações do fomento agrícola-comercial e de medidas de subvenção ao consumo, relacionando as ações de política agrícola e de segurança alimentar; b) integrar o PAA ao Plano de Safra, pois na sua concepção original responde às diretrizes deste plano, instituído de forma inovadora com a participação ativa do CONSEA em 2003; c) aperfeiçoar e viabilizar orçamentariamente as inovações comerciais e financeiras introduzidas ou recriadas pelo PAA, a exemplo dos contratos de compra antecipada da produção, garantia de compra, em

razão do potencial de fomento produtivo e comercial que oferecem para a agricultura familiar; d) alocar recursos da rubrica orçamentária – «formação de estoques públicos – PGPM» – para aplicação específica aos agricultores familiares, pelo menos na proporção em que estes participam no Produto Interno Bruto do Setor Agrícola; e) aprimorar o marco legal do PAA, com instrumentos próprios e redefinir o espaço de gestão colegiada com as funções que lhe concernem: (i) fomento produtivo-comercial (Plano de Safra); (ii) ações de subvenção ao consumo de alimentos com incentivo à produção local; (iii) definições técnico-políticas relativas às questões interministeriais da agenda do Plano de Safra e PAA; f) renovar a recomendação, contida na Resolução 003/2005 do CONSEA, de suplementação orçamentária ao OGU, no valor de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), em caráter de urgência, de modo a recuperar o montante de recursos alocados ao PAA quando de sua implantação em 2003, objeto de pedido de suplementação já encaminhado pelo MDS; g) saudar a decisão do MDA de incluir no orçamento/2006 R\$ 400 milhões para o PAA; h) insistir na importância de decidir sobre a continuidade ou reformulação da modalidade compra antecipada; i) recomendar que seja feita uma avaliação de campo ouvindo uma amostra das entidades envolvidas nas várias áreas em que o programa foi implementado, avaliando de forma mais concreta seus resultados (CONSEA, 2005, p. 2).

O CONSEA também tem colaborado na realização de Seminários Nacionais do PAA, os quais são organizados pelo Governo Federal, particularmente pelo MDS, CONAB, MDA e CONSEA. Nestes seminários participam gestores públicos, organizações sociais que implementam ou são beneficiárias do Programa, organizações mediadoras, estudiosos e pesquisadores do tema. Representa, de certa forma, mais um espaço público de

acompanhamento e monitoramento do Programa.

Realizado em 2005, o I Seminário contou com a participação de mais de duzentas pessoas, das diversas unidades da federação, e o principal encaminhamento do evento foi a realização das oficinas de documentação participativa do PAA, que ocorreram em 2006. Em 2008, no II Seminário, participaram mais de quatrocentas pessoas e foi redigido ao final um documento abordando as perspectivas estratégicas para o PAA. O III Seminário, realizado em 2010, contou com a participação de mais de oitocentos representantes governamentais e da sociedade civil para avaliar e propor estratégias de continuidade ao Programa. Neste Seminário foi reivindicada a necessidade de fortalecer o marco legal do Programa com a aprovação de um Projeto de Lei específico; universalizar o atendimento da população em situação de insegurança alimentar e ampliar significativamente os recursos; aumentar a articulação, a inter-institucionalidade e a complementaridade com outras políticas, programas, ações e instituições; estimular a mudança na matriz produtiva e promover a alimentação saudável e adequada; aprimorar o controle social no âmbito local; e consolidar e aprofundar a experiência de construção, gestão e operacionalização do PAA por meio de processos participativos (MDS, 2010b). As discussões nestes seminários nacionais contribuíram para as mudanças que o PAA vivenciou desde a sua criação, principalmente em termos do aumento dos recursos, ampliação dos beneficiários, aperfeiçoamento das modalidades e dos valores por modalidade.

Nesta reconstrução fica evidente a atuação do CONSEA na formulação, no monitoramento e nas propostas de aperfeiçoamento do PAA. Conforme reconhecido no Caderno Base do III Seminário Nacional do PAA, «O CONSEA tem papel relevante no acompanhamento e fortalecimento do PAA, por ação de sua Secretaria Executiva, em suas plenárias e nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional» (MDS, 2010a, p. 4). O CONSEA atua no controle social e cobra ações específicas do Governo Federal, principalmente no concerne à ampliação de recursos e do público beneficiário atendido. É importante ressaltar que, embora o CONSEA seja um espaço de interação entre

gestores públicos e organizações da sociedade civil (muitas delas responsáveis pela implementação do PAA), este Conselho não tem atribuições deliberativas, nem participa dos espaços específicos do PAA com esta finalidade.

Em termos de seu arranjo institucional, o PAA é coordenado por um Grupo Gestor do qual participam unicamente representantes governamentais: MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MAPA (sobretudo por meio da CONAB), MDA e Ministério da Educação. De caráter deliberativo, o Grupo Gestor define: a) a forma de funcionamento das modalidades; b) a metodologia para definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; c) a metodologia de definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos; d) as condições de doação dos produtos adquiridos; e) as condições de formação de estoques públicos; f) os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores; g) as condições para a aquisição e doação de sementes, mudas e outros materiais propagativos; h) a forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno; e, i) outras medidas necessárias à operacionalização do PAA (Brasil, Presidência da República, 2012).

Adicionalmente, o Grupo Gestor dispõe recentemente de um comitê consultivo para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA, composto por representantes governamentais e da sociedade civil (Brasil, Presidência da República, 2012). O comitê foi criado a partir de demanda do CONSEA¹⁵ e sua organização prevê reuniões

semestrais ordinárias, que visam: «i) *manter canal de diálogo com movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre a implementação do PAA*; ii) *constituir grupos especializados em temas para detalhamento e subsídios às decisões do Grupo Gestor*; e iii) *sugerir aprimoramento na execução do Programa*».

Ainda que muitos integrantes do Grupo Gestor tenham sua trajetória vinculada ou identificada com as ideias dos movimentos e organizações sociais da agricultura familiar ou da SAN (Silva & Schmitt, 2012; Muller, 2007), este é um espaço de representações unicamente de governo. O CONSEA, as conferências e os seminários de avaliação do PAA oportunizaram, ao longo destes anos, que as organizações da sociedade civil participassem da avaliação e monitoramento desta política pública. Entende-se que a criação do Comitê veio institucionalizar a participação social no Programa, o que poderá ampliar a influência das ideias deste conjunto de atores vinculados à agricultura familiar e à SAN na construção permanente do PAA.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto neste trabalho, a construção do PAA extrapola os limites do Estado e questiona as abordagens não relacionais entre sociedade civil e atores e instituições políticas e administrativas (Silva & Schmitt, 2012). Emergido em um «*espaço híbrido de encontro da sociedade civil e do Estado*», manifesto no CONSEA, o PAA resultou do acúmulo de ideias e de processos de aprendizagem de um conjunto de atores vinculados à SAN e à agricultura familiar, os quais encontraram uma «*janela de oportunidades*» no início do Governo Lula para institucionalizar suas interpretações de mundo e interesses. A mudança de governo em 2003 trouxe novas ideias às arenas públicas e com elas «*novos*» atores que vinham buscando intervir e construir políticas públicas diferenciadas e inter-setoriais desde a década de 1990.

Após a criação do PAA em 2003, o CONSEA tem atuado no controle social, no monitoramento e na proposição de aperfeiçoamentos ao Programa. As CNSAN, os Encontros *Conferências + 2 anos*, as plenárias e outros eventos e ações do CONSEA são espaços onde o PAA é discutido, avaliado e sugerido modificações. As ideias sobre o PAA

¹⁵ O Comitê foi antecedido por um Grupo Temático de Acompanhamento e Controle Social criado em 2010. Em normativo de institucionalização deste Grupo foi aludido: «*Considerando a necessidade de garantir um espaço que possa acolher as reflexões e posições dos parceiros beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, na tentativa de qualificar e aprimorar a gestão do Programa; Considerando a demanda do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA; resolve: Art. 1º. Instituir Grupo Temático de Acompanhamento e Controle Social, de caráter permanente, para propor mecanismos de avaliação, monitoramento e controle social do PAA, aprofundando reflexões que possam subsidiar as decisões do Grupo Gestor do Programa*» (Grupo Gestor do PAA, 2010, p. s/n).

construídas nestes espaços e a pressão social exercida pelo Conselho têm contribuído expressivamente para a ampliação dos recursos financeiros e do número de agricultores familiares e de pessoas em vulnerabilidade social beneficiados; para contemplar uma maior diversidade socioeconômica da agricultura familiar; promover mudanças no modelo de produção agropecuário baseado em práticas mais sustentáveis; incitar mudanças nos padrões de consumo; estimular a emergência de novos mercados institucionais a partir da experiência do PAA e; para construir a SAN no Brasil.

É importante ressaltar também que nem todas as interpretações, demandas e propostas do CONSEA em relação ao PAA foram e são atendidas pelo Governo Federal e são, de fato, implementadas nos espaços locais (o que também depende de uma série de elementos que envolvem o processo de tradução das políticas públicas, a negociação entre ideias e interesses, e os constrangimentos e adequações institucionais nos espaços locais). O CONSEA é um espaço de concertação, em que «muitas vezes implicam em tensões e conflitos, com a consequente busca dos consensos possíveis, ainda que pontuais» (Maluf, 2010, p. 280). As ideias e reivindicações estabelecidas no CONSEA entram no processo de disputa, seleção e negociação com as ideias e os interesses construídos por outros atores sociais, e a institucionalização das mesmas depende do grau de conflito, dos acordos estabelecidos e das institucionalidades presentes e próprias à construção e implementação das políticas públicas (Fouilleux, 2003, 2011).

Muitos desafios ainda persistem na implementação do PAA, alguns deles em estreita vinculação com o CONSEA. Estudos relatam, por exemplo, a diminuta presença e a precária eficácia dos espaços de controle social em âmbito municipal e estadual (Medeiros *et al.*, 2011; Cordeiro, 2007; Botelho *et al.*, 2007). Se o CONSEA nacional assumiu certo protagonismo na construção, no monitoramento e no aperfeiçoamento do PAA, o mesmo nem sempre encontra correspondência nas escalas municipais e estaduais, onde, não raro, os atores locais desconhecem a existência e as atribuições do Conselho frente ao Programa. Como mencionaram Triches & Froelich (2008), os CONSEA's municipais são espaços propícios ao diálogo entre as necessidades da «produção» e

as demandas «do consumo», e quanto maior o diálogo e as articulações entre estas na escala municipal/regional, mediadas pelo CONSEA, maiores são possibilidades da política nacional refletir as ideias e os interesses dos atores locais.

Por fim, não se pode perder de vista que tanto o CONSEA quanto as CNSAN são mecanismos democráticos determinados pelas problemáticas associadas a participação, como o perfil dos participantes e a definição dos representantes que atuam nestes espaços. Por sua vez, a efetividade das políticas participativas, conforme Avritzer (2012), dependerá da formação de arranjos que integrem participação e gestão, o que parece ter sido alcançado, mesmo considerando limitações, pelo CONSEA, as conferências e os demais espaços públicos que tratam do PAA.

REFERÊNCIAS

- Avritzer, L. (2012). Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. *Textos de Discussão*, 1739. IPEA: Rio de Janeiro.
- Belik, W., Graziano da Silva, J. & Takagi, M. (2001). Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, 15(4), 119-129.
- Botelho, F. *et al.* (2007). Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões nordeste e sul do Brasil. Em Paes-Souza, R. & Vaitzman, J. (Orgs.), *Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*, 5 (pp. 65-67). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Brasil, Presidência da República. (2012). *Decreto nº 7.775 de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº. 12.512 de 14 de outubro de 2011 e dá outras providências*. Brasília (DF): Presidência da República.

- Burlandy, L. (2011). A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência e saúde coletiva*, 16(1), 65-72.
- Central Única dos Trabalhadores, CUT. (1989). *Cartilha de política agrícola*. São Paulo (SP): CUT.
- Central Única dos Trabalhadores, CUT. (1993). *II Congresso: democracia, organização, descentralização* (Caderno de Tese). Goiânia (GO): CUT.
- Chevalier, J. (2005). Politiques publiques et changement social. *Revue Française d'Administration publique*, 115(3), 383-390.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (1995). *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília (DF): CONSEA.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2003). *Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004* (Subsídios técnicos do CONSEA). Brasília (DF): CONSEA.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2004). *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional*. Relatório Final. Olinda (PE): CONSEA.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2005). *Exposição de Motivo nº 009-2005/CONSEA*. Brasília (DF): CONSEA, 02 de maio.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2006). *II Conferência + 2: Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Subsídios para os eventos preparatórios*. Brasília (DF): CONSEA.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2007). *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final 2007. Fortaleza (CE): CONSEA.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2010a). *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais*. Brasília (DF): CONSEA.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2010b). *Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 3ª Conferência + 2* (relatório final). Brasília: CONSEA.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA. (2011). *Relatório final da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Salvador (BA): CONSEA.
- Chevallier, J. (2005). Politiques publiques et changement social. *Revue Française d'Administration Publique*, 115, 383-390.
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, CONTAG. (1973) *Anais – II Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG.
- Cordeiro, A. (2007). *Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários*. Brasília (DF): CONAB.
- Dagnino, E. (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (Ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 279-302). São Paulo (SP): Paz e Terra.
- Fouilleux, E. (2003). *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan.
- Fouilleux, E. (2011). Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, 19(1), 88-125.
- Ghizelini, A. A. M. (2010) *Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos*. (Tese inédita de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFPR), Curitiba (PR).
- Grito da Terra Brasil. (1994). *Pauta nacional de reivindicações*. Brasília (DF): CUT/DNTR, CONTAG, MST, MAB, MONAPE, CNS, CAPOIB.

- Grito da Terra Brasil. (2003). *Pauta do Grito da Terra Brasil 2003*. Brasília (DF): CUT, CONTAG.
- Grisa, C. (2012). *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. (Tese inédita de doutorado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro (RJ).
- Grisa, C., Schmitt, C., Mattei L., Maluf, R. & Leite, S. (2010). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de assentamentos*, 13, 137-170.
- Governo Paralelo. (1991). *Política nacional de segurança alimentar*. São Paulo: Governo Paralelo.
- Grupo Gestor PAA. (2010) *Resolução nº 41 de 19 de novembro de 2010, que institui Grupo Temático de Acompanhamento e Controle Social no âmbito do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos e dá outras providências*. Brasília (DF): Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Diário Oficial da União Nº 223, terça-feira, 23 de novembro. Retirado de http://www.lex.com.br/doc_13725301_RESOLUCAO_N_41_DE_19_DE_NOVEMBRO_DE_2010.aspx
- Instituto Cidadania. (2001). *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Brasília: Instituto Cidadania.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston (Mass): Little, Brown and Co.
- Maluf, R. (2001). Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Em Leite, S. (Ed.), *Políticas públicas e agricultura no Brasil* (pp.145-168). Porto Alegre (RS): Ed. da Universidade/ UFRGS.
- Maluf, R. (2007). *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ): Vozes.
- Maluf, R. (2010). O CONSEA na construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional. Em Graziano da Silva, J., Del Grossi, M. E. & França, C. G. (Eds.), *Fome Zero: a experiência brasileira* (pp. 265-28). Brasília (DF): MDA.
- Maluf, R., Menezes, F. & Valente, F. (1996). Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de debate*, IV, 66-88.
- Medeiros, L. S., Zimmermann, S. A., Leite, S. P., Grisa, C., Medeiros, L. S. de, Schmitt, C. J. & Cintrão, R. A. (2011). *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas*. Rio de Janeiro (RJ): Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil-PNUD Brasil (Relatório de pesquisa).
- Menezes, F. (2006). Dossiê: Conferências Nacionais – segurança alimentar e nutricional. *Revista on line Teoria e Debate*, 66(1), 1-4. Retirado de <http://www.teoriaedebate.org.br/?q=materias/nacional/dossie-conferencias-nacionais-seguranca-alimentar-e-nutricional>
- Menezes, F. (2010). Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. Em Graziano da Silva, J., Del Grossi, M. E. & França, C. G. (Eds.), *Fome Zero: a experiência brasileira* (pp. 247-264). Brasília (DF): MDA.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. (2010a). *Programa de aquisição de alimentos – PAA*. Brasília (DF): MDS (Caderno base III Seminário Nacional do PAA).
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2010b). *Relatório técnico e analítico, contendo a consolidação dos resultados e a avaliação do 3º. Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA*. Brasília (DF): MDS.
- Movimento dos Pequenos Agricultores, MPA. (s.d.). *Origem e organização do movimento dos pequenos produtores*. Retirado de <http://www.mpabrazil.org.br/mpa-uma-alternativa-de-organizacao-do-campesinato-brasileiro>
- Müller, A. L. (2007). *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. (Tese inédita de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Porto Alegre (RS).
- Peliano, A. M. M. (1993). *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília (DF): IPEA, Documento de Política Nº 14.

- Pessanha, L. D. R. (2002). *A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento*. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Ciências Estatística/Departamento de Ensino e Pesquisa.
- Pinheiro, A. R. O. (2009). *Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político*. (Tese inédita de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/UnB), Brasília (DF).
- Schmitt, C. J. (2005). Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, XIV(2), 78-88.
- Silva, M. K. S. & Marques, P. E. M. (2004). Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. Em Schneider, S.; Silva, M. K. & Marques, P. E. M. (Orgs.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural* (pp. 9-20). Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS.
- Silva, M. K. S. & Schmitt, C. J. (2012). Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. *Anais do Encontro Anual da ANPOCS*, 36, Águas de Lindóia (SP).
- Surel, Y. (2000). L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 50(2), 235-254.
- Takagi, M. (2006). *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. (Tese inédita de doutorado). Instituto de Economia (IE/UNICAMP), Campinas (SP).
- Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. Em Dagnino, E. (Ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 47-103). São Paulo (SP): Paz e Terra.
- Triches, R. M. & Froehlich, E. (2008). Reconnectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. *Anais do Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural*, 2, Porto Alegre (RS).
- Zimmermann, S. A. (2011). *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política*. (Tese inédita de doutorado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro.
- Zimmermann, S. A. & Ferreira, A. P. (2008). El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar en Mirandiba-PE. En Scotto, G. (Ed.), *Aun hay tiempo para el sol: pobreza rural y programas sociales*. Rio de Janeiro (RJ): Actonaid.