



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ANNA ERIKA FERREIRA LIMA

**A GEOGRAFIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO
CEARÁ-BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE
ALIMENTOS (PAA)**

FORTALEZA-CE

2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ANNA ERIKA FERREIRA LIMA

A GEOGRAFIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CEARÁ-
BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE
ALIMENTOS (PAA)

FORTALEZA-CE

2015



ANNA ERIKA FERREIRA LIMA

**A GEOGRAFIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CEARÁ:
UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito final à obtenção do título de Doutora em Geografia. Área de concentração: "Natureza, Campo e Cidade no Semi-Árido".

Orientador: Prof. Dr. José Levi Furtado Sampaio

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências e Tecnologia

-
- L696g Lima, Anna Erika Ferreira.
A geografia da segurança alimentar e nutricional no Ceará-Brasil: um estudo sobre o programa de aquisição de alimentos (PAA). / Anna Erika Ferreira Lima. - 2015.
188 f. : il. color.
- Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2015.
- Área de Concentração: Natureza, Campo e Semi-Árido.
Orientação: Prof. Dr. José Levi Furtado Sampaio
1. Geografia. 2. Política alimentar – Ceará. 3. Segurança alimentar – Ceará. I. Título

ANNA ERIKA FERREIRA LIMA

**A GEOGRAFIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CEARÁ-
BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
(PAA)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Geografia. Área de concentração: "Natureza, Campo e Cidade no Semi-Árido".

Aprovada em: 27/03/2015

BANCA EXAMINADORA



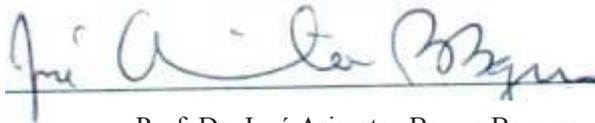
Prof. Dr. José Levi Furtado Sampaio (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)



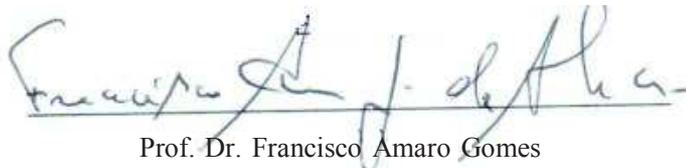
Prof.ª Dr.ª Maria Marlene Marques Ávila
Universidade Estadual do Ceará (UECE)



Prof.ª Dr.ª Helena Selma Azevedo
Universidade Federal do Ceará (UFC)



Prof. Dr. José Arimatea Barros Bezerra
Universidade Federal do Ceará (UFC)



Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes
Alencar
Universidade Federal do Ceará (UFC)



À Maria Ferreira Lima (Gracy), minha mãe e pessoa que admiro
pela força de ser mulher e ao meu pai, Hélio Ferreira Lima, por
toda luta em viver!

AGRADECIMENTO

Entre 2011 e 2015 um caminho novo se iniciava e com ele a certeza que à cada passo, fosse uma leitura estabelecida, um novo artigo, um documento publicado, um e-mail respondido, uma entrevista concedida, uma palestra que assistia ou que fui convidada a ministrar; uma pessoa estaria associada à ele formando as minhas lembranças, constituindo um sentimento de carinho e gratidão que talvez quem esteve ao meu lado ou tendo deparado-me na energia desse trabalho nem possa imaginar sua contribuição, não apenas na construção da tese, mas em mim, enquanto, pesquisadora, professora e militante da causa de Segurança Alimentar e Nutricional que nasceu nestes últimos cinco anos, antes mesmo da aprovação no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará.

Escrevo esses agradecimentos no lugar onde tudo começou; olhando para a Serra de Baturité, em um dia nublado, relembro o ano de 2010 quando chego ao município com uma missão institucional, a qual se tornou uma missão de vida. Essa região está em mim, pelos laços que foram feitos a partir dos ensinamentos amorosos do Cacique Sotero e do Seu Cícero da Aldeia Kanindé de Aratuba, exemplos de liderança daquele povo; e fé na luta afro-brasileira do Sr. Evandro Clementino, do Quilombo da Serra do Evaristo; e aos meus alunos nesse caminho, como Leonildo Leal, que iniciou sua militância ainda menino e contagiou-me com a questão da alimentação em Baturité.

Assim, escrever um trabalho acadêmico dessa natureza faz com que adquiramos algumas dívidas. Essas, provavelmente, poderão demorar a ser pagas, mas, inevitavelmente, nunca serão esquecidas, posto que, nos construtos de um trabalho dessa natureza, tantas pessoas passam por esses caminhos deixando um pouco de si e possibilitando que algo seja transformado. Neste sentido, remeto-me:

À minha querida mãe, Maria Gracy Ferreira Lima, e às minhas irmãs, Anna Karoline Ferreira Lima e Anna Katarine Ferreira Lima, que sempre iluminam meus dias e compreenderam minhas dúvidas, ansiedades e incertezas durante esse processo;

Ao meu pai, Hélio Ferreira Lima, exemplo de vida e força, que já enfrentou grandes intempéries e conseguiu ultrapassar tantos obstáculos! Uma pessoa linda de se conviver!

Ao meu orientador e amigo desde 2002, José Levi Furtado Sampaio (UFC), o qual espelho-me sempre a querer ser uma pessoa e uma profissional melhor. Em episódios desse encontro de vida, quando as coisas ficavam mais difíceis, peguei-me levantando a seguinte questão por diversas vezes: - O que o Levi faria?

Ao Professor José Arimatéia Bezerra (UFC) pelo prazer de ter convivido com alguém humano e simples durante a pesquisa do Grupo Agostos; e à Professora Maria Marlene Marques Ávila (UECE) por aceitar prontamente o convite em participar dessa construção, suas contribuições foram fundamentais;

Ao Professor Amaro Alencar (UFC), alguém que nesses últimos dois anos tem se feito presente e construído uma amizade sincera; espero que suas observações e conselhos de vida e trabalho se façam sempre presentes nesse caminhar para além da presente Tese;

Ao meu companheiro, Antônio Jeovah de Andrade Meireles (Jeo), pelo olhar sincero, carinho e a atenção que lhe são peculiares diante dos detalhes diários nesses anos; seu espírito motivado ajudou-me a ver a leveza nas situações cotidianas.

À amiga Helena Selma, militante de corpo e alma, referência para mim no amor e em SAN. À ela meu carinho e agradecimento nessa caminhada de crescimento. Não tenho dúvidas que você foi uma das pessoas mais entusiasmadas com essa pesquisa.

À Ana Cristina da Silva Moraes, pessoa admirável, competente e sincera! Presença amiga em tantos momentos, cujo apoio e conselhos providenciais sempre foram essenciais para continuidade desse trabalho;

À Danielle Rodrigues da Silva, pela amizade de treze anos, paciência e companhia durante os momentos de dúvidas e angústias. Seus olhos analíticos foram essenciais na busca pela síntese.

À minha amiga e irmã, Nayara Moura Rocha, que mesmo na distância é uma presença e referência de humildade e sinceridade para toda a minha vida!

À Monica Macedo por sempre acolher minhas demandas junto à Secretaria do Desenvolvimento Agrário com palavras acolhedoras;

À Elza Braga, por todas as oportunidades a mim proporcionadas, inclusive pela alegria de poder conviver com você! Admiro sua força e fé!

Ao estimado Professor Eustógio Dantas (UFC), por sua atenção e gentilezas para comigo e a pesquisa nesses anos de caminhada geográfica;

À Márcia Maria Leal de Medeiros (IFCE), uma pessoa presente em minha vida nesses seis anos, pelos conselhos, apoio incondicional e lealdade no ser e viver! Minha gratidão pelo carinho e amizade!

Aos meus alunos do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia (Campus Baturité), em especial ao Paulinho (Paulo Henrique) que fez a revisão dos dados durante a versão final, transcreveu entrevistas, orientações, palestras e ouviu minhas preocupações, viu algumas lágrimas, e tem construindo, assim, um processo de amizade. Sou imensamente grata!

À Gyselle Franco, Alexandre Magno, Mateus Maia e Michael Lourenço que deram uma grande força no processo de formatação no momento da Qualificação; ao estimado Andrew Ezequiel Barbosa, que com sua alegria possibilitou que diversos momentos da minha pesquisa fossem vistos com alegria e tranquilidade;

Ao Wallason Farias e Wallacy Lopes que elaboraram meus mapas e sempre se mostraram atenciosos e prestativos nesse ínterim;

Aos amigos de trabalho Eudes Bandeira, Diretor do Campus Baturité, amigo e parceiro; à Marcela Coelho, Flávia Azevedo, Joyce Carneiro e Carolina Castelo Branco, que moram comigo e são apoio nesses dias de tese em Baturité; à Tatiana Aguiar, pessoa amiga e cheia de bondade, bem como à Patrícia Sobreira, Glaucilene Lima Maia, Juliana Montezuma, Amilton César Marques e Socorro Braun que com uma amorosidade peculiar a eles sempre me deixam mais feliz nesses anos de trabalho.

À Kelma Socorro Lopes de Matos e à Clesley Maria Tavares, minhas amigas desde 2002, as quais partilharam comigo durante o Doutorado muitas experiências e que têm me orientado no caminho de encontro comigo mesma junto à tantas histórias de vida e amor!

Ao querido amigo Lourival Aquino (Friend), por suas palavras alegres e positivas! Muito grata pela elaboração do Abstract e as últimas leituras deste trabalho;

À minha querida amiga de turma Alexandra Rocha pela convivência nesses anos de Doutorado, sua determinação será inesquecível!

À Malvinier Macedo, simplesmente Malvinha, e ao Emanuel Barreto, simplesmente Manu, que com uma amorosidade indescritível fizeram-me ver a alegria de fazer parte do Movimento de SAN no Ceará; Ao CONSEA-CE, por fornecer dados e pelo aprendizado diário, especificamente, na figura do estimado Tabosa, que sempre me atendeu nessa caminhada.

À amiga querida, Márcia Pessoa, que com o coração tão acolhedor, recebeu-me por diversos momentos no Sítio Olho D'Água; o meu refúgio durante a construção da Tese.

E a todos aqueles que fazem ou fizeram a história da Segurança Alimentar no Estado do Ceará, o meu muito obrigada!

Eu só peço a Deus
Beth Carvalho

Eu só peço a Deus
Que a dor não me seja indiferente
Que a morte não me encontre um dia
Solitário sem ter feito o q'eu queria
Eu só peço a Deus
Que a dor não me seja indiferente
Que a morte não me encontre um dia
Solitário sem ter feito o que eu queria
Eu só peço a Deus
Que a injustiça não me seja indiferente
Pois não posso dar a outra face
Se já fui machucada brutalmente
Eu só peço a Deus
Que a guerra não me seja indiferente
É um monstro grande e pisa forte
Toda fome e inocência dessa gente
Eu só peço a Deus
Que a mentira não me seja indiferente
Se um só traidor tem mais poder que um povo
Que este povo não esqueça facilmente
Eu só peço a Deus
Que o futuro não me seja indiferente
Sem ter que fugir desenganando
Pra viver uma cultura diferente.

RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional vai ao encontro do atual debate em evidência no Brasil e no mundo no que se refere a questão alimentar e nutricional, e de que maneira a efetivação de uma proposta que promova a segurança alimentar, a soberania alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) pode contribuir para a superação do cenário de extrema pobreza identificado no Brasil. Nesse contexto, objetivou-se analisar como o Programa Aquisição de Alimentos (PAA) está sendo implementado no Estado do Ceará nas modalidades de Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Apoio a Formação de Estoque; PAA Leite e Compra com Doação Simultânea, considerando as mudanças sócio-espaciais promovidas pela referida política social, tendo como recorte temporal o ano de 2003 (ano do seu surgimento) à 2012. Assim, para se alcançar tal objetivo, inicialmente, vislumbrou-se desenvolver o estudo histórico da questão alimentar referente à tríade acima supracitada (segurança alimentar, soberania alimentar e do DHAA), dentro do viés geopolítico que remete à compreensão do processo de constituição e execução do PAA no Estado. Daí o motivo de ter-se estudado e utilizado como referências autores da Geografia, da Sociologia e da Nutrição, posto que esses auxiliaram na compreensão dos processos de constituição política da SAN no País; das relações que se estabelecem durante o processo de execução do PAA no espaço social e como a organização deste espaço pode ser compreendida, possibilitando o entendimento da Geografia da SAN no Ceará. Sob um estudo de pressuposto epistemológico dedutivo, dentro de uma leitura sobre a implementação da política pública do PAA no Estado do Ceará, no qual este, até 2012, vinha sendo implementado, prioritariamente, e não unicamente nos Territórios da Cidadania, foi possível a efetivação do mapeamento do PAA no Ceará, bem como a compreensão da sua execução, os quais se consubstanciaram como verdadeiros desafios, uma vez que entender os meandros dos jogos de interesse e, principalmente, deparar-se com a leitura de que os municípios mais articulados e por vezes os que tem maiores condições para contratação de projetistas ou ainda que tiveram a felicidade de possuírem técnicos que se focaram nas possibilidades de aquisição de recursos com o desejo de uma mudança na situação dos agricultores familiares conseguem a implementação do programa em detrimento dos municípios que realmente deveriam receber o PAA. Foi a confirmação que para além de diretrizes bem estruturadas de uma política pública, uma série de questões ocorrem por trás da execução do programa.

Palavras-chave: Segurança alimentar; soberania alimentar; Programa de Aquisição de Alimentos.

ABSTRACT

Food and Nutrition Security meets the current debate which is in evidence in Brazil and all over the world in relation to food and nutrition matters and also on how the implementation of a proposal that would promote food security, nutritional sovereignty and DHAA - the Human Right to Proper Nutrition, shall contribute in order to overcome the extreme poverty scenario identified in Brazil. In this context it is intended to analyze how PAA - Food Acquisition Program is being implemented in the state of Ceara through out different modalities such as CDAF - Family Farming Direct Purchase; Support for Storage, PAA for Milk and also Purchase with Simultaneous Donation, considering the socio-spatial changes promoted by the referred social policy considering the time period between 2003 (year that PAA was created) to 2012. At first in order to reach the intended objective it was decided to develop the historical study of food issues referring to the triad food and nutrition security; food sovereign and the DHAA, through geopolitical bias in order to understand the process of PAA's creation and execution in the state of Ceara. This is reason for studying and using as bibliographical references authors from Geography, Sociology and Nutrition, as they helped me in understanding the processes of constitution of the SAN's Policy in this country, as well as the relations established during the process of PAA execution in the social space and how the organization of this space may be understood, thus enabling the understanding of SAN's Geography in Ceará. Based on a deductive epistemological assumption within an analysis on the implementation of PAA's public policy in the state of Ceara in which the program until 2012 had been implemented primarily but not only Citizenship Areas. It was possible to carry out the mapping of PAA in Ceará, as well as to understand its execution, which are consubstantiated as real challenges, once understanding meanderings of involving self-interest involved specially when observing that the most articulated cities and the ones with better financial conditions in order to hire project developers and even those that were lucky to have technicians that embraced the possibility of gathering resources in order to change the life condition of family farmers receive PAA program while those cities that do not have these conditions and that are the ones that really should be benefited by the program are not attended by PAA. At the end it was possible to confirm that beyond well structured guidelines and public policies, many other issues happen behind the PAA's execution.

Keywords: Food and Nutrition Security; food sovereignty; Food Acquisition Program.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Público do Brasil Sem Miséria	23
Tabela 2 - Quantidade de Recursos do MDA para Compra Direta da Agricultura Familiar – 2006-2010 (Estados e Regiões).....	103
Tabela 3 - CDAF (MDS) – 2006 à 2012.....	106
Tabela 4 - CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2006.....	108
Tabela 5 - CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2007.....	109
Tabela 6 - CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2008.....	111
Tabela 7 - CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2010.....	113
Tabela 8 - CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2011.....	114
Tabela 9 - CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2012.....	117
Tabela 10 - Valores revertidos a CDAF – SDA advindos do concedente (MDS) e do Convenente (SDA) de 2009 a 2013.	123
Tabela 11 - Informações de recursos aplicados e resultados do PAA 2009 a 2012- CDAF-SDA.....	124
Tabela 12 - Evolução municipal do PAA – CDAF – SDA (2009 - 2012).....	126
Tabela 13 - Distribuição da Modalidade de CDAF-PAA executada pela SDA (2009).....	127
Tabela 14 - Dados da Modalidade de CDAF – PAA - SDA por Território da Cidadania – 2010.....	131
Tabela 15 - Distribuição da Modalidade de CDAF-PAA executada pela SDA (2011)....	132

Tabela 16 - Distribuição da Modalidade de CDAF-PAA executada pela SDA (2012).	133
Tabela 17 - Informações de recursos aplicados e resultados do PAA 2009 a 2012-CPR-DOAÇÃO (CONAB)	150
Tabela 18: Distribuição do Recurso por Territórios (2007).....	159
Tabela 19: Distribuição do Recurso por Territórios (2008).....	160
Tabela 20: Distribuição do Recurso por Territórios (2008).....	161
Tabela 21: Resumo da execução financeira/mês do PAA/Leite	163

TABELA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos Recursos por Território da Cidadania (2010)	130
--	-----

LISTA DOS QUADROS

Quadro 1 - Elementos conceituais da SAN	54
Quadro 2 - Argumentos do modelo da Soberania Alimentar em relação ao modelo neoliberal	68
Quadro 3 - Eixos, Programas e Ações da Estratégia Fome Zero.....	88
Quadro 4 - Características do CDAF	98
Quadro 5 - Demonstrativo de Aquisição pela CPR-Doação/ MDS – 2010.....	148
Quadro 6 - Associações fornecedoras beneficiadas em 2011 – CONSEA-CE e PAADa.....	149

LISTA DOS MAPAS

Mapa 1 - Modalidade do PAA – Compra Direta da Agricultura familiar – Local - 2005-2012.....	122
Mapa 2 - Modalidade do PAA – Compra Direta da Agricultura familiar – SDA– 2009-2012.....	142
Mapa 3 - CPR – Doação – Projetos Aprovados pelo CONSEA-CE	154

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama do Sistema e Política Nacional de SAN – BRA.....	69
Figura 2 - Organograma de funcionamento do PAA (Conselho Gestor e Instituições).....	90
Figura 3 – Demanda por Município.....	120
Figura 4 - Demandas por municípios do Ceará pela modalidade de CDAF financiadas pelo MDS do ano de 2005 à 2012.	138
Figura 5 – Agricultores Fornecedores	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGF	Aquisição do Governo Federal
ANAP	Associação Nacional de Agricultores Pequenos
ASCOM	Assessoria de Comunicação
BRA	Brasil
CAEN	Curso de Pós-Graduação em Economia
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar
CETRA	Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador
CGU	Controladoria Geral da União
CMA	Cúpula Mundial sobre Alimentação
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CODET	Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPR-Doação	Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea
CPR-Estoque	Formação de Estoques pela Agricultura Familiar
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CPTA	Coordenação de Pesquisa em Tecnologia de Alimentos
CRAS	Centros de Referência em Assistência Social
CTPA	Camara Temática de Produção e Abastecimento
DAP	Declaração de Aptidão
DOU	Diários Oficiais da União
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EUA	Estados Unidos da América
EU	União Europeia
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>

FETRAECE	Federação dos Trabalhadores e trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAB	Gabinete
GECAF	Gerencia de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar
GEOSE	Gerencia de Operações e Suporte Estratégico
GGPAA	Grupo Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LEAT	Laboratório de Estudos Agrários e Territoriais
LEP	Laboratório de Estudos da Pobreza
LEPP	Laboratório de Políticas Públicas
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST	Movimentos dos trabalhadores Rurais Sem Terra
NBR	Norma Brasileira Regulamentar
OGMs	Organismo Geneticamente Modificado
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG's	Organizações não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	Programa de Atenção integral as Famílias
PAT	Programa de Alimentação dos trabalhadores
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular

PDRSS	Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNPE	Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego para os Jovens
PNSAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
POP	Procedimento Operacional Padronizado
PPA	Plano Plurianual
Proeja-FIC	Formação Inicial e Continuada
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido do trabalhador Brasileiro
SAF	Secretária da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEGEO	Setor de Apoio à Logística e Gestão da Oferta
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SDA	Secretaria do Desenvolvimento Agrário
SDT	Secretaria de desenvolvimento Social
SIE	Serviço de Inspeção Estadual
SIF	Serviço de Inspeção Federal
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SSA	Simpósio de Segurança Alimentar
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUPAF	Superintendência de Suporte a Agricultura Familiar
SUREG-RJ	Superintendência da CONAB no Estado do Rio de Janeiro
UFC	Universidade Federal do Ceará
UTF	<i>Unilateral Trust Fund</i>
VAP	Variedade de Alta Produtividade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1	Entre Justificativa e Motivações	29
1.2	Considerações Metodológicas	37
2	SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLITICA PÚBLICA SOCIAL NO ESTADO DO CEARÁ.....	42
2.1	A questão do alimento e alimentar: sua importância enquanto objeto na Geografia.....	43
2.2	De Segurança Alimentar à Soberania Alimentar: a questão da cidadania e da soberania.....	47
2.2.1	<i>O Direito Humano a Alimentação Adequada: entre aspectos legais e políticos.....</i>	57
2.2.2	<i>Soberania Alimentar.....</i>	62
3	UMA COMPREENSÃO DO ESPAÇO PRODUZIDO MEDIANTE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS.....	73
3.1	Política Pública de SAN: considerações sobre políticas sociais.....	82
3.2	O Programa de Aquisição de Alimentos: concepção e execução.....	88
4	COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR: ESPACIALIZAÇÃO E FORMAS DE EXECUÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ.....	97
4.1	Compra Direta da Agricultura Familiar (DCAF)	97
4.1.1	<i>CDAF e sua execução pelos municípios e pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará (SDA)</i>	103
4.1.1.1	<i>A contribuição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).....</i>	103
4.1.1.2	<i>CDAF e sua execução com recurso do MDS em escala municipal.....</i>	105
4.1.1.3	<i>A Modalidade de CDAF e sua execução pela SDA.....</i>	123
5	COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA (CPR-DOAÇÃO) E INCENTIVO À PRODUÇÃO E CONSUMO DE LEITE (PAA/ LEITE): OUTRAS MODALIDADES	

	DO PAA E SEUS REFLEXOS NO ESPAÇO GEOGRÁFICO CEARENSE.....	143
5.1	Compra Da Agricultura Familiar Com Doação Simultânea (CPR- Doação)	143
5.2	A modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA/ Leite)	154
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
7	REFERÊNCIAS.....	172
	ANEXOS.....	183
	APÊNDICE.....	187

1. INTRODUÇÃO



Delegação do Ceará na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - Brasília - DF - 27 a 30 de julho de 1994.

Foto: Acervo Azevedo, 1994.

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa, intitulada “Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Ceará-Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos”, traz o desafio de analisar como o Programa Aquisição de Alimentos (PAA) está sendo espacializado no Estado do Ceará nas suas modalidades: Compra Direta (Municípios e SDA), Compra Direta com Doação Simultânea (CONAB), Apoio à Formação de Estoques (CONAB), esta impossibilitada de análise pela dificuldade no acesso aos dados; e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (SDA), considerando as mudanças socioespaciais promovidas pela referida política social, no período de 2003 a 2012.

O tema está em foco no Brasil e no mundo, no que se refere à questão alimentar e nutricional, e como a efetivação de uma proposta que promova a segurança alimentar e nutricional, a soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada (DHAA) podem contribuir para a superação do cenário de pobreza extrema identificado no Brasil.

O conceito “pobreza” passou a ter centralidade no início dos anos de 1990, principalmente, quando da sua utilização em relatórios de organismos internacionais como em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas que reflitam os espaços. No entanto, tais trabalhos concentravam o debate apenas em um dos indicadores de pobreza, a renda (SANTOS, 1988).

Nesse sentido, sobressai que este estudo estabelece a crítica à concepção de pobreza centralizada apenas na renda. Ela é um dos indicadores. Para além dela, é preciso considerar a forma como a sociedade está organizada; o regime político ao qual está vinculada; a qualidade das políticas públicas, como estas vêm sendo especializadas e da política econômica como importante sustentáculo às atividades de produção, comercialização e consumo. Esses indicativos demarcam a presença das ações de governo na vida da sociedade.

Sob a perspectiva geográfica, a pobreza tem suas condições espaciais (SANTOS, 1998), ou seja, “somente se pode falar em causas espaciais da pobreza em duas circunstâncias: a primeira se liga a uma certa organização do espaço que, conduzindo a uma concentração de renda em poucas mãos, seja criadora da pobreza; e a segunda se liga aos casos extremos de imobilidade” (SANTOS, 1988, p.84).

A primeira circunstância permite relacionar a pobreza às contradições do espaço, esta que pode ser revelada a partir do movimento da realidade histórica (MARX; ENGELS, 2007). As contradições se refletem no mundo material e reproduzem-se no mundo das ideias, não sendo possível tratá-las de maneira linear sem problematizá-las.

As políticas públicas, em si, já se caracterizam por serem diretrizes para enfrentar um problema público, possuindo, assim, dois elementos fundamentais: intencionalidade e resposta a um problema público. Assim, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletividade relevante” (SECCHI, 2010, p.2), nesse caso, especificamente, a questão da pobreza e, por consequência, a questão da segurança alimentar e nutricional. Entretanto, o que se observa, ao contrário, o que poderia ser visto como a mudança política, de um modelo que se volta para o ajuste fiscal para uma política “social”, na verdade, assemelha-se à lógica do marco teórico do neoliberalismo, o qual é focado em políticas compensatórias para os “pobres” (UGÁ, 2004).

Santos (1999) afirma que a pobreza é produzida politicamente pelos governos globais, posto que de um lado estes criam soluções localizadas, parcializadas e segmentadas; como é o caso do Banco Mundial, que, em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, com a falsa imagem de que se interessam pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza e propagador da ideia da dívida social, sendo, na verdade, esses dois termos sinônimos.

São enfatizados nesse processo de construção como as principais categorias de análises para compreensão do objeto de estudo – *segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar e direito humano à alimentação adequada*. Também foram trabalhadas categorias como *pobreza, políticas públicas, espaço e território*; os quais subsidiaram o entendimento da proposta do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual tem a missão de erradicar a pobreza e promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Entretanto, permite-se concluir, como pressuposto para a presente Tese, que as condições de renda, educação, moradia e também a alimentação com qualidades nutricionais expressivamente precárias, “apresentando, nas diferentes regiões do país, padrões dietéticos mais ou menos incompletos e desarmônicos” (CASTRO, 2001, p.34), têm-se revelado o nó górdio para o desenvolvimento socioeconômico do povo brasileiro, sendo necessária a atuação do Estado, mediante a implementação de políticas sociais, estas construídas por intermédio da participação social e de ações de controle social, como aponta diversos estudos como de Demo (2009), Braga (2009; 2010), Burity *et al* (2010) e Costa (2011).

Abre-se aqui um parêntese sobre a participação social, uma vez que esta possibilita a compreensão que nem toda política social é pública. São exemplos de políticas oriundas da sociedade civil: política sindical, política de defesa da cidadania popular (DEMO, 2009, p.7), neste sentido pode se dá “apesar do Estado, ou mesmo à revelia e contra o Estado”.

No contexto do PAA, como alternativa para superação desse quadro, existem opções como PAA, que teve uma relevante participação social na sua construção. Desse modo, no presente estudo é estabelecida uma reflexão sobre o fato de existir uma distribuição desigual do Programa, em nível estadual, e que tal fato acarreta um desequilíbrio no acesso aos alimentos e, conseqüentemente, quanto às melhores condições de vida da população. Assim, observa-se que, se a referida espacialização ocorresse de forma homogênea no Estado do Ceará, seria possível observar-se, de pronto, resultados mais positivos no que se refere à Segurança Alimentar e Nutricional.

Em seu discurso de posse, a presidente Dilma Rousseff, em 1 de janeiro de 2011, evidencia a pauta de constituição de uma política pública ao afirmar que pretender-se-á “melhorar a vida de 16,5 milhões de brasileiros que ainda estão na pobreza extrema”, dado comprovado pelo Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010). No que tange aos aspectos populacionais, o público do Brasil Sem Miséria encontra-se distribuído conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Público do Brasil Sem Miséria

	Total de pessoas	%	Urbano		Rural	
			Pessoas	%	Pessoas	%
Brasil	16.267.197	100%	8.673.845	53%	7.593.352	47%
Norte	2.658.452	17%	1.158.501	44%	1.499.951	56%
Nordeste	9.609.803	59%	4.560.486	48%	5.049.317	52%
Sudeste	2.725.532	17%	2.144.624	79%	580.908	21%
Sul	715.961	4%	437.346	61%	278.615	39%
Centro-Oeste	557.449	3%	372.888	67%	184.561	33%

Fonte: Censo IBGE (2010).

Um dos temas de expressiva relevância em termos de políticas sociais no enfrentamento à pobreza é a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ou seja, a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, 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, social, econômica e ambientalmente sustentáveis, como está preconizado pela I Conferência Nacional de SAN (Olinda, 2004). Em sentido contrário, sem as condições para exercer esse direito, a pessoa se encontra em situação de Insegurança Alimentar (IA).

Dados resultantes da Pesquisa por Amostra de Domicílio (PNAD, 2009), organizada pelo IBGE (2010), desvelam o cenário preocupante relacionado à segurança alimentar. A pesquisa registrou 58.646 milhões de domicílios particulares, por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo a situação do domicílio no Brasil em 2009. Destes, 17.738 milhões de domicílios particulares (30,24%) encontravam-se em algum grau de Insegurança Alimentar (INSAN); neles viviam cerca de 65.575 milhões de pessoas.

No caso do Estado do Ceará, dos 2.395 domicílios pesquisados, 1.156 apresentam algum tipo de INSAN (48,31%), estando em 4º lugar no ranking dos Estados brasileiros em 2009; destes 585 apresentavam INSAN leve (24,43%), 324 apresentavam INSAN moderada (13,53%) e 247, INSAN grave (10,31%) (IPECE, 2011). A PNAD (2013), publicada em dezembro de 2013, revelou que o quadro de INSAN, no Brasil, não teve tanta alteração, uma vez que dos 65,3 milhões de domicílios registrados, 22,6% estavam em situação de insegurança alimentar. O Ceará apresenta o oitavo pior índice de segurança alimentar do País, 64,5%, o que representa uma piora na situação de INSAN do Ceará em nível nacional, onde 35,5% da população apresenta algum tipo de INSAN (PNAD, 2013).

Essas cifras indicam que, mesmo diante do fato de o país se orgulhar da sua agricultura, tida como uma das mais eficientes do mundo, como explicar a persistência dos altos níveis de pobreza rural e de insegurança alimentar e nutricional? Seria compreensível se pensar em uma das dez maiores economias mundiais, enquanto a má distribuição de renda acarreta desequilíbrios alimentares que levam à fome, desnutrição e obesidade? Ocorreria inclusão social em um cenário como esse?

Na realidade, o cenário que se configura é de um desenvolvimento desigual, onde poucos são beneficiados, e, quando atendidos, não há um apoio progressivo, mas sim pontual. Neil Smith (1988) e David Harvey (2006) possibilitaram em seus trabalhos que fosse possível a compreensão dos processos históricos que contribuem para o desenvolvimento geográfico desigual, o qual possibilita o entendimento das desigualdades sociais que acarretam os problemas destacados acima.

O processo de produção e consumo e as relações sociais de trabalho fazem parte do processo de acumulação e circulação do capital. Ou, ainda, quando se pensa no que se come, bebe, veste, escuta e vê, em sua maioria, são mercadorias de alguma forma advindas da divisão do trabalho. Percebe-se, assim, que mercadorias e processos não estão fora do espaço: a competição territorial por trás das relações do cotidiano tem uma importância incomum no processo de acumulação de capital e no desenvolvimento geográfico desigual (HARVEY, 2006, p. 82-85).

Smith (1988) destaca que essa geografia espacial é socialmente produzida, e não mais um padrão natural recebido. Essa produção espacial é gerada mediante a construção de espaços de interesse, em que o “mundo do trabalho” sofre, assim, uma transformação.

Santos (1979) observa que os modos de produção escrevem a História no tempo e as formações sociais escrevem-na no espaço. Existe assim uma correção entre a forma como uma sociedade se organiza socialmente e sua relação com o espaço, no qual se inscrevem como imaterialidade e materialidade. Uma das formas de compreender as mudanças no território é percebê-lo como um conjunto indissociável de sistema de objetos, sistema de

ações e suas formas híbridas. Segundo, Haesbaert (2004) é híbrido na perspectiva da existência de relações entre a sociedade e a natureza, entre política, economia e cultura,

[...] e entre materialidade e “idealidade” numa complexa interação tempo-espaço, como nos induzem a pensar geógrafos como Jean Gottman e Milton Santos, na dissociação entre movimento e (relativa) estabilidade – recebam estes os nomes de fixos e fluxos, circulação e “iconografias” ou o que melhor nos aprouver (HAESBAERT, 2004, p. 79).

Pode-se apreender que espaço e território são conceitos interligados, não havendo a possibilidade de concebê-los separadamente. Para Raffestin (1993), é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer nível. Ou seja, à medida que o espaço é apropriado (concreta ou abstratamente), o ator “territorializa” o espaço (RAFFESTIN, 1993).

Souza (1995) concebe o território como um “(...) espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, definição que possibilita o início da compreensão do território como uma área de influência e sob o domínio de um grupo. De acordo com Sack (1986), o conceito de território refere-se a uma área dominada por um grupo social e, por meio desse domínio, há possibilidade de controlar, dominar ou influenciar o comportamento de outros.

Tais sujeitos vão dar a tônica desses territórios à medida que, no espaço inicial, se projeta trabalho e neste são identificadas relações de poder. O trabalho e as relações de poder vão definir o território, como é o caso dos territórios luminosos e os opacos.

Os territórios opacos possuem características que abrigam menos condições de acompanhar o ritmo do motor único (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.264). Nesses espaços identifica-se o maior contingente de desemprego.

Para o Banco Mundial (2000-2001), o que antes constituía uma classe social, que era formada por trabalhadores “empregados” e “desempregados”, hoje forma um conjunto de indivíduos atomizados concebidos como os “competitivos” e os “incapazes” (pobres).

Esse modelo de sociedade tem um formato bastante simples e seu “mundo do trabalho” é composto por dois tipos de indivíduos: o competitivo e o incapaz. O competitivo é aquele capaz de atuar livremente no mercado, uma vez que tem competitividade (empregabilidade) para conseguir um emprego, assegurar que não vai perder o que tem ou, ainda, se acontecer de perdê-lo, conseguir um novo emprego. O indivíduo incapaz é aquele que não consegue nada disso. Ele não tem empregabilidade, nem é competitivo, uma vez que não pôde (ou não quis) investir em seu próprio “capital humano” (UGÁ, 2004, p.60).

É importante destacar que essa competitividade, em especial dos produtores familiares diante das transformações estruturais que ocorrem nos processos produtivos, põe em risco as condições de reprodutibilidade social, econômica, política e cultural dos envolvidos no

processo, em especial, comprometendo a sustentabilidade (GEHLEN, 2006). Para o autor, é notório que a modernização, ao passo que estimula uma recomposição, referencia-se no aparente consenso fundado na noção de competitividade, em que a centralidade do trabalho, agora como competitividade, possibilita o sucesso de uns e o insucesso de outros, o que ocasiona uma transferência de responsabilidade pelo sucesso ou insucesso da esfera pública ou social para a esfera privada ou individual (GEHLEN, 2006).

Nesse ponto, estabelece-se a principal crítica relacionada à propagação da orientação do Banco Mundial (2000-2001), que consiste na ajuda que o Estado deve dar ao “pobre”. Sendo essa ajuda um cuidado diferenciado. No entanto, com os indivíduos tidos como “competitivos” não há com o que se preocupar, já que eles produzem seu próprio sustento, fazem o capital circular e consomem (SANTOS, 1999, p.15).

“Primeiro produz-se o consumidor e depois se produzem os bens e serviços” (SANTOS, 1999, p.15). É aos pobres, então, que a política social deve (e passa a) estar voltada.

Ugá (2004) ressalta que as recomendações do Banco Mundial são essencialmente focalizadas nos pobres, tomados como pessoas incapazes que necessitam de ajuda para inserirem-se no mercado.

Portanto, suas propostas de políticas de combate à pobreza resumem-se apenas à transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de ‘capital humano’ (no relatório de 1990) ou de ‘capacidade humana’ (no relatório de 2000-2001) (UGÁ, 2004, p.60).

O que na verdade deve-se construir primeiro? O consumidor ou os elementos necessários para atingir um padrão mínimo de qualidade de vida, mediante a sua inserção digna no mercado de trabalho, tendo os sujeitos direito à educação, alimentação em quantidade, qualidade suficiente e regularidade, além de condições de moradia e saneamento, segurança e lazer, o que acarreta um quadro de INSAN.

A contribuição do Estado – mediante a formulação e implementação de políticas sociais – pode favorecer a retração dos índices alarmantes de insegurança alimentar e nutricional (INSAN), desde que haja controle social e um acompanhamento das ações do Estado junto à sociedade atendida. Nesse contexto, a alternativa do processo de inserção no mercado de trabalhadores, tendo em vista a comercialização de produtos da agricultura familiar a preços justos, por meio de políticas sociais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), é uma alternativa.

Considerando-se tal problemática, a criação do PAA, instituído pelo Art. 19 da Lei nº10.696, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, ambos de julho de 2003, tem por objetivo

incentivar a produção da agricultura familiar por meio de operações de compra a preços que atendam às peculiaridades do mercado regional, garantindo a segurança alimentar e nutricional; caracteriza-se como um mecanismo fundamental para o estabelecimento da inclusão social e estabelecimento da qualidade de vida do ser camponês e a manutenção do seu modo de vida.

Concomitante a tal processo ocorre a busca por autonomia do próprio agricultor familiar camponês¹ que desenvolve estratégias para poder se inserir no PAA e na sua proposta e garantir sua permanência no programa.

Ao estudar-se o tema segurança alimentar e nutricional (SAN), pode-se seguir percursos diferenciados: como se desenvolver estudos sobre a fome (endêmica ou epidêmica); abordar a perspectiva epidemiológica (doenças ocasionadas por deficiências de vitaminas, como a Vitamina A); tratar da problemática do sobrepeso (obesidade) e da desnutrição; e discutir medidas eficazes para garantia da segurança dos alimentos (sanidade e vigilância sanitária).

Para essa Tese, foi definido como objetivo geral, o desenvolvimento de um estudo geopolítico, na perspectiva da compreensão dos interesses políticos para a execução e distribuição do programa, enfocando os seus princípios norteadores da SAN, como o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e à Soberania Alimentar, dentro de uma leitura sobre a execução da política pública do PAA no Estado do Ceará, onde do ano de 2009 até 2012, vinham sendo implementados, prioritariamente, e não unicamente nos Territórios da Cidadania (ANEXO A).

Os objetivos específicos versaram sobre: a) Mapear como o PAA está espacializado no Estado do Ceará; b) Verificar como o PAA é executado no Estado do Ceará, especificamente, em suas modalidades de Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); PAA Leite e Compra com Doação Simultânea; e c) entender como se dá a intervenção do Estado com vistas a contribuir para a redução do quadro de insegurança alimentar, no Ceará, por meio do PAA.

Desde 2003, programas do MDA vêm sendo idealizados e executados sob a ótica de valorização do componente territorial e das identidades regionais, como foi o caso do processo de identificação de territórios rurais, pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, “para nortear as políticas públicas para o setor agrícola nacional, especialmente naqueles ligados à agricultura familiar, atendidos atualmente pelo Programa Territórios Rurais” (SERPA, 2011, p.42).

Os Territórios Rurais passam a ser unidades de planejamento das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, sendo esta política a norteadora também do “lançamento pelo Governo Federal do Programa ‘Territórios da Cidadania’ em fevereiro de 2008” (SERPA, 2011, p.42-43).

Segundo o MDA/SDT (2007),

Trata-se de uma ação do Estado dirigida para regiões rurais, nas quais se constroem, historicamente, relações de pertencimento e identidades culturais e geográficas. Para que este processo ganhe força e densidade, foram e estão sendo criados mecanismos institucionais para o estímulo e o apoio à participação dos atores e atrizes dos territórios para que possam discutir e deliberar publicamente sobre políticas, programas e projetos que afetam diretamente suas vidas (MDA/SDT, 2007, p.4).

De acordo com a Coordenadora do PAA no Ceará (SDA), M.M (em entrevista realizada em 23 de setembro de 2012),

O Programa tem em vista atender a população em situação de pobreza extrema e grupos vulneráveis como comunidades tradicionais e mulheres, com objetivo de dar oportunidade desses grupos desenvolverem atividades que gerem renda e permitam que suas famílias tenha a garantia da segurança alimentar e nutricional, onde esses agricultores e agricultoras se veem diretamente envolvidos no processo, uma vez que participam da produção, da comercialização e também consomem esses alimentos de acordo com suas regiões e o que cada uma delas tem de forte na sua produção.

A fala da entrevistada coaduna, diretamente, com o Art. 4^a da Lei Orgânica de SAN do Brasil, cuja abrangência consta dos Parágrafos II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; e VI - a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

É fato, de acordo com a entrevista, que as demandas se ampliaram, ou seja, diversos municípios indicaram seu interesse em participar de editais e convênios de concessão do PAA.

Concomitante a esse aumento de demanda, posicionamentos políticos foram tomados para atender aos *lôcus* eleitorais, e, para além dos Territórios pré-estabelecidos, ampliou-se o atendimento a diversos municípios. Levantar o questionamento sobre quem ganhou com a execução do programa seria ambíguo, mas o fato é que o PAA atendeu aos grupos outrora não previstos, sendo usado, por vezes como estratégias partidárias, como afirmou o agricultor J.A.A (53 anos, em entrevista realizada em 12 de dezembro de 2013), ao indicar que, “o município que aprova mais propostas é aquele que a gente vê o partido mais forte...que têm mais políticos apoiando”.

À medida que a Pesquisa se consubstanciava, constatou-se que, além de serem considerados os supracitados Territórios, analisar o Estado, na totalidade dos municípios que receberam o PAA, daria um entendimento maior sobre o objeto deste trabalho.

A operacionalização do PAA dá-se por intermédio de cinco modalidades previstas no Capítulo IV, Art. 17, do Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012, das quais as executadas no Ceará são: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Apoio à Formação de Estoque; PAA Leite e Compra com Doação Simultânea, as quais têm o objetivo de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Cada situação apresenta efeitos e destinos diferenciados. Há agricultores que recebem o recurso, via Município, geralmente pela Secretaria de Agricultura, cujo repasse é feito diretamente pelo Estado para essa Unidade da Federação – é o caso da Compra Direta. Há o caso do convênio firmado, desde 2009, entre a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará e os Municípios, que recebem o recurso, também relativo à modalidade de Compra Direta. Existe o caso em que os Projetos são enviados à CONAB, órgão ao qual associações e cooperativas submetem projetos específicos de produção. Esse projeto é analisado pela Companhia de Abastecimento do Ceará, e o resultado dos Relatórios é enviado ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará (CONSEA), o qual emite o resultado final da análise do Projeto e dos Relatórios – é o caso da Compra com Doação Simultânea.

A modalidade de “Incentivo À Produção e ao Consumo do Leite (PAA Leite), também conhecida como Programa Leite Fome Zero, visa contribuir com o aumento do consumo de leite (vaca e/ou cabra) pelas famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional e, também, incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares. Advindo do MDS, o recurso é repassado para SDA-CE que faz o pagamento aos agricultores familiares que possuem Declaração de Aptidão (DAP) ao PRONAF, produzem no máximo 150L de leite/dia e têm o comprovante de vacinação dos animais.

1.1 Entre Justificativas e Motivações

Com o desenvolvimento da sociedade capitalista, o espaço foi sendo valorizado à medida que este foi servindo para atender às novas demandas da sociedade industrial (MORAES; COSTA, 1988). Para os autores, o espaço é uma condição geral de existência e produção da sociedade. Sendo assim, sob a hegemonia das relações capitalistas, o espaço (e tudo o que ele contém) aparece para a produção como parte do valor, expresso sob a forma de capital constante.

É fato que se o espaço se caracteriza como condição geral para existência e produção da sociedade, este é dotado de alto valor; entretanto, este valor é desigual nos mais diversos territórios, estando, na maioria das vezes, submetido à apropriação capitalista do espaço, ou seja, às regras ditadas pelo sistema socioeconômico vigente em cada território, logo, dotado de particularidades (MORAES; COSTA, 1988).

Tal processo não ocorre apenas nos centros urbanos e industriais, mas também no campo onde a modernização da agricultura estimulou um contra movimento no qual uma nova matriz econômica e alimentar se desenhou a partir de 1960, que, conforme Stédile (2009), está baseada no uso intensivo de insumos industriais, tais como máquinas, fertilizantes químicos e agrotóxicos. A produtividade por hectare se multiplicou e a produção média global do campo aumentou quatro vezes. Mas a fome não acabou! Pior: os famintos passaram de 80 milhões para 950 milhões de pessoas e cerca de 70 países tornaram-se dependentes das importações para alimentar seu povo (*op. cit.*).

A escritora Raquel de Queiroz, aos seus vinte anos, em 1930, possibilitou em seu romance, *O Quinze*, que a fome fosse analisada sob o enfoque da seca conseguindo atrelar os efeitos deste fenômeno climático à vida de seus personagens ao longo da história, possibilitando mostrar ao leitor quão significativo e relevante é este fenômeno, aliado ao descaso governamental ao lidar com a população habitante desta região.

Encostado a uma jurema seca, defronte ao juazeiro que a foice dos cabras ia pouco a pouco mutilando, Vicente dirigia a distribuição de rama verde ao gado. Reses magras, com grandes ossos agudos furando o couro das ancas, devoravam confiadamente os rebentões que a ponta dos terçados espalhava pelo chão. Era raro e alarmante, em março, ainda se tratar de gado. Vicente pensava sombriamente no que seria de tanta rês, se de fato não viesse o inverno. A rama já não dava nem para um mês (QUEIROZ, 1982, p.5-6).

Como uma obra se faz tão atual, mesmo tendo relatando o ano de 1915, quando ocorreu a grande seca que inspirou o supracitado romance? O então Presidente da República Venceslau Brás Pereira Gomes (1914 - 1918), foi o responsável pela reestruturação do Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS) criado alguns anos antes, em 1909. Algumas medidas pouco solucionadoras foram implantadas por Venceslau Brás, tais como a construção de açudes e barragens que reunia a população nas chamadas “frentes de trabalho” evitando a emigração e o êxodo rural. Cem anos depois o Ceará depara-se com uma seca tão avassaladora quanto à de 1915. Entretanto,

Cem anos depois d’O Quinze, as pessoas pouco precisam deixar suas casas. Os programas sociais do governo vêm dando conta de evitar que o sertanejo inche de fome. Essa diferença dos dois quinze derrama lágrima no sertão quando se fala em prato de comida. [...]. Naquele 1915, os retirantes comiam na estrada o que aparecia: de couro de bicho cozido e sola sapecada à criação morta disputada com urubus. Não era raro gente morrer e matar em disputa por ovelha para comer (DIÁRIO DO NORDESTE, 11.02.2015, Caderno Regional).

Hoje se fala menos de fome e mais de insegurança alimentar, que tem sido remediada pelos referidos programas do governo. No entanto, pensar a questão da segurança alimentar é pensar nas contradições desenhadas no espaço social, onde o foco do debate versa sobre a ação do Estado diante das diferenças sociais identificadas nos espaços nos quais são executadas as modalidades do PAA.

O capitalismo se apropria dessas particularidades, das mais variadas formas, dotando os espaços/territórios de valores diferenciados que servem aos mais diferentes interesses e objetivos.

A política social do PAA tem como foco elevar as condições de renda e de emprego na agricultura familiar, a exemplo do estabelecimento, e incentivo a arranjos territoriais vinculados a pequenos agricultores familiares que desenvolvem sua produção sobre uma matriz de produção camponesa, os quais fornecem alimentos perecíveis para a alimentação escolar, e as entidades socioassistenciais, o que promove um desenho diferenciado no espaço.

Nesse sentido, vale inferir reflexões: sobre o fato de até hoje não serem publicitados os mecanismos de controle social, do Programa no Estado; e mesmo, não havendo uma avaliação sobre os projetos aprovados que receberam o benefício, como se encontra seu andamento; e quais as histórias de êxitos e fracassos no Programa. Ou, ainda, quais os efeitos do PAA nas áreas atendidas? O que representa o PAA para o espaço da economia do município? Para a superação da pobreza?

Esses questionamentos impulsionaram a delimitação do objeto na perspectiva teórica conceitual.

As questões norteadoras iniciais para a construção da pesquisa estavam permeadas pelo discurso da fome, como se esse fosse o objeto da tese. Na realidade, este era o discurso do Estado, o qual foi sendo modificado à medida que se percebe que, nas últimas décadas, da fome passa-se a falar em segurança alimentar e nutricional, o que marcou uma mudança na forma de execução das políticas públicas. Tal mudança de discurso esteve ligada a dois elementos fundamentais: a) a resistência existente sobre a discussão do tema fome e toda a sua carga histórica ligada a tal terminologia; e b) o desenvolvimento de pesquisas na área de nutrição, sociologia e antropologia sobre a importância da alimentação e a crise em volta a esse debate.

Pensar a discussão teórica sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e a Soberania Alimentar foi necessário compreender o percurso histórico de construção dessas categorias. É promover a diferenciação terminológica, entendendo-se que a Segurança Alimentar está além da abordagem técnica da “segurança dos alimentos”, esta que se refere à sanidade dos mesmos. É compreender que de fato o País passou por mudanças nas últimas décadas, que repercutiram no perfil nutricional da população, onde predomina o estado de má nutrição ou INSAN, expresso pelo sobrepeso e obesidade em diversos seguimentos da sociedade.

A clareza dessa discussão transcende a perspectiva do alimento *per se*, seja ele para consumo e garantia de saúde; seja na qualidade de mercadoria, como é comum perceber nos textos das políticas públicas, posto que estes enfatizam a comercialização, a distribuição e, na ponta do processo, o acesso; é a máxima que deve ser defendida quando se propõe efetivar um estudo político sobre a abrangência dessa proposta.

É impossível dissociar os aspectos físicos dos alimentos, dos econômicos e dos políticos, como se observou durante a construção desta pesquisa, ou seja, o temário está envolto numa série de discussões em âmbitos diversos, a exemplo da saúde pública, ao se buscar desvelar os hábitos alimentares e suas relações com a subnutrição, o sobrepeso, as doenças degenerativas e a obesidade; com a ciência, quando o debate permeia a biotecnologia; a indústria e o agronegócio, ao se focar na indústria dos alimentos, na produção de alimentos orgânicos e no marketing de alimentos; e com a política, ao trabalharmos com as legislações na área de alimentação; estudos teóricos e empíricos sobre políticas sociais, discussões econômicas sobre produção/distribuição/comercialização/acesso aos alimentos.

Tais afirmações são retomadas pela World Health Organization (OMS) (2012), ao colocar que a segurança alimentar é uma questão de desenvolvimento sustentável complexo, ligado não só à saúde, mas também ao desenvolvimento econômico sustentável, meio ambiente e comércio. Há um grande debate em torno da segurança alimentar, com alguns argumentos: a) se há comida suficiente no mundo para alimentar a todos de forma adequada - o problema é a distribuição; b) as necessidades alimentares futuras podem - ou não podem - ser atendidas pelos níveis atuais de produção; c) a segurança alimentar nacional é fundamental - ou deixa de ser necessária por causa do comércio global.

A crítica que estabelecemos é que, como mecanismo de segurança alimentar, as políticas públicas de SAN têm o enfoque do alimento como mercadoria em detrimento do fato de este ser uma garantia de soberania alimentar, autonomia, escolha, manutenção da cultura e dos costumes camponeses.

Tal afirmação é ratificada quando se lê que o PAA, instituído em 2003, como parte da estratégia Fome Zero, possibilita a aquisição pública de produtos de agricultores familiares a preços estabelecidos, regulando, de forma indireta, os preços definidos pelo mercado e, ao mesmo tempo, garantindo o abastecimento de redes de proteção e promoção social. O fim é a garantia da segurança alimentar pelas populações em vulnerabilidade, mas o meio é ter o alimento como mercadoria para comercialização. Onde estaria o processo de inclusão e de promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada?

A segurança alimentar, entretanto, depara-se com um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos, o qual, como já apontara Josué de Castro, em sua Geografia da Fome de 1946, reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações

simultaneamente biológicas, econômicas e sociais (CASTRO, 2001). Ainda hoje, a maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limita a aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema.

É com o propósito de abordar essa situação multifacetada da implantação de uma política social que este trabalho pode contribuir, gerando indicativos para melhoria e aperfeiçoamento de instrumentos de acompanhamentos institucionais do PAA junto ao Agricultor Familiar Camponês e, principalmente, fornecendo subsídios para orientar ações estratégicas com vistas à execução de políticas públicas no Estado do Ceará e, dessa forma, contribuir diretamente para a busca da segurança alimentar cearense.

Este estudo justifica-se pelos resultados identificados pelo Censo (IBGE, 2010), no qual o Ceará apresenta 1,6 milhão de pessoas abaixo da linha de miséria, o que representa quase 18% de sua população e cerca de 9% de toda a extrema pobreza do Brasil. Em termos da quantidade de pessoas vivendo sob essas condições, o Ceará só fica atrás da Bahia (2,4 milhões) e do Maranhão (1,7 milhão).

Segundo o Relatório de Pesquisa nº 11, desenvolvido pelo Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP/CAEN/UFC, 2011)

Esses números representam a magnitude dos desafios que nos esperam até 2014, que é o prazo que o Governo Federal, por meio do “Plano Brasil sem Miséria”, estabeleceu para erradicar a extrema pobreza no país e, por consequência, no Ceará. Deve-se, porém, observar que uma política pública como esta, voltada para a superação das condições de miséria da população, não se sustenta apenas sobre o indiscutível argumento de justiça social. O combate à pobreza é também fundamental para o desenvolvimento de uma economia, especialmente quando a renda é baixa e são altos os níveis de miséria e desigualdade. Pesquisas recentes do Laboratório de Estudos da Pobreza [...] mostram que, além de possuir uma das maiores taxas de desigualdade do país, o Ceará também é caracterizado por uma das menores rendas per capita. Isto, obviamente, implica em uma grave situação para o Estado, afetando, principalmente, as camadas mais pobres da sociedade, que sofrem com este baixo dinamismo da economia e, especialmente, com a má distribuição dos rendimentos (LEP/CAEN/UFC, 2011, p.3-4).

Por muitas décadas, fora preconizado que investir em capital promoveria crescimento, entretanto, em modelos atuais, o que se apreende é que o que faz a economia se desenvolver perpassa pelo “[...] investimento em pessoas que geram conhecimento” (LEP/CAEN/UFC, p.7). Para o autor, a implicação política desta assertiva versa pela garantia das habilidades humanas geradoras de conhecimento mediante fomentos, ou seja, pela melhoria da qualidade da educação, desde níveis iniciais, passando pelo desenvolvimento de agências especiais, institutos federais de educação, universidades, laboratórios de pesquisa e outros métodos.

Estudar o Ceará é descortinar uma série de questões que envolvem a temática agrária e geopolítica. É apreender que este estado sempre sofreu de fome endêmica e mesmo “fome” por “insegurança alimentar”. Castro (1986) considera como *áreas de fome* aquelas em que, pelo menos, a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam essas manifestações permanentes (áreas de fome endêmicas), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome) e caracterizou essa problemática sob dois enfoques: a fome

endêmica e a fome epidêmica.

A compreensão da produção do espaço permitirá uma leitura da totalidade. Segundo autores como Lefebvre (2006), em “A Produção do Espaço”, e Moraes; Costa (1985), em “A Valorização do Espaço”, e Costa (2005) em “Ideologias Geográficas: Espaço, Cultura e Política no Brasil”, possibilitou-se uma definição do próprio espaço, e de suas contradições, em que são examinados espaços e modalidades, de outras épocas da história, para compreender a produção dos mesmos.

O entendimento da constituição de uma política pública enseja a produção do espaço ao passo que a construção desta irá considerar o momento histórico da sociedade, as demandas e reivindicações que influenciaram e encaminharam a materialização dessa política. Ou seja, para além da fome, a necessidade de se constituir uma saída para que os sujeitos sociais em situação de pobreza extrema possam produzir e escoar sua produção. Essa alternativa é tomada como um dos primeiros passos para minorar a problemática do acesso aos alimentos.

Não é dando comida, apenas, mas sim, corroborando para que o agricultor possa decidir o que comer, usando seus meios fundamentados no tripé “terra – trabalho – família”. Vale abrir um parêntese e apresentar a diferenciação estabelecida por Roberto da Matta em seu livro “O que faz o Brasil, Brasil?” (1986) entre os termos “alimento” e “comida”.

Segundo o Antropólogo, nem tudo que é alimento é comida, posto que o primeiro termo se refere a tudo aquilo que pode ser ingerido para manter uma pessoa viva; enquanto que “comida” é tudo que se come com prazer. “Em outras palavras, o alimento é como uma grande moldura; mas a comida é o quadro, aquilo que foi valorizado e saboreado com os olhos e depois com a boca, o nariz, a boa companhia e, finalmente, a barriga...” (p.55). A comida reflete a cultura do povo, como afirma Pollan (2008) em seu livro “Em defesa da Comida: Um Manifesto”.

As questões que compõem a pesquisa foram articulando-se desde 2003, momento no qual, como bolsista de iniciação científica (PIBIC/CNPq), ligada ao Laboratório de Estudos Agrários e Territoriais (LEAT/UFC), desenvolveu-se uma pesquisa, que durou três anos, cujo objeto centralizou-se nas “Políticas Públicas de Acesso a Terra no Estado do Ceará”. Este trabalho coadunou com a parceria estabelecida entre o LEAT, o Natural Resources Institute (NRI - Universidade de Greenwich - Inglaterra), o Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador (CETRA) e o Grupo Geografar (Universidade Federal da Bahia). Nesse período, foram estabelecidas reuniões sistemáticas em Fortaleza sobre o Programa Fome Zero, e a participação do LEAT era uma constância nos grupos de debate sobre a construção e implementação dessa política pública de SAN instituída pelo Governo Federal.

As escolhas que nortearam a definição da pesquisa se basearam em uma construção acadêmica em que o retorno social sempre foi tomado como uma máxima para a pesquisadora

em suas experiências em pesquisas, na qualidade de colaboradora em instituições como o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST) (2002 - 2008) e a Comissão Pastoral da Terra (2004-2008).

Fazer parte do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará (CONSEA-CE), via Câmara Temática de Produção e Abastecimento (CTPA) desde abril de 2012 e atualmente do Conselho (2014-2016), possibilitou a aproximação com as problemáticas que envolvem as modalidades do PAA, principalmente, as ligadas à Compra Direta e à Compra Direta com Doação Simultânea. Estas são as mais executadas no Ceará, via Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Constata-se que o PAA tem um componente social em sua proposta, e esse é importante, uma vez que, além de estimular o fornecimento de alimentos diretamente aos consumidores, cria-se a possibilidade de se estabelecer laços de solidariedade entre pessoas e entidades sociais, enaltecendo o papel destas nas sociedades locais.

A presente pesquisa exploratória proporcionará uma análise do geral ao específico, visto tratar-se de um tema que envolve relações internacionais, nacionais e locais, ou seja, espaços nos quais os Estados se encontram em permanente luta para solucionar o drama da fome. Ademais, tal estudo se faz atual por ser a fome um instrumento de ações políticas, em particular no Brasil, onde esse problema é assumido oficialmente por parte da sociedade organizada e pelo Estado.

Importante destacar que mesmo o governo brasileiro tendo considerado como um feito "histórico" que o Brasil tenha saído do Mapa da Fome da ONU de acordo com relatório apresentado em Roma em 2014, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA); ainda há muito para se avançar e se elucidar sobre a temática da questão alimentar no País.

Nesse contexto, o tema “políticas sociais de segurança alimentar e nutricional (SAN)” e “soberania alimentar”, sobre uma perspectiva geográfica, são de significativa importância para o entendimento da geopolítica e da geografia agrária, tanto no contexto mundial quanto nacional. Deve-se considerar a relevância desta discussão no cerne da referida ciência, pois esta permite ter uma visão reflexiva sobre os processos de organização e estruturação do espaço social. É no sentido de subsidiar avaliações e pesquisas, que a Tese foi sendo desenvolvida, visando atingir os diversos segmentos da sociedade.

Assim, estruturou-se a pesquisa em cinco partes: a Introdução em que, apresentando a problemática ora discutida, foram colocados os pressupostos da pesquisa; definem-se as categorias de análise, levantam-se as questões, objetivos justificou-se a escolha pelo tema e explica-se a metodologia seguida; o Capítulo 2, intitulado “**Segurança Alimentar e**

Soberania Alimentar: A Construção de uma Política Pública Social no Estado do Ceará” possui quatro tópicos, tendo como foco debater a questão alimentar no Brasil, apresentando-se uma leitura dos clássicos como Josué de Castro que, ao estabelecer pesquisas relacionadas ao problema da alimentação, sobre uma perspectiva conjuntural, ao invés de parcial, permitiu desenvolver uma compreensão geográfica do debate, além de ser analisado o desenvolvimento de conceitos como segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e a noção de soberania alimentar; o Capítulo 3 - **“Uma Compreensão do Espaço Produzido a Partir do Programa de Aquisição de Alimentos”** - inicia o debate sobre a problemática da espacialização do Programa de Aquisição de Alimentos, sendo realizada a discussão sobre a definição da abordagem geográfica, ou a escolha da categoria principal que subsidiou a construção da matriz teórica da presente Tese e a análise da política social do PAA; o Capítulo 4, nominado **“Compra Direta Da Agricultura Familiar: Espacialização E Formas De Execução No Estado Do Ceará”** discute o processo de espacialização do PAA no estado do Ceará, pormenorizando as modalidades de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (MDS e SDA); o Capítulo 5, intitulado **“Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação) e Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA/ Leite): Outras Modalidades do PAA e Seus Reflexos No Espaço Geográfico Cearense”**, onde se enfoca as especificidades dessas duas modalidades.

A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la.

Eduardo Galeano

1.2 Considerações Metodológicas

Com o intuito de atingir os objetivos traçados, o percurso metodológico foi norteado mediante uma pesquisa exploratória descritiva, na qual se estabeleceu uma maior aproximação com o problema com vistas a torná-lo explícito.

Foi possível entender que as contradições podem se modificar dando origem a novas contradições que passam a requerer solução. A escolha de um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade levou a considerar que os fatos não podem ser tomados fora de um contexto social, político e econômico.

As técnicas de pesquisa foram essenciais para o levantamento de informações e validação da pesquisa, ao passo que os levantamentos de dados legitimaram os questionamentos indicados, assim como contribuíram para responder os objetivos do trabalho no período de pesquisa (coleta de dados) do ano de 2011 a 2014.

Dentre elas foram utilizadas: a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, levantamento de matérias em jornais e revistas, como Jornal O Povo, O Estado, Diário do

Nordeste, Folha de São Paulo, Revista Carta Capital e o levantamento de dados primários por meio de entrevistas semiestruturadas com sujeitos sociais, que participaram e participam do movimento de segurança alimentar no Ceará, e agricultores familiares, durante Conferências, Fóruns, formações e reuniões.

Primou-se por informantes como secretários de agricultura, conselheiros de Conseqs Municipais, Estadual e Nacional, coordenadores do PAA no Estado do Ceará, projetistas, docentes de universidades que atuam na área de SAN e agricultores familiares beneficiários do Programa.

A pesquisa bibliográfica perpassou pelo levantamento de publicações acadêmicas como textos, artigos, livros, teses e dissertações que abordam a questão alimentar (SAN, DHAA e Soberania Alimentar), políticas sociais, Estado e categorias de análise da Geografia a exemplo do “espaço” e “desenvolvimento desigual”, que foram essenciais nesse momento.

Obras como as de Weber (1944), Faoro (1958;1975), Titmuss (1981), Bobbio (1985), Paula (2003) Sacchi (2010), Behring; Boschetti (2011) foram primordiais para leituras referentes às políticas públicas, ao Estado e ao poder. Autores como Castro (1959; 2001 ;2003), Ploeg (2008), Poulan (2008), Rua (1998) e Porto-Gonçalves (2011) corroboraram diretamente para análises sobre alimentação e fome; enquanto estudiosos como Meirelles (2004; 2008), Maluf (2007; 2011), Braga (1996; 1999); Manso (2011), Costa (2011) e Stédile; Carvalho (2012) possibilitaram a construção do mapa conceitual referente à SAN, à Soberania Alimentar e ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Marconi; Lakatos (2011) destacam que a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras (p.57). Por se tratar de conceitos em construção, diversas discussões a respeito da Segurança Alimentar e Nutricional, Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada têm sido estabelecidas em nível de Conferências, Congressos, Seminários, Fóruns, Oficinas e Reuniões, as quais foram transcritas. Essas ocasiões se materializaram como momentos fundamentais para que fossem instituídos debates conceituais e empíricos sobre a exequibilidade de ações políticas na sociedade.

Para construção do Capítulo 2, os conceitos trabalhados em eventos locais, regionais, nacionais e internacionais foram relevantes, a exemplo da I Conferência Mundial de Alimentação, organizada pela Food and Agriculture Organization (FAO), (1974); I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) (1986); II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE) (2004); a III *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (Fortaleza, 2007); II Fórum Mundial de Alimentação (2002); também de documentos: Plano de Ação da Cimeira Mundial de Alimentação (1996); IV *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*,

Salvador (2012), entre outros eventos ligados ao temário, como as conferências municipais e estaduais e os relatórios produzidos nessas ocasiões. Tudo foi de considerável relevância.

Outra etapa foi a coleta de dados secundários com os quais se realizou uma análise dos recursos que foram alocados pela União (MDA e MDS) para as ações e programas governamentais que compõem a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional durante os anos de 2003 a 2012.

O Portal da Transparência, gerido pela Controladoria-Geral da União (CGU), intermedeia as solicitações de informações junto a instituições públicas federais, como foi demandado ao MDA e MDS.

O acesso a essas informações, especificamente, de recursos alocados, quantidade de agricultores familiares atendidos, entidades socioassistencialistas beneficiadas, alimentos fornecidos, e a distribuição em nível de Brasil, Regiões e Estados é atualmente facilitada e simples pela disponibilização de dados no Portal da Transparência. Entretanto, os mesmos não se encontram sistematizados, mas apenas dispostos no site.

As solicitações efetivadas junto ao Portal da Transparência foram realizadas no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. Após a realização do Cadastro, foi registrado o formulário de solicitação de pedido para o MDA, MDS e CONAB. As instituições têm um prazo de até 20 dias para concederem suas respostas. Entretanto, as respostas foram obtidas com até 1 ano depois da solicitação, e algumas nem foram concedidas, demonstrando as falhas no Sistema. Informações sobre quantidade de recursos destinada ao PAA, valores executados e resultados do PAA em nível municipal foram conseguidos via *PAADData*.

O *PAADData* foi desenvolvido com o objetivo de apresentar ao público informações sobre o PAA, considerando todos os executores do Programa. São eles CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), estados e municípios. Há uma modalidade específica, ainda, denominada PAA Leite, executada pelos estados do Nordeste brasileiro e por Minas Gerais. As informações a seguir são apresentadas por executores e, em “dados gerais”, são indicadas informações da totalidade da execução.

A base de dados do sistema ainda se encontra incompleta no que se refere às informações municipais quando levantados os dados de modalidade como “PAA Leite” e “PAA Estoque”. Fato que inviabilizou a escolha pela discussão desta última modalidade na Tese, uma vez que a opção por se trabalhar com três, deveu-se às dificuldades burocráticas em conseguirem-se dados sobre a Formação de Estoques, mesmo com a realização de aproximadamente três reuniões com representantes da CONAB Nacional e Estadual.

Para se conseguir as informações no Estado, na SDA e no CONSEA-CE, foram necessários diversos procedimentos de investigação. A Coleta de dados documental deu-se junto aos arquivos das referidas instituições e conselho, em que Relatórios de atividades entregues às instituições que repassam os recursos, bem como Diários Oficiais da União

(DOU) que indicaram os agricultores selecionados para o PAA, as entidades socioassistencialistas beneficiadas, além de relatórios técnicos construídos em visitas técnicas por profissionais desses órgãos, subsidiaram os resultados alcançados, principalmente os relativos aos objetivos específicos.

Foram efetivadas pesquisas nos arquivos da Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial e Combate à Pobreza Rural (CODET), responsável pela execução do PAA Leite Fome Zero (Incentivo à Produção e Consumo do Leite), em que se optou por trabalhar com os dados fornecidos pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário – Ceará. As participações em atividades dessas instituições, reuniões, conferências, fóruns, feiras da agricultura familiar e *workshops* proporcionaram uma aproximação para compreensão das estratégias de articulação das mesmas para com os agricultores familiares, entidades socioassistencialistas, associações e cooperativas.

Nessas ocasiões, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (15), transcrições de registros orais advindos de palestras (8) e, também, reuniões (15), tendo sido considerados perfis, como lideranças do movimento de Segurança Alimentar e Nutricional que relataram a história da construção da SAN no Estado; representantes do CONSEA-CE, bem como representantes de CONSEAs Municipais e do Governo, como a coordenadora do PAA (SDA) do Programa do Leite da (SDA) e (SDA - CODET-CE). Ressalte-se que os nomes dos entrevistados serão preservados durante as transcrições de entrevistas e demais registros orais no transcorrer da tese, onde apenas as iniciais serão colocadas.

Nos eventos que estivemos presentes, efetivaram-se aplicações de entrevistas, transcritas, comunicações orais de participações de atores em reuniões, como as falas do Diretor da CONAB (JMI) e do Superintendente Regional da Conab-CE (F.A.P); grupos de trabalhos a exemplo da Oficina “Participação Social no SISAN” que ocorreu em Porto Alegre durante o Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em 2013, com representações do CONSEA Nacional (Índio S.O – Kaiwoá e Joaquim Cardoso – Povo Gavião) e palestras; além de registros fotográficos e filmagens, material esse transcrito durante os 3 anos de pesquisa. No Apêndice A, encontram-se alguns dos eventos que subsidiaram o levantamento de informações primárias.

A fase documental envolveu análises de fontes secundárias existentes em arquivos públicos (municipais, estaduais e nacionais), contendo em sua maior parte: Documentos oficiais como Leis, Portarias, Resoluções e Decretos, principalmente os relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, Diários Oficiais da União, os quais publicam os resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Editais de seleção do PAA, bem como publicações parlamentares relacionadas a Relatórios também foram utilizadas.

Os arquivos do CONSEA do Ceará e do Nacional foram fundamentais, visto que as Resoluções, atas de reuniões e relatórios subsidiaram as análises empíricas; outras instituições

foram importantes nesse processo, dadas as suas ações ligadas à segurança alimentar e soberania alimentar como cursos, oficinas e formações.

As fontes primárias, também, estatísticas utilizadas são referentes a pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como o Censo (2010), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2010)*; *PNAD - Segurança Alimentar 2004/2009 (PNAD, 2010)*; a pesquisa intitulada “Perfil da Segurança Alimentar no Estado do Ceará”, sistematizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), à luz de dados do PNAD (2004-2009), subsidiará análises sobre o perfil da extrema pobreza no Estado; além dos trabalhos realizados pelo Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP-UFC-CAEN) em seus relatórios sobre a pobreza no Ceará. Tais dados contribuíram para o Mapeamento do PAA no Estado do Ceará, o qual identificou as áreas de maior beneficiamento de recursos, seja pelo Estado (SDA), MDA, MDS, seja pelo Orçamento da União com a sua complementação para execução do Programa e atendimento aos sujeitos sociais que participam do PAA. Foram, ainda, identificados os Territórios da Cidadania que possuem os maiores recebimentos de recursos e quais os municípios com maior quantidade de projetos e agricultores familiares camponeses beneficiados com essa política social.

Assim, estruturou-se a pesquisa em cinco partes: a Introdução em que, apresentando a problemática da tese, foram indicados os pressupostos da pesquisa; definiu-se as categorias de análise, foram levantadas as questões, os objetivos, a justificativa que permeou a escolha do tema e da metodologia seguida para construção deste trabalho. O Capítulo 2, intitulado “**Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: A construção de uma Política Social no Estado do Ceará**”, possui quatro tópicos, tendo como foco o debate da questão alimentar no Brasil, onde foi apresentada a leitura de clássicos como Josué de Castro que ao estabelecer pesquisas relacionadas ao problema da alimentação, sobre uma perspectiva conjuntural, ao invés de parcial, permitiu desenvolver uma compreensão geográfica do debate, além de ser analisado o desenvolvimento de conceitos como segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e a noção de soberania alimentar.

O Capítulo 3, “**Uma Compreensão Do Espaço Produzido A Partir Do Programa De Aquisição De Alimentos**”, inicia o debate sobre a problemática da espacialização do Programa de Aquisição de Alimentos, sendo realizada a discussão sobre a definição da abordagem geográfica, ou a escolha da categoria principal que subsidiou a construção da matriz teórica da presente Tese e a análise da política social do PAA.

O Capítulo 4, nominado, “**Compra Direta da Agricultura Familiar: Espacialização e Forma de Execução no Estado do Ceará**”, discute o processo de espacialização do PAA no estado do Ceará pormenorizando a modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (MDS e SDA).

O Capítulo 5, **“Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação) e Incentivo à Produção de Leite (PAA – Leite): Outras modalidades do PAA e seus reflexos no espaço geográfico Cearense”**, onde se enfocou as especificidades dessas duas modalidades; e por último as **Considerações Finais**.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL, NO ESTADO DO CEARÁ



Plenária na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar - 03 a 07 de julho de 2007 - Fortaleza - CE

Foto: Acervo Azevedo, 2007.

Estamos em incidência para mudar as políticas de Estado, para mudar os governos, para implementar políticas públicas e mobilizar. E para dizer ao mundo que existem outras formas de fazer políticas, há outro estado que pode construir a esse outro mundo está nos povos e é possível.

(Miguel Palacín)

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL NO ESTADO DO CEARÁ

2.1 A questão do alimento e alimentar: sua importância como objeto na Geografia

Debater a questão alimentar no Brasil requer a leitura dos clássicos como Josué de Castro que, ao estabelecer pesquisas relacionadas ao problema da alimentação, sobre uma perspectiva conjuntural, ao invés de parcial, permitiu desenvolver uma compreensão geográfica do debate.

Castro (1937) contribuiu com essa compreensão ao fazer estudos baseados nos métodos e princípios da geografia humana, o que possibilitou uma visão total do assunto, com as várias perspectivas, correlacionando a questão alimentar com estratégias de poder que constam na geopolítica da biodiversidade, bem como aponta para as formas de dominação que prolongam e intensificam os processos de apropriação destrutiva da natureza.

Os alimentos, em seu processo de transformação, promovem uma movimentação das relações no mundo e na sociedade, impulsionando a formação socioespacial, esta que caracteriza as civilizações e suas culturas (POLLAN, 2008).

O espaço relacional é o palco da produção, compra e transformações, em que a técnica é a mediadora das demandas por usos alimentares nessa relação de apropriação entre a sociedade e a natureza. As formas de apropriação levarão à reprodução social, ao mesmo tempo em que são constituídos hábitos alimentares e formas de consumo para o que vem sendo produzido.

É fato que se faz impossível discutir alimentação se não associar seu tema à sua maior contradição, ou seja, a fome.

Para além do preconceito em que o tema está envolvido, Josué de Castro (1908-1973) possibilitou a quebra de tabus correlatos à fome. Seus estudos pioneiros datam de 1930 e contribuíram para formular compromissos políticos nacionais e internacionais para o enfrentamento da fome.

Para tanto, o autor deparou-se com preconceitos e resistências, uma vez que a *fome como tema proibido*, parafraseando Josué de Castro, fora por muitos séculos um verdadeiro tabu dentro das discussões políticas.

Vale ressaltar que

[...] a fome não é um produto da superpopulação: a fome já existia em massa mesmo antes do fenômeno da explosão demográfica do pós-guerra. Apenas esta fome, que dizimava as populações do Terceiro Mundo, era escamoteada, era abafada, era escondida. Não se falava do assunto que era vergonhoso: a fome era um tabu (CASTRO, 2003, p. 47).

É inegável a existência da burguesia gerencial que monopoliza a propriedade dos meios de produção e controle social, entendendo-se por propriedade o domínio efetivo desses meios. Essa burguesia não tinha interesse em que essa problemática acometesse seus territórios de poder. Hoje, entretanto, “[...] já se fala abertamente e o problema transformou-se num grande escândalo internacional. Não só a fome existia antes, mas também existe hoje em regiões que estão longe de ser superpovoadas” (CASTRO, 2003, p.47). O fato [...] é que a fome é, regra geral, o produto das estruturas econômicas defeituosas e não de condições naturais insuperáveis (CASTRO, 2003, p. 51).

Percebe-se, então, que essa discussão foi um tema considerado pouco conveniente entre povos bem alimentados, assunto que jamais foi popular em matéria de política (BELO; MOLINA, 2012). Assim, o autor busca a Geografia para desvelar essa problemática em sua realidade total, ligando-a às manifestações econômicas e sociais de cada povo.

Só a Geografia, que considera a terra como um todo, e que ensina, a saber, ver os fenômenos que se passam em sua superfície, a observá-los, agrupá-los e classificá-los, tendo em vista a sua localização, extensão, coordenação e casualidade, - podem orientar o espírito humano na análise do vasto problema da alimentação, como um fenômeno ligado, através de influências recíprocas, à ação do homem, do solo, do clima, da vegetação e do horizonte de trabalho. Dentro desse sentido da unidade terrestre (CASTRO, 1937, p.25-26).

Conforme Josué de Castro (2001), uma série de pesquisas bem orientadas, nas mais diferentes regiões da terra acerca das condições de nutrição dos povos, passou a orientar um reconhecimento dos expressivos erros da nossa civilização. A demonstração mais efetiva dessa mudança de atitude universal versou pela realização da Conferência de Alimentação de *Hot Springs* (1943), a primeira das conferências convocadas pelas Nações Unidas, a qual tratou de problemas que estavam ligados à reconstrução do mundo de pós-guerra. Castro (2001) destaca que um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto.

Durante séculos, a fome foi tratada apenas como o jejum total e absoluto que provoca morte, ou seja, a chamada fome calórica (CASTRO, 1959). Para o autor (*op.cit*), no entanto, a chamada fome parcial ou específica ocorre quando alguma das substâncias que compõem os grupos de vitaminas, proteínas e minerais que possibilitam o perfeito funcionamento do organismo humano não são acessíveis. “A ausência constante de qualquer dessas substâncias na alimentação (pois é aí que elas podem ser encontradas) determinará cedo ou tarde lesões orgânicas” (CASTRO, 1959).

A análise sobre a fome, efetivada por Castro (1959) se caracterizou como a das mais completas. O autor considera como *áreas de fome* aquelas em que, pelo menos, a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam essas manifestações permanentes (áreas de fome endêmicas), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome) e caracterizou essa problemática sob dois enfoques: a fome endêmica e a fome epidêmica. A fome endêmica é a *fome parcial ou específica*, sendo um “fenômeno duradouro, crônico, que ocorre geograficamente em todos os lugares da superfície terrestre; é global, é coletiva” (SAMPAIO, 1999, p.22). Para Sampaio (1999),

A fome como fenômeno endêmico apresenta três aspectos fundamentais: primeiro, quanto ao tempo, ela ocorre sempre e é duradoura, é permanente e passou a ser denominada de crônica; segundo, no seu aspecto espacial ela é globalizada, levando-se em consideração que há preponderância de população terrestre com carências nutricionais e alimentares [...]; o outro aspecto é o seu caráter coletivo e social, pois sendo a fome um fenômeno mundial, na nova linguagem globalizada ela mantém a característica de problema geopolítico, sempre tratado como necessário à própria vida do planeta (SAMPAIO, 1999, p.22).

Quanto ao fenômeno da fome epidêmica, este tem reflexos imediatos e alarmantes, exigindo providências rápidas e emergenciais, por causa de sua letalidade (CASTRO, 1959). Esse tipo de fome aguda e violenta dizima coletividades famintas tornando-as mais visíveis para o mundo em decorrência das imagens chocantes. As pessoas ficam debilitadas, física e mentalmente [...]. Se não houver ações estatais e solidariedade por parte da sociedade, a fome epidêmica transforma-se em absoluta, letal (SAMPAIO, 1999, p.22).

O autor defende que, enquanto sua repercussão ocorre globalmente, a fome se apresenta sob uma perspectiva regional ou local, o que evidencia as desigualdades regionais com seus processos econômicos, sociais e políticos, geradores da fome regionalizada (SAMPAIO, 1999).

Tal fato acarreta uma aceleração no processo de mobilidade da forma de trabalho, tornando o espaço mais fragilizado nas estruturas econômicas e sociais, levando a uma reconfiguração territorial. Como afirma Santos (1996), “a configuração territorial tem sua existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais” (SANTOS 1996, p.51). É esse conjunto de sistemas de objetos e sistemas de ações que vai formar esse espaço praticado, contraditório, onde se evidenciam as relações de poder e, logo, de dominação: os conflitos políticos e ambientais, nos quais a política tem seu papel.

Para Castro (2001), das cinco diferentes áreas que formam o mosaico alimentar brasileiro, três são nitidamente áreas de fome: a Área Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordeste. Logo, não obstante essa divisão, encontra-se o Estado do Ceará, em cuja construção do espaço estiveram presentes a seca, a fome e a morte (SAMPAIO, 1999).

De que dependem esses problemas seculares? Para o autor (*op. cit.*), depende da intervenção estatal, entretanto a instrumentalização do espaço geográfico discutido não é responsabilidade unidimensional do Estado, tampouco fruto da natureza. Mas cabe ao Estado promover ações para remediar essa problemática e efetivar uma educação alimentar com vistas à segurança e soberania alimentar.

[...] a noção de Segurança Alimentar incorpora várias dimensões – econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais – relacionadas: ao direito de acesso ao alimento; à produção e oferta de produtos alimentares; à qualidade sanitária e nutricional dos alimentos; à conservação e controle da base genética do sistema alimentar e; às relações comerciais que se estabelecem em torno do alimento (PESSANHA, 1995, p.1).

Estudar esse universo requer uma compreensão dos processos históricos e das atividades que foram fundamentais para essa construção. Assim, a agricultura se apresenta como a atividade que merece destaque e análise visto que, com o seu advento,

[...] entre 11.000 e 8.000 atrás, se deu em diversas regiões do planeta de modo independente. A espécie humana, embora biologicamente a mesma, diferenciou-se pela cultura. (...). O que a espécie humana conseguiu por meio das *agriculturas* foi a *segurança alimentar*, expressão que hoje volta a ganhar o debate político. Afinal, domesticar espécies animais e vegetais é torná-las parte de nossa casa (em latim, *domus*, daí domesticar). Assim, mais uma vez, alimento e abrigo (*domus*, casa) voltam a se encontrar conformando um conjunto de questões interligadas para oferecer maior segurança a cada grupo que, assim, se constitui por meio de sua cultura formando seus territórios (domínios) (PORTO-GONÇALVES, 2011, p.208- 209).

Segundo Porto-Gonçalves (2011), a agricultura e a pecuária tornaram possível armazenar alimentos, como também colocar novas exigências para manter o fundo de fertilidade natural (genética e física) dos solos para a produção e reprodução dos alimentos, sem o qual nenhuma civilização conseguiria se manter. Associado a esse fato consta a domesticação das espécies por meio da formação de territórios (*habitats* e hábitos) objetiva, fundamentalmente, a fim de garantir a segurança alimentar para o que se torna importante o produto – o alimento – mas, sobretudo, o domínio do processo de produção-reprodução, o que pressupõe o conhecimento acerca dos segredos da reprodução, do sêmen e da semente. Desse modo, a diversidade cultural torna-se uma questão política central.

Em entrevista concedida ao Canal Ibase, em 4 de junho de 2013, Francisco Menezes, ex-presidente do CONSEA (2011-2013), foi taxativo ao dizer: “A fome é sempre uma escolha política. As pessoas passam fome pelo poder de escolha de outros”. Ou seja, o desafio é promover o acesso ao alimento, e não exatamente produzir mais, escreveu a jornalista Camila Nóbrega (IBASE, 2013). Esta foi a resposta de Menezes ao relatório divulgado pela FAO em meados de maio de 2013, afirmando que insetos podem ser uma fonte de alimentação para populações que passam fome.

2.2. Da Segurança Alimentar à Soberania Alimentar: a questão da Cidadania e da Soberania.

O conceito de Segurança Alimentar vem sendo trabalhado nas últimas décadas, na medida em que o enfrentamento do problema da fome exigia amplitude de ações de governos, organismos multilaterais, Organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais organizados para que juntos pensassem políticas a fim de atender a demandas advindas de problemas sociais. Este se tornou objetivo principal para o desenvolvimento de economias, com o intuito de que a sua população venha a ter melhor qualidade de vida, por meio da educação, do trabalho e de moradia.

As políticas públicas de transferência de renda, a exemplo do PAA, do Bolsa Família e do PRONAF, são materializações executadas pelo Estado ao passo que este vem acompanhar as famílias para que estas mantenham certo nível de vida e de bem-estar, fornecendo créditos para que estas adquiram, à medida das necessidades, alimentação para as famílias.

Entretanto, um longo caminho foi necessário para que esta fosse concebida como política pública. Segundo Valente (2002, 2003) e Maluf (2011), o conceito de segurança alimentar foi introduzido na Europa a partir da 1ª Guerra Mundial (1914-1918). Sua origem esteve profundamente ligada à ideia de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar.

Para Maluf (2011), a ação estatal foi o *nascidouro* desse conceito e apresenta “significados e possibilidades diversas de aplicação conforme as circunstâncias que condicionam a atuação dos governos” (p.30).

O interesse entre países, especialmente aqueles desenvolvidos que buscavam expandir seus territórios por meio da apropriação dos demais, concentrava-se na corrida bélica. Nesse período, para além das trincheiras, os povos sofriam com a desnutrição, miséria e diversas doenças como Tifo, a Gripe de 1918 (também conhecida por gripe espanhola).

Em âmbito internacional, a segurança alimentar era associada à segurança nacional, ou seja, à capacidade dos países em produzir o seu próprio alimento e formação de estoques.

Para Maluf (2011), a Primeira Guerra Mundial foi uma experiência traumática, em especial na Europa, onde se tornou claro que um país poderia dominar o outro controlando seu fornecimento de alimentos.

A alimentação seria, assim, uma arma poderosa, principalmente se aplicada por uma potência em um país que não tivesse a capacidade de produzir por conta própria e suficientemente seus alimentos. Portanto, esta questão adquiria um significado de segurança nacional para cada país, apontando para a necessidade de formação de estoques "estratégicos" de alimentos e fortalecendo a ideia de que a soberania de um país dependia de sua capacidade de auto suprimento de alimentos (MALUF et al, 2011).

No entanto, o debate sobre Segurança Alimentar ganhou força e espaço na sociedade a partir do final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, especialmente, a partir do surgimento da FAO/Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1945, e da Organização Mundial da Saúde/OMS (1948). Vale ressaltar que as bases para instauração desses organismos internacionais, diretamente ou indiretamente com a questão alimentar, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Alimentos e Agricultura realizada em Hot Springs (Virgínia, EUA) no ano de 1943.

A declaração produzida naquela conferência já afirmava, explicitamente, que a causa primeira da fome e da desnutrição era a pobreza, conclamando pela promoção de poder de compra suficiente para uma dieta adequada para todos, embora insistindo também para insuficiência da produção de alimentos. Nesse aspecto, a meta principal seria as pessoas libertarem-se da carência alimentar (FREEDOM FROM WANT OF FOOD) (MALUF, 2011, p.52).

Após a Segunda Guerra Mundial, a segurança alimentar foi consensualmente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. Em resposta, eram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar, que eram feitas em especial, mediante os excedentes de produção dos países ricos (BURITY et al., 2012, p.11).

Na década de 1945, destacou-se a Conferência de Bretton Woods, que ocorreu em New Hampshire, ocasião em que surgiram as duas maiores instituições da nova ordem mundial: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

No caso do Banco Mundial, cuja atribuição inicial concentrava-se na reconstrução pós-guerra e promoção do crescimento econômico, os temas da pobreza e da fome serão, posterior e progressivamente, incorporados ainda que com muitas idas e vindas. A partir dos anos 1970, revisando a suposição de que os objetivos do crescimento e da redução da pobreza envolveriam opções conflitantes, o Banco se tornou o principal difusor da adoção do critério do atendimento das necessidades básicas da população na avaliação das estratégias econômicas, enfoque pelo qual tratava a fome e a desnutrição (MALUF, 2011, p.52).

A preocupação com a qualidade de vida e a saúde da população foi sendo potencializada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a qual preconizava em seu Artigo III: “Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” e, no Artigo XXV, Parágrafo 1:

[...] toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948).

Tal Declaração surge como fruto do processo que possibilitou o surgimento de ideias, movimentos ativistas e sociais, bem como estatutos de diversas naturezas, os quais se seguiram à Segunda Guerra Mundial e passaram a ter como pauta as lutas contra a fome e a busca por um estado de segurança alimentar e bem-estar nutricional. Estes se consubstanciaram como grandes desafios no ideário das sociedades civis e na agenda dos poderes públicos. Assinala-se, hoje, um movimento no sentido de praticar a segurança alimentar como um referencial obrigatório dos direitos de cidadania (BATISTA FILHO, 2003).

No entanto, nessa fase, o conceito de Segurança Alimentar passou por evoluções sucessivas, incorporando-se outros aspectos importantes relacionados à oferta estável e adequada de alimentos, a garantia de acesso e qualidade, inserindo-se como estratégia de alcance da segurança alimentar a redistribuição de recursos materiais, da renda e da redução da pobreza.

Ao passo que havia um avanço no pensamento crítico referente à questão da alimentação, mantinha-se o entendimento de

[...] que a insegurança alimentar decorria da produção insuficiente de alimentos nos países pobres. Neste contexto foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos, associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos, chamada Revolução Verde. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um enorme aumento da produção de alimentos, sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde seriam identificadas as terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos (BURITY *et al.*, 2012, p.11).

A Revolução Verde, iniciada sob a égide do Banco Mundial, surge no período em que os países vencedores da 2ª Guerra Mundial, na década de 1940, e as grandes indústrias de armamento buscaram alternativas para manter os grandes lucros adquiridos no período do conflito.

Esta teve como patrocinadores não apenas o Estado, mas também instituições privadas como foi o caso da Ford e dos Rockefeller, os quais viram na agricultura uma oportunidade promissora para reprodução do *capital*, começando, assim, a investir em técnicas para o melhoramento de sementes, denominadas Variedade de Alta Produtividade (VAP), nas Filipinas e no México (ROSA, 1998). Dentre as sementes, destacam-se o trigo, o milho e o arroz, sementes que são a base da alimentação da população mundial.

Segundo Caldart *et al.* (2012), pode-se afirmar que, quando se discute o campo, é fato que há necessidade de ser entendido o confronto específico, incluída nos termos “Agronegócio” e “Agricultura Camponesa” que se constituem como a contradição fundamental entre capital e trabalho. Para os organizadores do livro “Dicionário da Educação do Campo”,

[...] há um confronto entre modos de fazer agricultura, e a pergunta que os movimentos sociais situados no pólo do trabalho estão colocando à sociedade se refere ao modo de fazer agricultura que projeta futuro, especialmente considerando a necessidade de produzir alimentos para a reprodução da vida humana, para a humanidade inteira, para o planeta. (...). Por isso também o capital pode admitir (em tempos de crise) discutir “segurança alimentar”, mas não pode, sem trair a si mesmo, aceitar o debate acerca da “soberania alimentar” (pautado hoje pela agricultura camponesa) (CALDART *et al.*, 2012, p.15).

Carlo Petrini (2009), fundador e presidente do movimento internacional *Slow Food*, destacou sobre a Revolução Verde, que fertilizantes e novas variedades híbridas, capazes de incrementar consideravelmente a produção e gerar mais de uma colheita ao ano, permitiriam resolver os problemas de nutrição em algumas áreas do planeta, gerando grandes produções, mas levando à secundarização da policultura.

A Revolução Verde está pautada em três pilares: a mecanização intensiva, os insumos químicos industriais (o que inclui os fertilizantes, os agrotóxicos, as sementes, etc.) e um arrojado sistema de crédito rural. Tal conjunção de fatores constitui o que se convencionou chamar de “pacote tecnológico”.

A Revolução Verde encontra-se dividida em três fases, sendo a primeira relativa à implantação deste modelo de produção nos países em vias de desenvolvimento, como México, Brasil e Filipinas. A segunda etapa versa sobre a expansão das técnicas utilizadas pelas empresas, que foram levadas para o resto do mundo como uma agricultura massificada. A terceira, e mais atual, refere-se ao desenvolvimento de experimentos tecnológicos por grandes empresas do ramo da biotecnologia e da nanotecnologia, com a utilização do material biológico de plantas e animais, como os organismos geneticamente modificados e transgênicos. Essa terceira fase da Revolução Verde consolida um modelo de produção que gera maior desigualdade no interior dos países, marcada pelos latifúndios, pelos monocultivos e pelo uso de insumos químicos.

Para Maluf; Menezes (2006), tal construção se manteve até a década de 1970, quando ocorreu a I Conferência Mundial de Alimentação, organizada pela FAO (1974). A conjuntura política da época preconizava que os estoques mundiais de alimentos estavam escassos, com quebras de safra em países expressivamente produtores. Conforme Chonchol (1986),

Em 1972, a queda geral da produção cerealista mundial e as compras maciças da URSS esgotam os estoques disponíveis e produzem um aumento considerável dos preços. No mesmo ano, Bangladesh e a Etiópia são atingidas pela fome e, entre 1973 e 1975, a seca produz uma grave crise alimentar no Sahel africano. A FAO convoca então uma grande Conferência Mundial sobre a Alimentação, em 1974, na qual os países participantes se comprometem a fazer desaparecer a fome da superfície da terra no curso dos dez anos seguintes (p.34).

A Conferência Mundial de Alimentação (1974) abordou, em suas discussões, essencialmente as políticas agrícolas (MENDES, 2012). As empresas ligadas às indústrias de agroquímicos tinham como proposta a erradicação da fome e da desnutrição com o aumento da produção agrícola, sendo que para isso necessitava-se da adoção do modelo de “grandes propriedades monocultoras e do emprego maciço de insumos químicos, fertilizantes, agrotóxicos, que se denominou “Revolução Verde” (MENDES, 2012, p.121).

Conforme Porto-Gonçalves (2011), o resultado foi a ratificação da ideia de que essa perspectiva produtivista prevaleceu durante muito tempo e adentrou os anos 1970, período da crise mundial de alimentos, como ocorrera em Bangladesh e na Etiópia, entre 1973 e 1975, e a que ocorreu no Sahel Africano.

Para Chonchol (1985), os anos 1970 são marcados por um aumento da diferença entre os países e as regiões em desenvolvimento⁴, o que já era possível perceber-se já nos anos 1960.

As disponibilidades alimentares por habitante permanecem estagnadas e em níveis muito baixos na Ásia do Sul, ao mesmo tempo em que baixam na África Subsaariana. Ao contrário, as disponibilidades médias melhoram no Oriente Próximo, na África do Norte, na América Latina e no Leste da Ásia. Mas o que distingue os anos de 1970 dos decênios que os precederam e que os seguiram é o fato de que uma parte do melhoramento da disponibilidade alimentar por habitante dos países em desenvolvimento foi assegurada pelo rápido aumento das importações alimentares provenientes dos países desenvolvidos. As importações líquidas de cereais mais do que triplicaram entre 1969-1971 e 1979-1981 (CHONCHOL, 1985, p.34).

⁴ Segundo Chonchol (1985), o que distingue os países desenvolvidos daqueles em desenvolvimento é que estes últimos não têm a capacidade que seria necessária para conservar os progressos obtidos em matéria de disponibilidade alimentar por habitantes quando têm de enfrentar situações de guerra ou quando ocorrem catástrofes econômicas mais profundas (p.36).

Até que nos anos 1980, com o reconhecimento da desnutrição e da fome como consequência dos problemas de acesso à alimentação, o foco, antes voltado para a produção alimentar, foi deslocado para as questões de acesso.

A década de 1980 é marcada pelo desafio de desvelar o impasse entre a demanda e a distribuição equitativa de alimentos. Nesse momento, conforme a Burity *et al.* (2012), devido aos ganhos progressivos de produtividade na agricultura há a geração de produção e o aumento de estoques, o que resultou na queda dos preços dos alimentos. A preocupação se materializa no fato de esses excedentes serem lançados no mercado na forma de alimentos industrializados, não havendo a eliminação da fome. Conforme, Grisa (2012), até a década de 1980, a maioria das políticas alimentares implementadas visava atuar no controle dos preços e da oferta dos alimentos.

Valente (2002) reafirma a necessidade da redistribuição dos recursos materiais, da renda e de redução da pobreza como mecanismos centrais para garantia da segurança alimentar. O que se depreende dessa época é que a insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários para aquisição de alimentos, principalmente acesso à renda e à terra/território.

Em meados do século XX, acaba sendo marcado, no campo alimentar, o avanço das economias no sentido de conformar um sistema alimentar mundial. Foram, então, sendo introduzidas as primeiras preocupações, na agenda internacional, em relação à segurança dos alimentos (*food safety*), numa concepção de qualidade, associada à inocuidade e ao processamento industrial dos bens primários, ampliando possibilidades e favorecendo o transporte no tempo e no espaço (COSTA, 2011).

Ao mesmo tempo, a crescente urbanização e a massificação do consumo fizeram com que as corporações agroalimentares focassem suas estratégias na “diversificação” do consumo alimentar, e as políticas alimentares redirecionaram-se da produção agrícola para as questões urbanas de acesso, distribuição e consumo (COSTA, 2011, p.21).

Para Maluf (2007), tal fato implicou um “crescente distanciamento físico e de conteúdo entre produtos oferecidos para consumo e os bens agrícolas ou extrativistas que estão na sua origem ou entram em sua composição” (p.47).

Esses processamentos que distanciaram deram origem à valorização das “técnicas que aproximam”, isto é, àquelas que preservam as características originais dos bens e legitimam suas identidades locais (MALUF, 2007). Para Costa (2011), os desdobramentos destas configurações levaram à especialização da monocultura, epidemias de fome, uma depreciação

de preços dos produtos tropicais de exportação e dependência estrutural do hemisfério sul aos mecanismos políticos, comerciais e financeiros que beneficiam os oligopólios internacionais.

No Brasil, esse cenário de reestruturação da economia tem colocado o país como uma liderança no comércio agroalimentar mundial, entretanto convivendo, ainda, com índices de desnutrição, pobreza e exclusão. O que se observa são mudanças profundas nos hábitos alimentares, o que acarretou perda da autonomia do que se come por parte da população (COSTA, 2011, p.25).

As primeiras referências documentais sobre a AS, registradas pelo Ministério da Agricultura, datam de 1985 no Brasil. De acordo com Maluf (2007), a segurança alimentar apareceu pela primeira vez como referência nas políticas públicas brasileiras exatamente em 1985, no Governo Sarney.

Tais registros constam do documento Segurança Alimentar – proposta de uma política contra “a fome”, elaborado por uma equipe de técnicos convidada pela Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura (GRISA, 2012). Entende a autora que a concepção de SAN assumida por esses técnicos assemelhava-se àquela adotada pela FAO-América Latina, com ênfase na autossuficiência alimentar nacional e no acesso universal aos alimentos.

Este documento, que teve poucas consequências práticas, propunha diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) presidido pelo Presidente da República, com composição interministerial e ligado à Secretaria do Planejamento (GRISA, 2012, p.188).

A elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar consubstanciou-se como uma forma de atender à demanda das necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência produtiva⁵. Pode-se afirmar, à luz de Maluf (2006), que esta política não logrou êxito na perspectiva que centrou seu objetivo em avaliar o controle do estado nutricional das pessoas por meio da Vigilância Sanitária.

No final da década de 80 e início da década de 90, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a idéia de acesso à informação. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (BURITY et al., 2010, p.12, grifo do autor).

⁵ Em 1986, foi criado o Grupo Cairns, formado por países exportadores de produtos agropecuários, o qual defendia que programas de autossuficiência alimentar são formas inapropriadas, inefetivas e custosas de se alcançarem os objetivos de segurança alimentar e afetam negativamente os interesses de outros países.

Conforme Burity et al. (2010),

O entendimento de segurança alimentar como sendo ‘a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem cometer o acesso a outras necessidades básicas, como base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna’ foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e consolidada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar⁶, em 1994 (p.12).

Para os autores, interpretar tal conceito é entender duas dimensões, sejam elas: **alimentar e nutricional** (grifo dos autores).

A primeira é diretamente ligada à questão da disponibilidade de alimentos, ou seja, sua comercialização, produção e acesso; enquanto que a segunda faz referência à escolha do que se comer, seu preparo, consumo, saúde e a utilização biológica desse alimento. (QUADRO 1)

QUADRO 1 ELEMENTOS CONCEITUAIS DA SAN (BURITY et al., 2012)

No conceito de SAN consideram-se dois elementos distintos e complementares: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional.

A dimensão alimentar – produção e disponibilidade de alimentos que seja:

- a) Suficiente para atender à demanda;
- b) Estável e continuada para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais;
- c) Autônoma para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos;
- d) Equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas para manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população;
- e) Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações;

A dimensão nutricional – incorpora as relações entre o homem e o alimento, implicando a:

- a) Escolha de alimentos saudáveis;
- b) Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário;
- c) Consumo alimentar saudável e adequado;
- d) Boas condições de saúde, higiene e de vida para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos;
- e) Promoção dos cuidados com sua própria saúde, de sua família e comunidade.

Fonte: Burity et al. (2010, p.13)

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (1966). A Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos e a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma em 1996, e associou definitivamente o papel do DHAA à garantia da SAN (BURITY et al., 2012). No Tópico 3.2.1 será aprofundado esse debate.

⁶ A I CNSA contribuiu para a posterior incorporação do adjetivo nutricional à noção de segurança alimentar (GRISA, 2012).

Mais recentemente outras dimensões vêm sendo associadas ao termo. Considera-se que os países devam ser soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), respeitando suas múltiplas características culturais, manifestadas no ato de se alimentar. **O conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura.** Além disso, se reconhece que este processo deva se dar em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social (BURITY et al., 2012, p.13, grifo do autor).

Essa definição permitiu uma compreensão de que a segurança alimentar, como um conceito que está em permanente construção no Brasil, está diretamente relacionado com dimensões sociais, culturais e, também, ambientais referentes ao alimento e à alimentação. Tal leque de possibilidades foi possível com a interpretação das dimensões reportadas ao DHAA e à soberania alimentar. Ambos estão trabalhados melhor em tópicos específicos.

Essas dimensões são incorporadas durante a II Conferência Nacional de SAN, que ocorreu em 2004 (FAO, 2004), a qual ressaltou que a

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004).

Tal entendimento foi reafirmado na Lei Orgânica de SAN (Losan), em 15 de novembro de 2006, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, a qual, como instrumento jurídico, constitui-se um avanço por considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da política de SAN. “En esta conquista el CONSEA Nacional há tenido un papel fundamental desarrollando diversas estrategias de movilización y articulación social integrando a sectores de la sociedad civil y generando diálogos con los poderes ejecutivo y legislativo (BRAGA, 2009, p.113).

Em 2007, ocorreu em Fortaleza-Ceará a III Conferência Nacional de SAN, a qual definiu SAN como “objetivo estratégico para o desenvolvimento com abrangência intersetorial, que se orienta pelos princípios do DHAA e da Soberania Alimentar” (CONSEA, 2007). Esse conceito permite-nos tomar a SAN como um objetivo de política pública e entender que a mesma só pode ser trabalhada intersetorialmente.

Maluf (2006) coloca como vem sendo construído no Brasil esse enfoque, o qual se caracteriza por considerar:

- as ações nos vários âmbitos que compõem a SAN, cuja abrangência engloba a produção, a comercialização, consumo, utilização biológica dos alimentos e suas relações com a saúde;
- o diferencial das ações desenvolvidas nos vários âmbitos abrangidos pela SAN, que se expressa nas práticas de intersectorialidade;
- o acesso aos alimentos como referência principal (expressão do direito humano à alimentação), por ser a síntese mais significativa das interações entre diferentes âmbitos da SAN.

Para Costa (2011), essa abordagem integradora é enfatizada por Burlandy (2004), ao localizar, na década de 1990, a emergência do atributo da intersectorialidade demandando um novo ordenamento político e institucional para SAN, quando “se fortalece no país uma concepção de política de SAN que advoga um novo formato institucional, destinado a potencializar e dar um caráter diferenciado às ações setoriais até então implementadas” (BURLANDY, 2004 apud COSTA, 2011, p.30).

A IV Conferência Nacional de SAN, realizada em 2012 em Salvador-Bahia, debateu o tema tomando como foco construir compromissos para efetivar o direito humano à alimentação adequada e saudável, previsto no artigo 6^a da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar por meio da implementação da Política e do Sistema Nacional (SISAN) nas esferas de governo e com a participação da sociedade.

É importante, também, frisar que a insegurança alimentar não está relacionada apenas à crise no sistema de produção agrícola ou mesmo nas formas de aquisição de alimentos, mas também às guerras e seus reflexos sobre a capacidade de produção, bem como à situação de bloqueio econômico, a exemplo da África.

O supracitado autor é a base de referência de diversos programas de Governo (Federais e Estaduais). Sua bandeira desenvolvimentista ecoa na base de projetos como o do Programa dos Territórios da Cidadania e também o do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PDRSS) (2012-2015), lançando uma conotação de que a solução dos problemas sociais está na perspectiva do desenvolvimento econômico.

O novo desafio para o cidadão é construir caminhos de participação, independentes do trabalho, pela valorização do público, do social e relativização do privado, do econômico. Percebe-se a construção de um cidadão que se orienta por valores de convívio com as diferenças, a competência, principalmente no exercício profissional (identidade profissional definida e valorizada socialmente) e com perspectiva de sustentabilidade dos projetos em que se envolve.

Participação é conquista, significa que é um processo no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essencial autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisso mesmo começa a regredir (DEMO, 2009, p.18).

É um cidadão múltiplo, que se faz representar de múltiplas formas, cujas estratégias de sustentabilidade se assentam no equilíbrio social, cultural, ambiental, econômico, político e institucional.

Nessa lógica, têm-se os objetivos das políticas de segurança alimentar, os quais devem estar ligados a valores fundamentais da população, tendo em vista a garantia nutricional à sociedade, supondo quatro esferas de atuação e áreas temáticas de intervenção – *produção, acesso, consumo e distribuição de alimentos*. A SAN é um objetivo claro de ações e políticas públicas, subordinada a dois princípios, que são o direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar (MALUF, 2011). A vinculação a esses princípios e a intersectorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da “segurança alimentar” por governos, organismos internacionais e representações empresariais vinculadas às grandes corporações e ao “agronegócio” (MALUF, 2011, p.19).

A indicação de Maluf em suas obras preconiza a defesa por alimentos saudáveis; a garantia de uma alimentação com valor nutricional condizente com as necessidades do organismo; e a possibilidade da população para escolher de que irá se alimentar. Adiciona-se, ainda, a necessidade de incentivar a produção de alimentos tradicionais (alimentos com identidade) para que a cultura alimentar da sociedade seja mantida.

2.2.1 O Direito Humano à Alimentação Adequada: entre aspectos legais e políticos

O ser humano, ao longo da sua história, desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, transformando-o em um rico ritual de criatividade, de partilha, de carinho, de amor, de solidariedade e de comunhão entre os seres humanos e com a própria natureza, permeado pelas características culturais de cada agrupamento humano (VALENTE, 2002, p. 38).

Como direito humano, fundamental e social, o Direito Humano à Alimentação Adequada está previsto nos artigos 6º e 227 da Constituição Federal, definido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e outros instrumentos jurídicos internacionais. Deste modo, é uma norma jurídica autoaplicável, isto é, de aplicação imediata, de forma progressiva e contínua. A inserção do DHAA no artigo 6º da Constituição Federal

reforça as condições para a sua exigibilidade (CONSEA, 2013).

Daí que a promoção da condição de Segurança Alimentar e Nutricional para todos, compreendida como a garantia de que por meio de políticas públicas adequadas, o Direito Humano à Alimentação (DHAA) esteja efetivamente assegurado, como salienta Valente (2002), é, antes de tudo, um dever do Estado e da sociedade.

As políticas públicas têm o objetivo de garantir a realização dos direitos constitucionais e devem ser elaboradas em conformidade com os preceitos relativos ao direito humano à alimentação adequada. Os gestores públicos, em todas as esferas de governo, devem fazer todo empenho pela adoção de políticas públicas para a realização deste direito, sob pena de constituírem-se em violadores do direito à alimentação.

A condição de Segurança Alimentar e Nutricional que decorreria da realização desse direito, que é indissociável dos demais direitos sociais sob a ótica da satisfação das necessidades humanas, estaria longe de se esgotar na garantia de que cada cidadão tivesse assegurado, para si, uma ingestão de alimentos capazes de suprir adequadamente seus requerimentos nutricionais. A obrigação rigorosa do Estado e da sociedade com a condição de SAN insere-se no campo das responsabilidades quanto às garantias requeridas para que cada indivíduo possa viver sua vida com sentido.

É o que está estabelecido no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o qual foi estabelecido pela Resolução 2.200 – A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 (BATISTA FILHO, 2003, p.872). Para o autor, tal declaração não só confirmou o direito à alimentação, mas incorporou a concepção de universalidade, indivisibilidade e interdependência presentes no âmbito dos direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais.

No PIDESC (1976), lê-se que o Direito de se alimentar significa o direito de todo cidadão de estar livre da fome, o direito de um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho. Em seu Artigo 11 fica estabelecido que:

1. Os Estados membros que aderem ao presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida suficiente para ela e sua família, incluindo alimentação, vestuário e abrigo suficientes, bem como uma melhoria contínua de sua condição de vida. Os Estados membros tomarão medidas para assegurar a realização deste direito e reconhecem a importância essencial de uma cooperação internacional de forma livre e consensual para este efeito;
2. Os Estados membros, pelo presente pacto, que reconhecem o direito fundamental de toda pessoa de estar livre de fome, adotarão, individualmente e por meio de

cooperação internacional, as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição de porções alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos para difusão de princípios de educação nutricional e para o desenvolvimento ou a reforma de regimes agrários, de modo a assegurar ao máximo a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) para assegurar uma distribuição equitativa dos recursos alimentares mundiais com relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se colocam tanto aos países importadores quanto aos países exportadores de alimentos (HAUTE-COMISSARIAT pour le DROIT de L'HOMME, 1966).

Conforme Burity *et al.* (2012), o PIDESC reconhece o direito a um padrão de vida adequado, inclusive à alimentação adequada, bem como ao direito fundamental de estar livre de fome.

A Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma, em 1996, reafirmou o direito de toda pessoa a ter o acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o Direito à alimentação adequada e com o Direito Fundamental de toda pessoa estar livre de fome. Essas são as duas dimensões indivisíveis do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Tais dimensões foram reafirmadas no Comentário Geral Número 12 - O Direito Humano à Alimentação (1999) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

Tal documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos, servindo como um norte para toda a comunidade internacional. Ressalte-se neste documento a necessidade premente e as obrigações que os Estados têm em “respeitar, proteger e realizar o direito” à alimentação. O Comentário Geral Número 12 (1999), no parágrafo 15, destaca:

[...] sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir do direito à alimentação adequada com recursos à sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas.

Como fora frisado, neste mesmo documento declarou-se o direito à alimentação, ratificando duas dimensões indivisíveis do direito: 1) direito de estar livre de fome, demandando implementação imediata; e 2) direito à alimentação adequada, o qual exigiria a elaboração participativa de uma estratégia nacional de promoção de políticas públicas integradas.

Logo, apreende-se que o direito de se alimentar de forma adequada e regular não deve ser produto de ações de caridade e ou piedade, mas sim, uma obrigação do Estado, que, como uma condensação das relações presentes em uma dada sociedade, ele não é sujeito e nem objeto, mas sim uma relação social, ou melhor, a condensação das relações presentes numa dada sociedade (GRAMSCI, 1999). É diante desse cenário que se inicia o debate do conceito de soberania alimentar.

Conforme Costa (2012), a Declaração da “Cúpula Mundial de Alimentação: cinco anos depois”, celebrada em junho de 2002, reafirmou a importância de reforçar o respeito a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

De acordo com Burity *et al.* (2010),

Os problemas relacionados com a privação de alimentos devem ser abordados sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Isso significa que as estratégias de segurança alimentar e nutricional e as de redução da fome e da pobreza devem incorporar vários princípios de direitos humanos (p.20).

Esses princípios versam sobre: a Dignidade Humana; a Prestação de Contas (ou responsabilização); e o Apoderamento. Para a autora, a perspectiva do DHAA está centrada na não discriminação e na participação. “Participação [...] não é ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder” (DEMO, 2009, p.20)

Somente em 2010, o DHAA foi incluído à Constituição Federal Brasileira por meio da Proposta de Emenda à Constituição de 1988 (EC 64/2010). Por se tratar de emenda à Constituição, a matéria não necessita de sanção presidencial e, assim, o direito humano à alimentação consta da Carta Magna, complementando os demais direitos sociais.

O Direito Humano à Alimentação está expresso no Artigo 6º da Constituição Federal, o qual prevê a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. O novo texto, publicado no Diário Oficial da União, de 5 de fevereiro de 2003, ficou com a seguinte redação: - **Art. 6º:** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da constituição (BRASIL, 2010).

Considerando o fato de que para se pensar uma política pública de SAN, esta deve ser regida por valores compatíveis com os direitos humanos e dentre os quais versa o princípio da soberania alimentar, pode-se frisar que este implica casa, nação, ter o direito de definir políticas que garantam a SAN de seus povos incluindo aí o direito à preservação de práticas alimentares e de produção, tradicionais de cada cultura (BURITY, 2012).

O tópico subsequente discute o conceito de soberania alimentar e evidencia como sua compreensão contribui para a construção de uma política pública social em SAN.

Segue-se abaixo a síntese dos marcos de referência da história do DHAA:

1941: Discurso sobre as Quatro Liberdades.

1948: Declaração Universal dos Direitos Humanos.

1966: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

1976: Entrada em vigor do PIDESC.

1987: Estudo de Eide sobre o conteúdo do Artigo 11 do PIDESC referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

1992: Adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, sociais e culturais (PIDESC); este que foi adotado pela ONU em 1966, junto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ao qual o Brasil aderiu formalmente em 1992; e a CF, em seu Art.5, parágrafo 2, consagra que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (Relatório da Sociedade Civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Brasília, 2000).

1996: Cúpula Mundial de Alimentação da FAO.

1999: Comentário Geral 12 sobre DHAA.

2000: Designação do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada.

2002: Cúpula Mundial da Alimentação da FAO: cinco anos depois.

2003: PEC 047 /2003 - Alimentação como Direito Social (PEC da Alimentação).

2004: Adoção de Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da SAN.

2009: Encontro Nacional de Segurança Alimentar – 3 Conferência + 2 – Brasília – DF– 29 de setembro a 1 de outubro de 2009.

2010: Garantia do DHAA se dá na Constituição Federal (Alteração do Artigo 6º) em 4 de fevereiro de 2010.

Ademais, o direito à alimentação engloba duas dimensões indivisíveis que são: (a) o direito de estar livre da fome e da má nutrição; e (b) o direito à alimentação adequada, em que é dever do poder público respeitar, proteger, promover e prover, além de monitorar e avaliar a realização desse direito, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (CONSEA, 2009, p.36).

Esse direito perpassa também pela garantia da escolha do alimento, com a preservação da cultura alimentar de uma sociedade e uma educação alimentar vinculada à tradição e não aquela influenciada pela mídia e pelos supermercados. Somente com soberania alimentar o DHAA será possível. No tópico 2.2.2, essa discussão será levantada.

2.2.2 Soberania Alimentar

Discutir a soberania alimentar é remeter-se diretamente ao debate que não termina em si, já que mesmo sua definição não está concluída. No entanto, historicamente, esta foi apresentada pela Via Campesina Internacional, que, desde 1996⁸ (STÉDILE; CARVALHO, 2012), consolida-se como uma das articulações responsáveis pela ampliação do conceito e de sua legitimação em âmbito internacional, não só como pauta de reivindicação perante os governos, mas como uma ideia que lhe permitiu a ampliação de suas lutas políticas no campo de suas articulações internacionais e redefinições de agendas de lutas.

Sobre os conceitos de segurança alimentar e soberania alimentar, Stédile; Carvalho (2012) destacaram que, em 1996, no contexto da Cúpula Mundial sobre Alimentação (CMA), realizada em Roma pela FAO,

O debate oficial girava em torno da noção de segurança alimentar, reafirmando-a como o direito de toda pessoa ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental a não passar fome. No entanto, as organizações camponesas e, em especial, as delegadas mulheres presentes no fórum paralelo à CMA foram críticas em relação aos termos utilizados na discussão dos governos, que, em sintonia com a hegemonia do neoliberalismo e com os princípios defendidos pela OMC, ajustaram a definição de segurança alimentar, tentando vincular o direito à alimentação à liberalização do comércio de alimentos, abrindo caminho para fazer da alimentação um grande e lucrativo negócio para as empresas transnacionais, a indústria química e de *fast-food*, entre outros (STÉDILE; CARVALHO, 2012, p.720).

Quando se considera a ordem internacional, invariavelmente, o objetivo da SAN se conflita com as questões de soberania, a qual é usualmente trabalhada na perspectiva da soberania nacional.

Em sua obra “Os Seis Livros da República”, o autor jusnaturalista e um dos idealizadores do absolutismo, Jean Bodin (2011), traz pela primeira vez o conceito de soberania, segundo o qual, consiste no que o autor chamou de o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República.

Insculpida na obra clássica de Bobbio (1995), a soberania pode ser concebida de duas maneiras, uma maneira ampla e uma maneira estrita. Em um sentido amplo, indica o poder de direção de última instância, ou, ainda, o poder de mando de última instância, numa Sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais organizações humanas, nas quais não se encontra esse poder supremo. Esse conceito está, dessa forma, intimamente ligado ao Poder político (BOBBIO, 1995, p. 1179). Já em sentido estrito, na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do Século XVI, junto com o Estado Absoluto, para caracterizar, de forma plena, o Poder estatal, sujeito único e exclusivo da política.

Sendo a soberania um conceito descritivo, usada como elemento caracterizador do poder político de autodeterminação estatal, a mesma está necessariamente ligada a uma concepção de poder que, de acordo com Reale (2002), é “um poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência” (p.127). A soberania, como expressão da unidade de uma ordem ou como uma qualidade essencial do Estado, é um poder superior, incondicionado e ilimitado.

Sob tal concepção, poder-se-á depreender que os Estados não estariam subordinados a nenhuma potência estrangeira, sujeitando-se apenas à sua própria ordem, sendo independentes e soberanos. E essa soberania seria relacionada a todas as decisões, inclusive, à produção e à destinação dessa produção.

Diversos seminários, fóruns e congressos, a exemplo da Conferência Mundial de Alimentação (1996), dos Fóruns Mundiais de Soberania Alimentar, como os de Havana (2001) e Cuba (2007) e a V Conferência Mundial da Via Campesina (Moçambique, 2008), tiveram um papel fundamental na legitimação da compreensão conceitual e política de tal termo. Pensar na soberania, no contexto das políticas de SAN, é refletir sobre o fato:

[...] políticas públicas adotadas em seu nome, particularmente pelos países avançados, não comprometam a soberania de outros países, esse risco está presente nos termos de acordos internacionais (sobre comércio, investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade, etc.) e no desmonte de políticas de promoção e proteção de setores domésticos e do patrimônio nacional. Especialmente controversa é a restrição feita pelo enfoque da soberania alimentar ao papel atribuído ao comércio internacional no abastecimento interno, em oposição aos que defendem muitos governos e organismos internacionais (incluindo a própria FAO), além claro, das corporações agroalimentares (MALUF, 2011, p.23).

Efetivamente, foi na década de 1990 que se inicia a discussão da *soberania alimentar* como um novo quadro político, ou, ainda, como uma proposta dos movimentos sociais a fim de direcionar a produção de alimentos e a agricultura. Esses movimentos discordavam das políticas agrícolas neoliberais impostas aos governos do mundo inteiro mediante organismos internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e Banco Mundial.

Segundo Vankrunkelsven (2006), desde a Cúpula Mundial da Alimentação, havia uma permanente discussão de diversas instituições e organizações mundiais, buscando uma definição de soberania alimentar. Esta discussão resultou provisoriamente na seguinte definição:

Soberania alimentar é o direito dos indivíduos, das comunidades, dos povos e dos países de definir as políticas próprias da agricultura, do trabalho, da pesca, do alimento e da terra. São políticas públicas ecológicas, sociais, econômicas e culturais, adaptadas ao contexto único de cada país. Inclui o direito real ao alimento e à produção do alimento, o que significa que todo mundo tem o direito ao alimento seguro, nutritivo e adaptado à sua cultura e aos recursos para produção de comida; à possibilidade de sustentar-se e sustentar as suas sociedades (VANKRUNKELSVEN, 2006, p. 1).

Conceito semelhante é preconizado pelo CONSEA (2009), quando este afirma que a soberania alimentar diz respeito ao direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Essa referência vem sendo utilizada na promoção de modelos sustentáveis que geram a produção de base familiar, na aproximação da produção e do consumo de alimentos e na valorização da diversidade de hábitos alimentares (p. 36).

Esse conceito destaca a importância da autonomia alimentar dos países estando associado à geração de emprego nestes, assim como, à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional (MALUF, 2000). A soberania alimentar atribui também uma grande importância à preservação da cultura e aos hábitos alimentares de um país. É o que comprova a Via Campesina Internacional ao destacar que o termo soberania alimentar foi inicialmente postulado por esse movimento social e pode ser enunciado como “o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica e o direito de decidir o seu próprio sistema alimentar e produtivo” (MEIRELLES, 2004, p.12).

As organizações camponesas contrapuseram então ao conceito de segurança alimentar o conceito de soberania alimentar. Partiram do princípio de que o alimento não é uma mercadoria, é um direito humano, e a produção e distribuição de alimentos é uma questão de sobrevivência dos seres humanos, sendo, portanto, uma questão de soberania popular e nacional. Assim, soberania alimentar significa que, além de terem acesso aos alimentos, as populações de cada país têm o direito de produzi-los. E é isso que pode garantir a elas a soberania sobre suas existências (STÉDILE; CARVALHO, 2012, p.720).

A noção defendida pela Via Campesina, durante o I Fórum Mundial de Soberania Alimentar (2001), propicia a necessidade de articular diversas dimensões que se relacionam com a produção de alimentos e bens, a reprodução da vida humana e da sustentabilidade do planeta.

Soberania Alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A Soberania Alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição a garantia da Soberania Alimentar duradoura e sustentável para os povos (Declaração do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, Havana, 2001).

Conforme Jalil (2009), essa elaboração e sistematização proporcionaram, pela primeira vez, a compreensão da noção de Soberania Alimentar como um princípio político dos movimentos sociais, fortalecendo a relação com a sociedade civil, com organizações não governamentais, governamentais e movimentos sociais urbanos e rurais, tornando-se um instrumento de articulação e aglutinação desses diversos atores políticos e redes, forçando a democratização da esfera política (p.48).

O conceito de Soberania Alimentar foi apresentado pela Via Campesina, a articulação internacional dos camponeses, durante a Conferência Mundial sobre a Alimentação (em comemoração aos 50 anos), em Roma, 1996, para propor outro princípio de construção da lógica da produção e do comércio internacional de alimentos, desafiando a concentração de poder do sistema agroalimentar e priorizando a autodeterminação política dos povos. A segurança alimentar diz respeito ‘à obrigação dos Estados de garantir acesso aos alimentos nutricionalmente adequados e em quantidades apropriadas’ (sem questionar sua origem, admitindo a ajuda alimentar, por exemplo). A soberania defende o direito dos povos e dos países de definir suas próprias políticas agrícolas e produzir alimentos em seus territórios destinados a alimentar sua população antes da necessidade de exportar ... A relação com a soberania Alimentar como bandeira política evoca hoje a trajetória de uma década de defesa do direito dos povos a autodeterminar sua produção e políticas agrícolas, de acordo com as duas necessidades internas, antes de suprir suas exportações. A centralidade desse princípio também destaca o protagonismo dos movimentos sociais do campo, substanciadas na Via Campesina, no contexto de resistência à globalização e reorganização da esquerda mundial no movimento “por outro mundo possível” (VIA CAMPESINA, 2007, p.57-58).

Somente seis anos após o Fórum Mundial de Soberania Alimentar (2001), o qual ocorreu no ano de 2000, em Havana e convocado pela Associação Nacional de Agricultores Pequenos de Cuba (ANAP), em Mali, ocorreu o Fórum Mundial para a Soberania Alimentar, Nyéléni 2007, do qual participaram organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais e pesquisadores de todo o mundo e em que o tema foi novamente debatido, ampliando-se a discussão, de modo que os participantes puderam debater temas “transversais” à soberania em grupos. Em Nyéléni (2007), Soberania Alimentar foi definida como:

A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, por cima das exigências dos mercados e das empresas. Defendendo os interesses de, e inclusive às futuras gerações. Nos oferece uma estratégia para resistir e dismantelar o comércio livre e corporativo e o regime alimentício atual, e para ENCAUZAR os sistemas alimentares, agrícolas, pastoris e de pesca para a prioridade das economias locais e os mercados locais e nacionais, e outorga o poder aos camponeses e à agricultura familiar, a pesca artesanal e o pastoreio tradicional, e coloca a produção alimentícia, a distribuição e o consumo sobre as bases da sustentabilidade meio ambiente, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente, que garanta o ingresso digno para todos os povos, e os direitos dos consumidores para controlarem sua própria alimentação e nutrição. Garante que os direitos de acesso e a gestão de nossa terra, de nossos territórios, nossas águas, nossas sementes, nossos animais e a biodiversidade, estejam nas mãos daqueles que produzimos os alimentos. A soberania alimentar supõe novas relações sociais livres de opressão e desigualdades entre homens e mulheres, grupos raciais, classes sociais e gerações (DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNI, 2007).

Esses conceitos remetem a um extenso conjunto de relações, com ênfase no direito dos povos de definirem sua política agrária e alimentar, avalizando, assim, o abastecimento de suas populações, a preservação do meio ambiente visando à busca por um desenvolvimento mais sustentável e à proteção de sua produção diante da concorrência com países mais capitalizados de maneira autônoma e soberana. Ou seja, a promoção da segurança alimentar requer o exercício soberano de políticas relacionadas aos alimentos e à alimentação, que se sobreponham à lógica da regulação privada e incorporem aquelas como um direito humano (MALUF, 2007).

Para Jalil (2009),

[...] a luta pela soberania alimentar se contrapõe à lógica do neoliberalismo repolitizando as esferas políticas e estatal. Relaciona-se a um conjunto de políticas públicas que devem ser articuladas e implementadas, trazendo a dimensão do local como espaço privilegiado e fundamental para a concretização destas políticas em conjunto com o protagonismo e a participação das pessoas, que são efetivamente os sujeitos políticos dos processos de transformação, como uma ação construída ‘de baixo para cima’ (p. 59).

Para Demo (2009), sobre participação, o autor coloca que a organização da sociedade civil, a qual é entendida como a “a capacidade histórica de a sociedade assumir formas

conscientes e políticas de organização. (DEMO, 2009, p.27).

Abaixo segue o Quadro 2, com os argumentos utilizados para adesão ao modelo da soberania alimentar em detrimento do modelo de produção neoliberal. Para a autora, a soberania alimentar também se constrói com respeito às culturas, tradições, às formas solidárias valorizando a dimensão identitária; ela reforça os laços sociais e interpessoais, incentiva a preservação dos alimentos tradicionais e dos hábitos alimentares culturalmente construídos.

Em 2010, durante a Conferência Mundial dos Povos sobre Mudanças Climáticas e os Direitos da Mãe Terra, realizada em Cochabamba (Bolívia), foi reiterado que a efetivação da soberania alimentar só seria possível dado o direito dos povos de controlar suas sementes, terras e água, garantindo por meio de uma produção local e culturalmente apropriada o acesso dos povos a alimentos suficientes, variados e nutritivos, em sintonia e interligação com “a Mãe Terra e aprofundando a produção autônoma, participativa e comunitária e compartilhada de cada nação e povo” (STÉDILE; CARVALHO, 2012, p.722).

Segundo os autores, mediante o princípio do *Bem Viver*, e baseados nos pensamentos de Sumak Kawsay (é uma expressão originária da língua kichu, também conhecido como quechua. "Sumak" significa plenitude e "Kawsay", viver), pautam essa compreensão de respeito à ancestralidade dos povos andinos e latino-americanos.

E que, ao mesmo tempo, está em consonância com os direitos dos povos de controlar seus territórios, seus recursos naturais, sua fertilidade, sua reprodução social e a integração entre etnias e povos de acordo com seus interesses comuns, e não apenas determinado pelo comércio e o lucro. E há também uma influência na construção do conceito da visão feminina do mundo, baseada na fertilidade e na reprodução social da humanidade em condições igualitárias e justas (STÉDILE; CARVALHO, 2012, p.722).

A proposta do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011) tem em seu âmago a questão da alimentação, sendo uma das suas marcas as políticas públicas sociais de segurança alimentar e nutricional, a exemplo da política social do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e traz em seu cerne a manutenção da cultura alimentação, incentivando a produção, distribuição e acesso dos alimentos garantindo, assim, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

A vinculação aos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, assim como a intersectorialidade das ações e programas públicos e a participação social, são características que diferenciam esse enfoque dos usos correntes da ‘segurança alimentar’ por muitos governos, organismos internacionais e representações empresariais (CONSEA, 2009, p. 36-37).

Quadro 2 – Argumentos do modelo da Soberania Alimentar em relação ao Modelo Neoliberal.

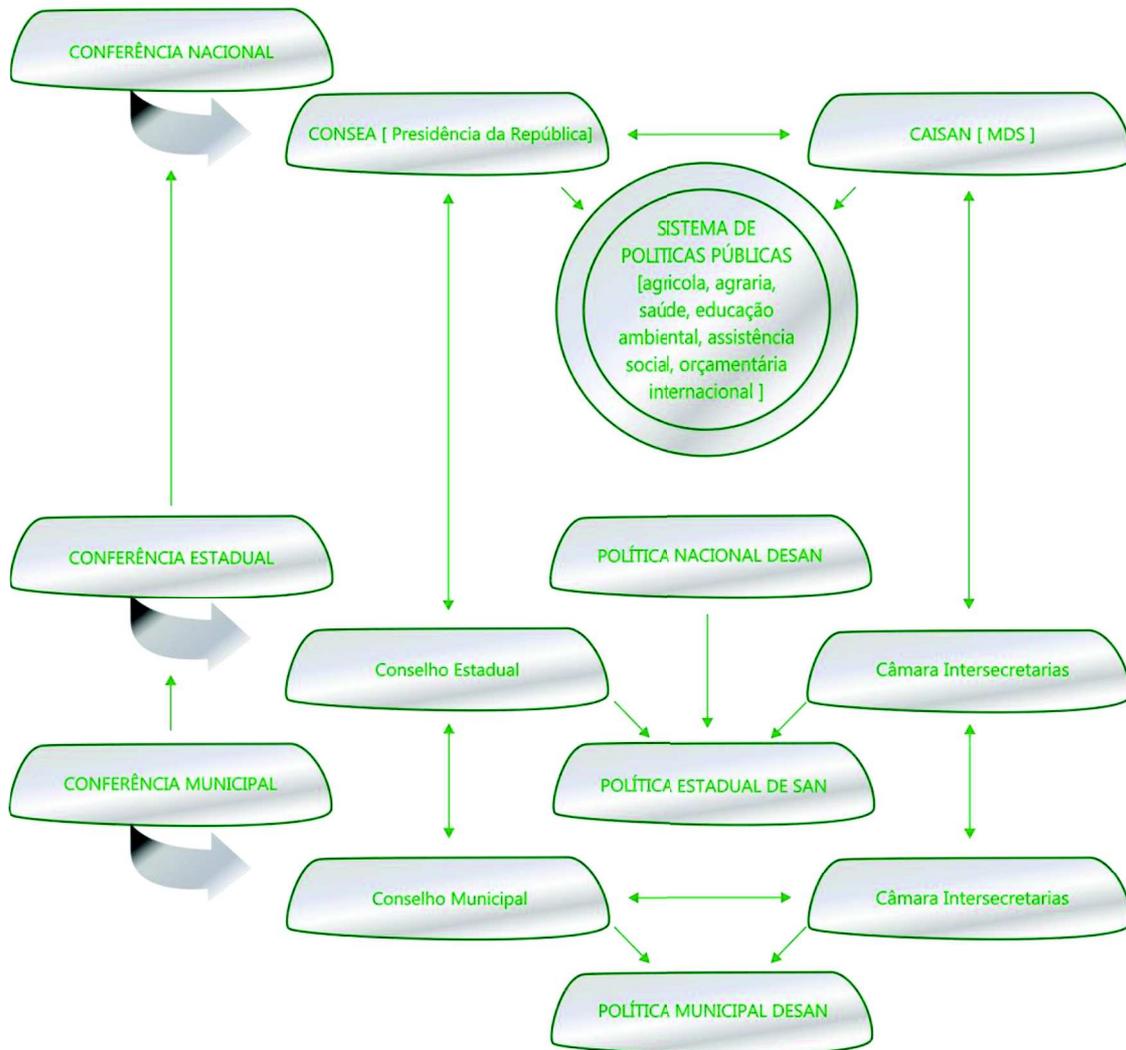
TEMA	MODELO DOMINANTE (Neoliberal)	MODELO DE SOBERANIA ALIMENTAR
Comércio	Livre comércio	Alimentos e Agricultura fora dos acordos Comerciais.
Prioridade produtiva	Exportação	Mercados Locais
Preços de produtos agrícolas	“Lei do mercado” (Não mexer nos mecanismos que impõem preços baixos)	Preços justos que cubram os preços de produção e permitam aos agricultores uma vida digna
Acesso a mercados	Acesso a mercados externos	Acessos a mercados locais: fim dos deslocamentos dos agricultores dos seus próprios devido a indústria agropecuária.
Subsídios	Enquanto se proíbe no terceiro mundo, são permitidos nos EUA e EU (apenas aos grandes agricultores)	Os subsídios que não prejudiquem outros países (através do Dumping) são aceitáveis; ex.:Garantir que sejam apenas para agricultores familiares, para comercialização direta, apoio de preços, conservação do solo, agricultura sustentável, investigação etc.
Alimentos	Uma mercadoria	Um direito humano
Produzir	Uma opção para os mais eficientes	Um direito dos povos rurais
Fome	Fruto da baixa produtividade	Um problema de acesso e distribuição, fruto da pobreza e desigualdade.
Segurança Alimentar	Consegue-se importando alimentos de onde sejam mais baratos	Aumenta quando a produção de alimentos estar nas mãos dos pobres e quando os alimentos se produzem localmente.
Controle sobre produtos produtivos	Privado	Local; controlado pela comunidade
Acesso a terra	Através dos mercados	Através da Reforma Agrária
Sementes	Uma mercadoria, alvos de patentes.	Uma herança comum dos povos ao serviço da humanidade
Créditos e Investimentos rurais	Do setor privado	Do setor público, dirigidos a agricultura familiar.
Dumping	Não é um problema	Deve proibir-se
Monopólio	Não é um problema	A raiz da maior parte dos problemas, os monopólios devem ser proibidos.
Sobreprodução	Não existe, por definição	Conduz a queda dos preços e leva os agricultores a pobreza. São necessárias políticas de manejo das ofertas nos EUA e EU.
Organismos Geneticamente Modificados	São o futuro	Perigosos para a saúde e meio ambiente, uma tecnologia desnecessária, devem ser proibidos.
Tecnologia agropecuária	Industrial; monocultura; Agrotóxicos; OGMs	Métodos agroecológicos sustentáveis, não usa OGMs.
Agricultores	Anacronismo; o ineficiente irá desaparecer.	Guardiões da biodiversidade; administradores dos recursos naturais, depositários de conhecimentos.

Fonte: Adaptado de Rosset (2003) in Pinto (2007).

O esforço por colocar o direito à alimentação como eixo norteador da segurança alimentar e nutricional confluíu para a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, previsto na Lei Orgânica da SAN (Lei nº 11.346) sancionada pelo Presidente Lula em 15 de setembro de 2006. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Lei nº 11.346/2006) criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e determinou a formulação de uma Política Nacional intersetorial, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Esta é a principal lei nacional que versa

sobre o tema no país, tendo sido elaborada no âmbito do CONSEA, com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil (CONSEA, 2009) (Figura 1).

Figura 1 – Diagrama do Sistema e Política Nacional de SAN – BRA



Fonte: CONSEA (2009) org. pela Autora (2015)

Compreender a estrutura do sistema acima é se reportar, primeiramente, ao papel do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que possui um caráter diferenciado dos demais conselhos pela representação/participação social e cuja composição representativa (2/3 sociedade civil e 1/3 governo, presidido pela sociedade civil) se dá entre os seus 54 membros.

Dentre os vários componentes deste sistema, [...], o CONSEA Nacional tem um papel de mediador político, a fim de assegurar um novo paradigma de políticas públicas que supere a fragmentação e o paralelismo das intervenções. Esta configuração institucional em âmbito nacional sinaliza para que as várias instâncias da federação gerem estruturadas similares na base a fim de conformar e viabilizar o sistema integrado de SAN (BRAGA, 2010, p.233).

Segundo Bocchi (2010), o CONSEA tem suas origens no movimento da “Ação da

Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela vida”, oriundo do movimento “Pela Ética na Política”, que levou ao *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo. Liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, o movimento da ação da cidadania teve como pauta principal a questão da fome na agenda nacional, levando a uma primeira formação do CONSEA, em 1993, durante o governo Itamar Franco. Após o *impeachment*, o chamado Governo Paralelo do PT (2001) entregou o documento elaborado em 2011 sobre a SAN, o qual reconhece a fome como uma questão social e apresenta diretrizes na perspectiva de contribuir para sua superação (BRAGA, 2009).

Para Braga (2009), foram nas ações em prol da SAN no Governo Paralelo do PT que nasce a construção, em 1993, da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, esse marco ocorre durante o Governo do Presidente Itamar Franco, encontrando terreno propício para o desenvolvimento de ações em prol da SAN.

No governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto, dando lugar ao Programa Comunidade Solidária e ao seu respectivo Conselho (Cf. Maluf, 2007). De acordo com Braga (2009),

Con la recreación del CONSEA em marzo de 2003, a través de la Ley 10.683 de la Presidencia de la República Brasileña, el Gobierno de Lula, a comienzos de su gestión, retoma y afirma la centralidad políticas de las directrices de la SAN aunque, de forma paradójica mantenga las características iniciales de la política macroeconómica de los gobiernos anteriores, que estaban sintonizados con los dictames neoliberales (BRAGA, 2009, p. 114).

No caso do Ceará, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional data de 2011. Trata-se da Lei Nº 15.002, de 21 de setembro de 2011, que dispunha sobre a referida Política criando o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará e dava outras providências. A adesão do Ceará ao SISAN ocorreu em 2011 e, em 2012, houve a implementação com a criação da CAISAN. O Plano Estadual foi elaborado enquanto estava sendo preparado o plano de monitoramento das ações, o qual vem sendo construído por meio de oficinas e está sendo validado (E.M.F.B., socióloga, membro do CONSEA-Nacional, comunicação realizada em 10 de abril de 2012). Segundo a mesma, a Câmara formada de 12 secretarias, todas têm relação com SAN, e o grupo técnico vem-se reunindo de maneira sistemática.

O município Tamboril aderiu ao SISAN e foi o primeiro a criar a CAISAN no Estado do Ceará. Segundo R.P (nutricionista e membro do CONSEA, em setembro de 2012), outros 84 municípios já têm os seus conselhos municipais criados. "O trabalho está sendo realizado na perspectiva de difundir e de informar, resgatar conceitos e apresentar a trajetória de SAN. Segundo FJT (secretário do CONSEA-CE), “O CONSEA levantou um quantitativo de 70 municípios que possuem Conseas criados e funcionando até 2015” (ANEXO B) (Registro oral realizado em 12 de janeiro de 2015).

Desses municípios, a maioria concentra-se no Território do Cariri, com 10 Conseas

Municipais, seguido pelo Sertão dos Inhamuns com 9 e, posteriormente, pelo “Médio Jaguaribe” e “Itapipoca, Vale do Curu e Aracatiaçu”, ambos com 8 Conseas (Consea-CE, 2015). Tal quantitativo especializado nesses Territórios expressa também o nível de envolvimento das suas representações durante as conferências Estaduais e Regionais. Esses Territórios são os que possuem maior participação durante os eventos. Entretanto, o que se percebe nas representações pela Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Ceará é que estas envolvem o mesmo grupo ou estão, muitas vezes, ligadas a uma pessoa. Ou seja, seriam o ACC do município do Crato, ou JSF de Sobral e, assim, sucessivamente.

Segundo Braga (2010),

[...] os avanços logrados pelo CONSEA, do ponto de vista de sua organização e funcionamento, demonstram que a interlocução entre o poder público, nas várias instâncias da federação, e a sociedade civil tem a viabilidade a conquista de espaço na agenda social e galgado visibilidade política. Tem demonstrado, em vários momentos, capacidade de sensibilizar setores dos poderes legislativo e executivo federais sobre a necessidade de acelerar a implantação do SISAN. O objetivo central desta estratégia é fincar os pilares da institucionalização e sustentabilidade da política de SAN no Brasil, como política de Estado (BRAGA, 2010, p.232).

Tal assertiva indica a verdadeira materialização de uma utopia em realidade, como bem destacado, durante a apresentação da PNSAN na Encontro Nacional de Segurança Alimentar – 3 Conferência + 2 – Brasília – DF – 29 de setembro a 1 de outubro de 2009.

3 UMA COMPREENSÃO DO ESPAÇO PRODUZIDO MEDIANTE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS



Encontro Nacional de Segurança Alimentar – 3 Conferência + 2 – Brasília – DF – 29 de setembro a 1 de outubro de 2009.

Foto: Acervo Azevedo, 2009.

O percurso da SAN tem sido considerado por inúmeros segmentos sociais como uma estratégia que põe em evidência a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, vem de forma subterrânea contribuindo para a construção deste percurso, mediante diferentes caminhos e atalhos expressados por experiências e programas inovadores.

(Elza Braga, 2010).

3 UMA COMPREENSÃO DO ESPAÇO PRODUZIDO MEDIANTE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Autores como Smith (1988), em “Desenvolvimento Desigual”; Santos (1989; 1996; 1999; 2001), em “A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção” e “Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica”; Raffestin (1993), em sua “Por uma Geografia do Poder”; Moraes (1984; 2005), em “Geografia Crítica: a valorização do Espaço”, bem como “Ideologias Geográficas: espaço, cultura e política no Brasil”; além de Harvey (2012), em “Espaços de Esperança”; e Moreira (2012), em “A Valorização do Espaço”, apresentam identificações e diferenciações, ao tempo que possuem como objetivo comum a busca de uma teoria espacial, por onde se entrecruzam as matrizes de pensamento geográfico, ou pela “economia política do espaço”; ou mesmo pela “formação social”.

Esses caminhos possibilitaram a leitura e compreensão da formação e produção socioespacial e da sua diferenciação, neste caso, especificamente no campo, a partir da implementação do PAA.

Tais jogos de poder são marcas indeléveis na produção do espaço, seja em larga escala, quando se pensa no processo de urbanização, seja quando se fala em pequenas associações “atendidas” por uma política pública social.

Concorda-se com Corrêa (2003), quando este destaca que a Geografia, por ser uma ciência social, estuda a sociedade e que se distingue das demais ciências sociais ao fazê-lo mediante o espaço, desvelando essa categoria como fundante na ciência geográfica.

O conhecimento científico, por ser um produto histórico, é resultante do desenvolvimento da relação existente entre a realidade e as sociedades nas quais esse conhecimento está inserido. Com a Geografia não é diferente, ela “é muito antiga e conheceu diferentes conteúdos e definições ao longo da história” (MOREIRA, 1984, p.17). Para o autor, é possível deduzir, então, que diversas geografias foram produzidas ao longo das décadas e, em cada década, especificamente. É esse corpo de conhecimento que pode ser tomado como geográfico, ou mesmo, a “esse conjunto dá-se o nome de ‘pensamento geográfico’, e ele varia consoante com a definição vigente” (MOREIRA, 1984, p.18). Para o autor (op. cit.), não há nada de estranho que a Geografia, hoje, vá buscar inspiração em escritos “extrageográficos”.

A fidelidade a uma tradição não pode ser o critério para o avanço, pois inibe a criatividade, logo a possibilidade de pensar o novo momento. É fato que a construção teórica de conceitos geográficos como espaço e produção do espaço deu-se não apenas enraizada na Geografia, mas na Matemática, na Física e na Sociologia, dentre outras ciências que tiveram um papel importante. Smith (1988) apresenta bem essas contribuições no Capítulo 1 do livro “Desenvolvimento Desigual: natureza, capital e produção do espaço”.

Para a Geografia, um elemento definidor da constituição espacial é que “o espaço produzido é um resultado da ação humana sobre a superfície terrestre que expressa, a cada momento, as relações sociais que lhe deram origem” (MORAES, 2005, p.15). A história, parafraseando Galeano (2005), é um profeta com o olhar voltado para trás; pelo que foi, e contra o que foi, anuncia o que será. Tais autores, de formas diferentes, destacam o papel da historicidade no que se apreende no tempo e no espaço.

Nesse sentido, a paisagem manifesta a historicidade do desenvolvimento humano, associando objetos fixados ao solo e geneticamente datados. Tais objetos exprimem a espacialidade de organizações sociopolíticas específicas e se articulam sempre numa funcionalidade do presente. Aparentemente formas inertes, possuem, contudo, o poder de influir na dinâmica da sociedade.

Essa seria a explicação para a produção social do espaço material, que, por sua vez, não possibilitaria a humanização do planeta sem a apropriação intelectual dos lugares, sem uma elaboração mental dos dados da paisagem, ou seja, sem a valorização subjetiva do espaço (MORAES, 2005).

As formas espaciais são produto de intervenções teleológicas, materializações de projetos elaborados por sujeitos históricos e sociais. Por trás dos padrões espaciais, das formas criadas, dos usos do solo, das repartições e distribuições, dos arranjos locais, estão concepções, valores, interesses, mentalidades, visões de mundo. Enfim, todo o completo universo da cultura, da política e das ideologias (MOREIRA, 2005, p. 16).

Compreender a produção do espaço é identificar que a mesma ocorra. Precisa uma finalidade que orientará o trabalho humano sobre a natureza, o que diferenciará o trabalho do sujeito da atividade animal, é o que Moraes (2005), chama de “ação dotada de sentido, atribuído pelo executante” (p.16).

As formas espaciais produzidas pelas sociedades vão exprimir e manifestar projetos, interesses, necessidades e utopias. Garantir a sobrevivência alimentar é um exemplo claro desses predicados elencados. Entretanto, só o “comer” não basta na sociedade de hoje, se “Alimentar”, sim. E essa alimentação se materializa por nutrientes em quantidade e qualidade suficientes, bem como pelas escolhas ditadas pelos sujeitos sociais considerando-se os aspectos culturais e políticos que os influenciaram conscientemente.

As necessidades construídas dão-se dentro de um processo ininterrupto em que o próprio ambiente construído estimula novas construções; isso irá também ditar as formas de apropriação da natureza (MORAES, 2005, p.23), bem como os usos dos espaços, dando a esses identidades e características próprias, fazendo com que estes se diferenciem dos demais.

No capítulo “A Produção do Espaço” do livro “Desenvolvimento Desigual”, Neil Smith (1988) esclarece que “a menos que o espaço seja conceituado como realidade completamente separada da natureza, a produção do espaço é um resultado lógico da produção da natureza” (p.109).

Para Smith (1988), “desde o início da década de sessenta, a concepção de espaço geográfico tem sido objeto de discussões consideráveis. Duas concepções particulares de espaço têm sido objeto de destaque: o espaço absoluto e o espaço relativo” (p.110).

Para o autor, historicamente, o espaço tendo sido concebido em relação à natureza, o caráter da relação tem sido visto sob enfoques diferenciados, com exceção da leitura newtoniana de espaço absoluto, visto que para este o espaço é uma entidade completamente independente, existindo separadamente da matéria, estando semelhante e imóvel, quando não está em relação com qualquer coisa exterior (SMITH, 1988).

Seria essa base essencial para compreensão do conceito de espaço relacional, ou seja, um objeto só existe em contato com outro. Sobre isso, fala Moreira (2009)

Enquanto o espaço absoluto é compreendido como uma coisa em si mesma e o espaço relativo como uma relação entre objetos, o espaço relacional o é como o que confere existência a um objeto a medida das suas relações com os outros no quadro contextual do conjunto de que faz parte. Trata-se então de perceber que o espaço é uma confluência de três dimensões, cujo significado só pode ser aprendido no âmbito das práticas humanas, em que se alternam, uns se transformando nos outros, a depender do movimento reciprocamente interativo das formas e dos processos criado por essas práticas (MOREIRA, 2009, p.86).

Por essa indicação, observa-se a relação direta com a afirmação que “o espaço é essencialmente um ente social” (MOREIRA, 2007, p. 64), e como tal “o espaço geográfico é um espaço produzido” (p. 64), visto que este não é suporte, substrato ou receptáculo das ações humanas.

Nele, a natureza é a condição concreta de sua produção social, ou seja, do meio de vida, como afirmaram Marx; Engels (1979; 1999), em “A Ideologia Alemã”, que possibilitará a existência do homem. A forma como os homens produzem esses meios depende em primeiro lugar da natureza, isto é, dos meios de existência já elaborados e que lhes são necessários reproduzir; entretanto não se deve considerar esse modo de produção sob esse único ponto de vista, isto é, enquanto mera reprodução da existência física dos indivíduos (MARX, ENGELS, 1979; 1999).

Percebe-se que a forma como os indivíduos manifestam a sua vida reflete exatamente aquilo que são, o que são coincide com a sua produção, isto é, tanto com aquilo que produzem como com a forma como o produzem. Aquilo que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção (MARX; ENGELS, 1979; 1999).

Suas necessidades são refletidas no seu trabalho, isso dá forma ao espaço, como é o caso do agricultor familiar que desenvolve seu meio de vida tirando da terra seu sustento, utilizando técnicas condizentes com o seu labor.

O caráter social do espaço geográfico decorre do fato simples de que os homens têm fome, sede e frio, necessidades de ordem física decorrentes de pertencer ao reino animal, parte de sua dimensão cósmica. No entanto, à diferença do animal, o homem consegue os bens de que necessita intervindo na “primeira natureza”, transformando-a. Transformando o meio natural, o homem transforma-se a si mesmo. Ora, como a obra de transformação do meio é uma realização necessariamente dependente do trabalho social (a ação organizada dos homens em coletividade), é o trabalho social o agente de transformação do homem de um ser animal para um ser social, combinando esses dois momentos em todo o decorrer da história humana (MOREIRA, 2007, p. 65).

Para o autor, é o conjunto de interações, seja “homem-meio” ou “homem-homem”, que promove a produção dos bens que serão necessários à existência do homem, daí a compreensão do fato da formação espacial de confundir-se com a análise do processo de trabalho dentro do processo de produção (MOREIRA, 2007, p.65-66). O processo de desenvolvimento das sociedades humanas implica um armazenamento contínuo de coisas produzidas pelos homens, a exemplo dos instrumentos de trabalho e conhecimentos, os quais corroboraram diretamente para a produção de bens de consumo.

Como já se apresentou, a formação econômico-social é própria da produção do espaço geográfico, o qual para sua compreensão é apreender a essência nas aparências; essas são as *formas*, constituídas por objetos espaciais, as quais irão compor o arranjo espacial, como indica Moreira (2007).

Segundo Smith (1998), o enfoque de Lefebvre, ao criar e trabalhar o conceito de “produção do espaço” centrou mais à reprodução das relações sociais de produção do que ao processo de produção do espaço. Para este autor, “a reprodução das relações sociais de produção ‘constitui o processo central e oculto’ da sociedade capitalista, e este processo é essencialmente espacial” (p.139).

A produção das relações sociais de produção não ocorre somente na fábrica, nem tampouco numa sociedade como um todo, de acordo com Lefebvre, ‘mas no espaço como um todo’; ‘o espaço como um todo tornou-se o lugar em que a reprodução se localiza’. As relações espaciais são geradas ‘logicamente’, mas tornam-se ‘dialetizadas através da atividade humana no espaço e sobre ele. É este espaço ‘dialetizado’ e de conflito [...] que produz a reprodução, introduzidas nele suas múltiplas contradições (SMITH, 1989, p. 139).

Não se pode excluir o fato das políticas públicas de impulsionarem a produção espacial, ao passo que elas, nas áreas rurais, garantem empréstimos a agricultores familiares para compra de sementes, fertilizantes, equipamentos, entre outros, encorajando o homem do campo à comercialização e à administração.

Para Santos (1977), tais ações são feitas com o intuito de ajudar a solucionar problemas de abastecimento de alimentos e de pobreza rural, no entanto, o verdadeiro objetivo é modernizar a economia rural, aumentar a composição técnica e orgânica do capital na agricultura. “Obviamente, qualquer alteração técnica na agricultura é seguida por uma modificação na propriedade da terra que é, ela própria, uma forma: uma forma jurídica, mas também espacial” (SILVA, 1977, p.33).

Em Marx (1983), as forças produtivas tenderiam historicamente para o desenvolvimento, este processo que em si é detentor de contradições; nesse caso, são acirradas as relações de produção, estas que qualificam e conservam o modo de produção. Essa contradição intrínseca, emergida das bases de produção e reprodução material da sociedade, prolongar-se-ia nos âmbitos jurídico, político e ideológico e criaria um contexto histórico propício para as transformações sociais (MARX, 1983).

Essa transformação é incentivada pelo Estado. Faz-se importante compreender-se que o Estado consiste no conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo. O Estado coexiste com a sociedade.

Para Marx (1983), foi por meio da sociedade civil, fundadora do Estado, que se poderia compreender o surgimento do Estado, o seu caráter de classe, a natureza de suas leis e as representações sobre as quais ele se apoia. Sendo, assim, o Estado, “criatura” da sociedade civil, constituir-se-ia em um instrumento voltado para a garantia das próprias bases sobre as quais se apoiaria a sociedade civil.

A ela e por ela que o Estado se organiza e atua, estabelecendo as relações de poder e fazendo a máquina do Governo atuar. Sobre a palavra “Governo”, Canotilho (1999) indica que a mesma é plurissignificativa:

[...] é o complexo organizatório do Estado (conjunto de órgãos) ao qual é reconhecida competência de direção política (ex.: forma de governo); (2) conjunto de todos os órgãos que desempenham tarefas e funções não enquadráveis no 'poder legislativo' e no 'poder jurisdicional' (ex.: 'poder executivo'); (3) órgão constitucional de soberania com competência para a condução da política geral do país e superintendente na administração pública. (CANOTILHO, 1999, p. 594).

E quando as instituições estão em crise, o Governo tem caráter carismático, e sua eficiência dependerá do prestígio, do ascendente e das qualidades do chefe do Governo (LEVI, 2002). O Governo é orientado, assim, por demandas, pelo conjunto de programas e projetos que, parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

De acordo com Bugarelli (2013), a identidade entre Governo e Estado ganha maior relevância com o advento do Constitucionalismo moderno no Século XVIII, quando o Liberalismo e o Iluminismo enxergam na realidade constitucional a possibilidade de se fazer a condução da gestão do Estado por meio da norma jurídica, em contraponto ao Estado Absolutista que se buscava superar. Com isso, não só se criam princípios de Organização do Estado básicos a serem seguidos, mas, também, Direitos e Garantias Fundamentais que protegem a pessoa humana contra a opressão estatal e que viram diretivas à questão governamental.

Como critério de interpretação da realidade, o Estado para Gramsci (1999) era visto como uma unidade dialética entre força e consenso, público e privado, sociedade política e sociedade civil, expresso mediante a famosa fórmula: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção”.

Vale frisar que não se adentrará a discussão de Estado Liberal (mínimo) e Estado Intervencionista (máximo). Falar-se do Estado que tem regido as atuais políticas públicas e social, o qual tem assumido responsabilidades e também funções que, posteriormente, são devolvidas à sociedade. Tal objetivo foca na eficiência da prestação dos serviços de interesse público.

A reforma administrativa da década de 1990 cria novas figuras jurídicas, como as organizações sociais (Lei Federal 9.637/98), as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei Federal 9.790/99), as Agências executivas (Arts. 51 e 52 da Lei Federal 9.649/98) e, também, as agências reguladoras.

O Estado Neoliberal, para Nilson Araújo de Souza (2007, p. 199), consiste no ideário presente no Consenso de Washington (1989) no qual sistematizava-se a chamar de *neoliberalismo* ao que se passou. A expressão *neoliberal* tem sido usada, então, para designar uma retomada teórica em favor de um Estado mínimo e a radicalização da autonomia do mercado, em que o estado amplia sua regulação, fato colocado pelo autor (op. cit.) com a nomenclatura “Estado Regulador”, entretanto, o Estado sempre o fora.

Para Clarck et al. (2008), a disseminação dessa doutrina, chamada *neoliberal*, entre os governos latino-americanos, a partir do Consenso de Washington, foi feita pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, os quais condicionaram seus empréstimos à adoção de políticas de abertura econômica, de desestatização e de outro modelo de regulação econômica. Mas a adoção dessas políticas jamais foi realizada de uma só vez, nem foram completamente aceitas. As medidas para sua implantação foram tomadas, paulatinamente, no passar da década de 1990, e mesmo após sua intensificação, na segunda metade daquele decênio, não se pode dizer que o liberalismo clássico, *estatofóbico*, passou a vigorar no Brasil (CLARK et al., 2008, p. 4183).

As orientações do Banco Mundial (1999; 2000-2001) são claras ao indicarem diretrizes aos países subdesenvolvidos. Este pressupõe, por um lado, um determinado tipo de Estado e, por outro, presume um *mundo do trabalho* específico (UGÁ, 2004).

Ugá (2004) destaca que, “desde os anos 1980 o Banco Mundial vem atuando como importante formulador de recomendações políticas para os países da periferia e como disseminador, junto com o FMI, das políticas de cunho neoliberal” (UGÁ, 2004, p. 57).

O que se apreende é o fato das propostas, em relação ao papel do Estado na esfera da proteção social, serem reducionistas e voltadas para situações extremas, a exemplo dos casos de calamidade pública, como a seca que assola regiões no Brasil ou casos de violência pública, como o problema nas favelas do Rio de Janeiro; havendo, assim, um alto grau de seletividade e focalização, direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade. São ações, na verdade, que direcionam uma perspectiva mais assistencialista do que estrutural e preveem mudanças que encolhem o mundo público e reduzem “a cidadania aos bem sucedidos no empreendimento privado mercantil” (PAOLI, 1999, p.10).

Em seu Texto “O Programa Fome Zero, no contexto das Políticas sociais Brasileiras”, Yazbek (2004) complementa tal assertiva ao destacar que tais “mudanças que tornam opacos os espaços de reconhecimento da pobreza e da exclusão social como manifestações da questão social brasileira, como expressões de relações sociais vigentes nesta sociedade e dessa forma como expressões da desigualdade estrutural do país” (p. 104-105). Milton Santos (1996; 2001) é o precursor do debate ligado aos espaços opacos e luminosos, o que foi evidenciado na Introdução da presente Pesquisa.

Nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos circunscreve-se em uma estratégia do Governo Federal, com vistas à criação de mercados institucionais de alimentos voltados à produção da agricultura familiar. Existem, assim, duas questões nesse debate que devem ser consideradas.

A primeira consiste no incentivo e consolidação de mercados, sob a orientação do Banco Mundial, para que o Estado não seja mais o promotor direto do desenvolvimento, mas sim deixar essa tarefa para os mercados. O Estado deve, portanto, retrainir a sua atuação, de modo a tornar-se um catalisador, facilitador e parceiro. Dessa forma, “os Estados devem complementar os mercados e não substituí-los” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 18), voltando sua ação para a implantação e adaptação de instituições que estimulem um melhor desempenho dos mercados.

Santos (1999) afirma:

[...] uma das grandes diferenças do ponto de vista ético é que a pobreza de agora surge, impõe-se e explica-se como algo natural e inevitável. Mas é a pobreza produzida politicamente pelos governos globais. Estes, de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial que, em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando estruturalmente, é o grande produtor da pobreza. Atacam-se, funcionalmente, manifestações da pobreza, enquanto estruturalmente cria-se a pobreza do mundo. E isso se dá com a colaboração passiva ou ativa dos governos nacionais (SANTOS, 1999, p.11).

A segunda visão baseia-se no discurso do Governo, que defende o Programa de Aquisição de Alimentos como uma política estruturante. Conforme nota do Jornal O Estadão (2013), a presidente, em entrevista para emissoras de rádio da Paraíba, afirmou que o Governo Federal tem interesse em elevar a renda e a produtividade no Nordeste, região em que, segundo a mesma, é preciso fazer "muito mais do que em outros lugares".

Conforme o site, Dilma Vana Rousseff, destacou que pelo PAA são investidos R\$ 18 bilhões em cada safra. O programa é executado com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com Estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Fato que esta segunda visão deveria ser pensada dentro de uma lógica também que incentivasse a soberania alimentar na perspectiva de contribuir para além da elevação da renda, garantir alimentação condizente com as bases tradicionais da população.

Para J.C (Etnia Gavião – Maranhão), ameaçado de morte por empresas madeireiras que atuam no entorno de sua terra indígena, a Governador, próxima ao município de Amarantes, durante o FBSSAN (Porto Alegre-2013), levantou na Oficina “Participação Social no SISAN” questões como o “apoio à manutenção da alimentação indígena do Povo Gavião, porque é difícil o índio se alimentar de coisas que nunca tinha comido antes... receber uma cesta básica distribuída pelo Governo Federal que não tem nada da nossa produção... do que o povo planta” (Registro oral realizado em 5 de junho de 2013).

Segundo o indígena, desde janeiro de 2013, os índios de sua aldeia enfrentam uma complexa situação de fome, por causa dos conflitos ligados à madeireira. A Conab tem enviado comida periodicamente, mas é aí onde se encontra a problemática, ligada aos gêneros que vêm sendo recebidos. Malinowski (*apud* PEREIRA, 1974) afirma que “nenhuma cultura pode ser compreendida sem que as suas instituições nutritivas sejam estudadas em relação à preparação e consumo dos alimentos, com a procura deste, sua distribuição e armazenamento” (p. 19). Logo, é incompreensível chegarem gêneros alimentícios, em cestas básicas, que não condizem com a cultura do Povo Gavião.

Quando questionado sobre situações de fome extrema no Brasil, hoje, que podem ser exemplificadas como uma escolha política, Francisco Menezes, ex-presidente do CONSEA, em entrevista ao Canal Ibase (2013), afirmou:

Sim. Os indígenas são exemplo disso. A não demarcação de terras indígenas é um fator que leva à morte. Não olhar para isso é uma escolha do poder público, porque, embora esse fenômeno seja pouco falado, milhares de pessoas, especialmente crianças, morrem de inanição na beira de estradas. Isso ocorre por falta de terra, pois etnias foram expulsas de seus territórios. O caso dos Guarani-Kaiowa (que veio à tona ano passado após a divulgação de uma carta anunciando um suicídio coletivo) é um exemplo disso. A Justiça leva seu tempo, mas enquanto isso não se definem as pessoas morrem.

Essa declaração coaduna-se com a crise que a Etnia Gavião, no Maranhão, enfrenta, bem como diversas etnias de povos indígenas na Reserva Xingu e em outras áreas do Brasil. Importante se faz indicar no Anexo C, a Carta da comunidade Guarani-Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay-Iguatemi-MS para o Governo e Justiça do Brasil (ANEXO C).

3.1 Política Pública de SAN: considerações sobre políticas sociais

Uma das características da sociedade para Rua (1998) consiste na diferenciação social. Tal distinção versa por atributos como sexo, idade, religião, renda, bem como valores, ideias, aspirações e interesses divergentes. Nesse contexto, tem-se a formação de uma sociedade complexa e conflitos que podem ser administrados tanto pela coerção como pela política, como afirmam Belo; Molina (2009).

A compreensão da política é assim dialética, pois a mesma se constitui de contradições que, por meio do equacionamento, se evita o caos. Em uma sociedade diferenciada, segundo Arendt (1998), esta trata “da convivência entre diferentes” (p. 21). De acordo com Pereira (2008),

[...] Os homens e as mulheres se organizam politicamente para atingir objetivos comuns e, assim, fugir do caos que se instalaria se cada um entrincheirasse na defesa de seus interesses e objetivos particulares (PEREIRA, 2008, p.88).

Para Arendt (1998) e Pereira (2008), é claro que essas diferenças contribuíram para a busca de consensos, isso mediado pelo Estado. Nessa perspectiva, a política surgiu para os homens e entre-os-homens, ou seja, no intraespaço de convivência humana, o que se coaduna com o “ser social” definido por Aristóteles (1985) na Grécia Clássica. Para ele, o homem é um ser social por comunicar-se e conviver. É um animal político, pois só pode existir no seio de uma cidade, de uma *polis*, de uma comunidade, de um Estado.

Tal concepção de Aristóteles (1985) faz refletir que a política não pode ser considerada desconectada do social. Ela é o principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: espaço construído, instituído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias.

Essa compreensão, conforme Nogueira (2004), influenciou o mundo ocidental, ao passo que apostou no que é comum e na participação política, ou seja, “na disposição de interferir no rumo das coisas, ser sujeito ativo dos processos que dizem respeito a todos e a todos comprometem (p.30).

A reação social àquilo com que não concordam e à união para as transformações sociais é um exemplo claro do que está sendo discutido. As determinações históricas que singularizam o ser social são resultado não apenas da escolha motivada pela intensão e/ou a necessidade do sujeito, mas condicionadas pela causalidade, parte concreta da totalidade histórica.

A complexidade atingida nesse processo será determinada pelo conjunto das necessidades dos seres sociais e pela forma com a qual geram as condições de sua superação. É elucidativa a leitura do Manifesto Comunista (MARX; ENGELS, 1999) para compreensão da luta de classes dentro do seu movimento histórico.

A constituição das classes sociais, medular e historicamente, está implicada na forma com a qual os sujeitos organizam, para e pelo trabalho, e garantem a (re) produção social de uma determinada sociedade, buscando atingir seus objetivos por meio de reivindicações e organizações. Segundo Guimarães (2011), à tradição marxista atribui expressiva importância às ações coletivas da classe trabalhadora. Marx e Engels destacam que, em uma sociedade marcada pela divisão de classes, são os interesses antagônicos que impulsionam a política, por meio do cotidiano enfrentamento de forças entre as classes. Discorrem, ainda, sobre as diversas etapas do desenvolvimento do proletariado em sua luta contra a burguesia, bem como o processo de construção da identidade coletiva, transitando da consciência em si para a consciência para si (p. 18-19).

Essa consciência é chamada por Gramsci (2000a; 2000b) de “catarse”, que consiste no processo de elevação do nível da consciência corporativa para o nível da consciência de classe. Para o pensador italiano, é impensável a reflexão sobre a organização política sem considerarmos a divisão da sociedade em classes antagônicas - governados e governantes, dirigidos e dirigentes.

No entanto, é preciso organização das classes para que essa consciência de classe seja materializada no espaço social, quer na forma de lutas e reivindicações; quer mesmo no desenho de políticas públicas que venham solucionar as tensões existentes entre as classes sociais. Para Gramsci (1999), somente por meio da organização da classe é que se poderá construir uma nova hegemonia, entendida aqui como a direção e o consenso ideológico que uma classe exerce sobre a sociedade.

A capacidade de solucionar as intempéries, ocasionadas pelos interesses diferentes existentes, dá-se, principalmente, por esta ser dialeticamente contraditória, como tudo que lhe diz respeito, a exemplo do próprio Estado. Para Nogueira (2004), à política estão associadas situações expressivamente complexas, como o poder, autoridade, interesses, ambições, força e persuasão, lei e armas, afeto e repressão – que seria impossível a política ser apenas, e tão somente, expressão do justo, do correto, daquilo que é bom. Mas, sobretudo, por permitir a constituição de contrapoderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania (PEREIRA, 2008).

O que se constata nessa colocação é uma visão positiva do uso da política. Entretanto, a mesma pode ser utilizada em detrimento de interesses particulares que levam até a guerras. E o que seriam as guerras “se nada mais que a continuação das relações políticas com o acréscimo de outros meios”, como já disse o militar prussiano Carl Phillip Gottlieb Von Clausewitz *apud* Nogueira (2004).

Contudo, é justamente por ser conflituosa (e contraditória), que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece. [...]. A ampliação da cidadania, por sua vez, permite a valorização da dimensão social como um espaço que se situa, [...], entre o econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas. É, enfim, a política que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, propiciando a diversificação e a multiplicação de direitos de cidadania, [...]. E mais: tendo como meta as vantagens da comunidade e a satisfação das necessidades sociais, a política converte-se em participação democrática (PEREIRA, 2008, p. 91).

Para Nogueira (2004), não é à toa que a palavra grega *politykós*, que se relaciona a tudo próprio da política (*politiké*), signifique também educado, cortês e delicado. Não é por acaso que o termo *polis*, de onde vem política, se estenda do latim *urbe*, de onde vem urbano, que tanto diz respeito à cidade como a urbano, à urbanidade e à afabilidade. Mesmo a palavra polícia (do grego *politéia* e do latim *politia*) é exceção dessa raiz: tem a ver não tanto com repressão, mas com a atividade administrativa dedicada a tutelar e proteger a coletividade e suas partes (p. 30).

A compreensão mais recente tem a conotação de política pública, sendo a sua *espécie* de *gênero* a política social. Entretanto por ter o termo *política* atrelado à mesma, não quer dizer que esta seja do Estado, ou de grupos particulares da sociedade nem individual. Pelo contrário.

O caráter público dessa política não se dá apenas pela sua vinculação com o Estado nem mesmo pelo tamanho do seu agregado social que lhe demanda atenção, mas sim por significar um conjunto de decisões e ações que resultam ao mesmo tempo de intervenções do Estado e da sociedade.

Para Rua (1998) e Pereira (2008), existem diversas interpretações sobre esse conceito sejam estas quando privilegiam o Estado como produtor das políticas públicas, ou mesmo, a visão que privilegia a relação dialeticamente contraditória existente entre o Estado e a sociedade.

Na realidade, a identificação terminológica de política pública está mais vinculada à expressão *res publica*, que significa coisa de todos respectivamente, o que não permite uma compreensão participativa do Estado e da sociedade.

É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo (PEREIRA, 2008, p. 94).

Para a autora, duas são as principais funções da política pública:

- a) Concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Um exemplo foi a inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada, no Art. 6º da Constituição Federal por meio do Projeto de Emenda Constitucional, conhecido como PEC da Alimentação (047/2003) e também ao Art. 227. Desse modo, é uma norma jurídica autoaplicável, de forma progressiva e contínua. A inserção do DHAA, no artigo 6º da Constituição Federal, reforça as condições para a sua exigibilidade e exequibilidade;
- b) Alocar e distribuir bens públicos, que apresentam características, como:
 - a. serem indivisíveis;
 - b. serem públicos;
 - c. fáceis de acessar.

Destaca-se que cabe nesta proposta, fazer o delineamento das diversas tipologias que as políticas públicas podem indicar. É fato que elas mudam no tempo e no espaço. Dentre as classificações utilizadas podem-se destacar quatro padrões de arenas de conflitos, em que a política social é produzida. São elas: regulamentadora, redistributiva, constitutiva e distributiva (PEREIRA, 2008):

1. As políticas *regulamentadoras*, mais facilmente identificáveis, envolvem políticos, burocracia e grupos de interesse. Consistem em regras mais autoritárias, as quais afetam o comportamento dos cidadãos. É o que ocorre com o toque de recolher;
2. As políticas *redistributivas* atingem grandes contingentes e impõem perdas e ganhos num jogo que pode até ser de *soma zero*, ou seja, para que um grupo ganhe, outro terá que perder. É o caso da reforma agrária;
3. As políticas *constitutivas* lidam com procedimentos, afetam indiretamente o cidadão, apenas definindo regras sobre normas ou o poder constituído, como é o caso das revisões de leis, introdução de reformas institucionais ou administrativas; e
4. As políticas *distributivas* desconsideram os recursos limitados e privilegiam determinada parcela da população ou certas regiões do país, como ocorre com o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos.

O que se pode esperar é que a política irá solucionar os conflitos existentes na sociedade. Essa é uma perspectiva positiva, entretanto sem adentrar o debate; o que se apreende é o fato de a política pública não ser só definida pela ação, mas também pela *não ação* intencional de uma autoridade pública diante de uma problemática ou responsabilidade que lhe compete.

O papel do Governo é fundamental, indiscutivelmente, mas não é determinante, ao passo que a sociedade organizada pode intervir diretamente nesse processo, por meio dos Fóruns, Conferências, controle social, entre outros.

É fato que as políticas públicas consistem no conjunto de procedimentos formais e informais que, expressando relações de poder, se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (BELO; MOLINA, 2009).

A implementação de uma política pública se detém à compreensão e resolução, o que levou ao surgimento de um problema público, e como este ganhou relevância no seio de uma comunidade política, quais as soluções alternativas existentes para mitigar ou extinguir tal problema, por quais razões ainda não foram implementadas, quais são os obstáculos para efetivação de certas medidas, quais são as possibilidades para que certas medidas tragam os resultados esperados, como avaliar os impactos de uma política pública? (SECCHI, 2010).

Secchi (2010) coaduna-se com Rua (1998) quando defendem que uma política pública requer diversas ações para a implementação das decisões tomadas, sendo a escolha uma decisão política definida conforme as preferências dos autores envolvidos com o objetivo de se alcançar a equidade entre estes sujeitos.

Uma equidade só poderá ser atingida quando se tem “o protagonismo estatal na aplicação de medidas sociais que reponham perdas moralmente injustificadas” (PEREIRA, 2011, p. 99). Ou seja, “as políticas públicas devem e estão, em sua grande maioria, vinculadas às políticas do governo” (BELO; MOLINA, 2009).

É fato que “não se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas que os concretizem e liberem indivíduos e grupos tanto da condição de necessidade quanto do estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania” (PEREIRA 2011, p. 99).

Como concretizadoras de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas. O ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem e desenvolvimento, que devem ser consideradas pelas políticas públicas. Isso explica porque as políticas públicas, além de se preocuparem com a provisão de bens materiais (‘dar o peixe’, como reza o provérbio chinês) têm de contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso (‘ensinar a pescar’) (PEREIRA, 2008, p. 102-103).

Os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional, ou seja, o DHAA e a Soberania Alimentar requerem medidas políticas do governo. O Estado Social e intervencionista atua nesse sentido com a implementação de políticas sociais, sendo que

[...] o avanço das ações de uma política de segurança alimentar requer que esta política possua em sua proposta os princípios da intersetorialidade; ações conjuntas com o Estado e a sociedade; equidade superando desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas; articulação entre ações e gestão; abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais (BELO;MOLINA, 2009, p. 107).

Conforme o CONSEA (2004),

Uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção no longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo como da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – em diferentes esferas - produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo (CONSEA, 2004, p. 4).

Como política social, as políticas de SAN podem ser trabalhadas sob diversas perspectivas. Tal assertiva comunga com a ideia de Titmuss (1981), quando este afirma que não é fácil definir política social, porque existem tantas definições quanto autores ou atores que tentam compreendê-la e colocá-la em prática. Alcock (1996) e Baldock et al. (1999) destacam que uma política social se refere tanto a uma política acadêmica como a uma política de ação, e esta pode ser trabalhada sob diversas perspectivas; aqui a abordamos como produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações, sejam essas entre capital X trabalho, Estado X sociedade; apresentando princípios de liberdade e igualdade que regem os direitos de cidadania (PEREIRA, 2011, p. 165-166) como foi trabalhado no capítulo Metodológico.

Por essa razão, o Programa de Aquisição de Alimentos é referente a uma política social em todas as contradições e proposições que incentivam a produção, a circulação e o consumo de alimentos, tendo este caráter federativo fundado na cooperação técnico-orçamentária entre as esferas Federal, Estadual e Municipal de Governo (MDS, 2011), estando, assim, envolto à discussão da segurança alimentar, posto que a demanda latente da sociedade que está em situação de extrema pobreza é um resultado preocupante, social e economicamente, essa situação por si já seria suficiente para o PAA ser considerado uma política estruturante.

3.2 O Programa de Aquisição de Alimentos: concepção e execução

O Programa de Aquisição de Alimentos, desde seu surgimento no ano de 2003, como estratégia do Programa Fome Zero, apresentou diversas mudanças na perspectiva Infraconstitucional. Este programa trouxe, em 2003, a concepção intersetorial ao evidenciar-se mediante quatro eixos que podem ser observados no quadro seguinte (QUADRO 3).

QUADRO 3 - Eixos, Programas e Ações da Estratégia Fome Zero

Eixos, Programas e Ações da Estratégia Fome Zero

1. Acesso aos alimentos

- a) Acesso à Renda: Bolsa Família
- b) Acesso à Alimentação: Alimentação Escolas (PNAE), Distribuição de Vitamina A e Ferro, Alimentos aos grupos populacionais específicos, Educação Alimentar e Nutricional, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT);
- c) Redes de SAN locais e regionais: Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Feiras, Agricultura Urbana e Bancos de Alimentos;
- d) Acesso à Água: Cisternas.

2. Fortalecimento da Agricultura Familiar

- a) Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF): Seguro Agrícola e Seguro Safra;
- b) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

3. Geração de Renda

- a) Qualificação Social e Profissional;
- b) Economia Solidária e Inclusão Produtiva;
- c) Microcrédito Produtivo Orientado;
- d) Arranjos Regionais de SAN: Conselhos de Desenvolvimento Rural CONSADs e Territórios da Cidadania.

4. Articulação, Mobilização e Controle Social

- a) Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) e Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF);
- b) Conselhos de Políticas Públicas (CONSEAs e outros Conselhos e Comitês de Controle Social);
- c) Educação Cidadã e Mobilização Social;
- d) Doações;
- e) Parcerias com Empresas e Entidades.

FONTE: MDS/Aranha (2010).

A interseção nos eixos “Acesso aos alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Geração de Renda e Articulação, Mobilização e Controle Social” permitiu estabelecer a reflexão que, separadamente, não haveria, ou seja, a possibilidade de os agricultores familiares poderem garantir alimentação segura e saudável em quantidade e qualidade suficientes, com vistas a ser efetivado o DHAA.

Tal proposta logrou frutos positivos na perspectiva da inclusão social, geração de renda e possibilidades de erradicação da pobreza extrema. Não será afirmado, aqui, que os resultados apreendidos tanto na perspectiva quantitativa quanto na qualitativa têm levado à população que se encontrava em situação de extrema pobreza a ficar na situação de pobreza.

É fato que os avanços alcançados no campo social, em particular no alimentar e nutricional, devem ser enaltecidos, mas a dívida social existente no Brasil permanece incompatível em comparação com o desenvolvimento econômico.

O país ainda possui um contingente, significativo de pessoas abaixo da linha de extrema pobreza e apresenta níveis de desigualdade entre os mais altos do mundo e milhões de famílias que ainda não têm acesso a programas públicos, o que resulta na violação cotidiana de seu direito humano à alimentação adequada. Além disso, verifica-se nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações e movimentos sociais que lutam por justiça social, o que contribui para fragilizar a democracia brasileira (MALUF, 2012, p. 63).

Com o Governo Dilma, em 2011, ocorreu a perspectiva da ampliação das ações governamentais do Presidente Lula (2002-2010), agora com a tônica da erradicação da pobreza extrema, bandeira do Programa Brasil Sem Miséria o qual possui três eixos de atuação: Acesso a Serviços (Área da Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança Alimentar); Garantia de Renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada - BPC); e Inclusão Produtiva (Rural e Urbana).

Essa proposta se assemelha com o Programa Fome Zero, no que tange às áreas de atuação, além de programas como Bolsa Família, PRONAF, PNAE e PAA terem sido mantidos no Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2013).

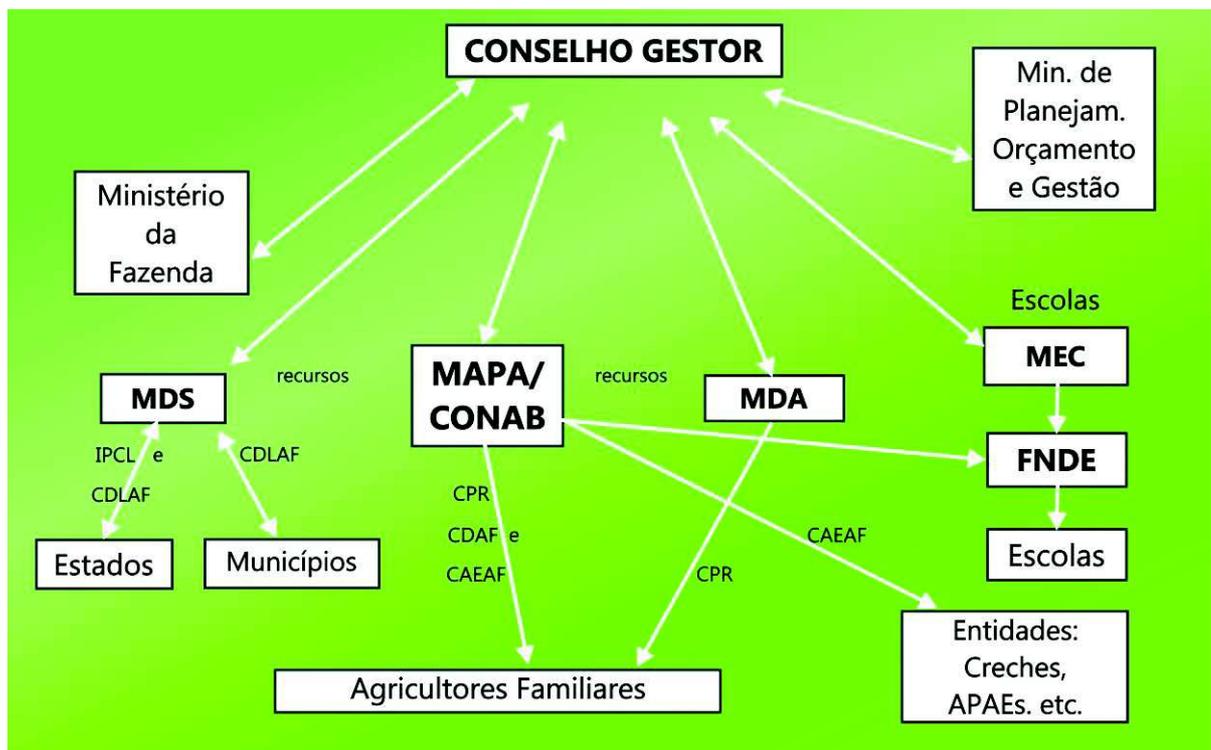
Conforme o CONSEA (2009), uma das mais importantes expressões do enfoque intersetorial da SAN, orientado pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar, está na articulação entre as ações que promovem o acesso aos alimentos e aquelas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, a qual é o principal objetivo do PAA.

O PAA junto ao novo formato do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se caracteriza como duas importantes conquistas para as quais foi decisivo o trabalho do CONSEA. Note-se que ambos os programas conferem estímulo especial para a agricultura familiar de base agroecológica.

Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pelo Artigo 19, da Lei 10.96/2003, é uma das ações do Fome Zero, proporcionando o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar, promovendo inclusão social e econômica no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar mediante aquisição de produtos agropecuários de pequenos agricultores familiares, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ou seja, que possuem Declaração de Aptidão (DAP) do PRONAF.

O PAA conta com recursos do MDS e do MDA. É executado em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), e, no caso do Ceará, pela SDA e pelos municípios. Sua organização se dá por intermédio de um Grupo Gestor, coordenado pelo MDS e MDA, vinculado a mais cinco ministérios que são: o da Fazenda, Planejamento – Orçamento e Gestão, Ministério da Educação, que está representado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representados pela CONAB (MELLO; FIGUEIREDO, 2009, p. 137).

FIGURA 2 - Organograma de Funcionamento do PAA



Fonte: Portal do MDS, MDA e CONAB (2007) org. pela Autora (2015).

Segundo os autores (*op. cit.*), essa rede de atuação permite a influência das instituições na formulação de políticas públicas. Utilizando-se de um tom mesmo jocoso, afirma-se que as “regras do jogo” são ditadas pelos órgãos federais (o grupo gestor), e os “jogadores” são as organizações – as entidades que, direta ou indiretamente, fazem parte do processo (gestores executores e atores locais). “Com a estrutura de governança (gestão) os atores envolvidos se relacionam para dirimir conflitos que venham a existir e solucionar problemas sobre assimetrias de informações” (p. 138).

De acordo com o Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012, em Parágrafo único, intui-se que o MDS, o MDA e o Grupo Gestor do PAA (GGPAA), no âmbito de suas competências, poderão fixar disposições complementares sobre o PAA (BRASIL, 2012).

O PAA prevê a compra governamental de produtos alimentares, diretamente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, para abastecer programas voltados ao atendimento de populações em situação de insegurança alimentar, para ações de distribuição de alimentos à população de maior vulnerabilidade social e para a formação de estoques estratégicos. Ou seja, conforme o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (2009),

O programa tem dois grandes objetivos: apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar. Trata-se de juntar os produtores agrícolas e os consumidores. Os alimentos adquiridos de associações de agricultores familiares, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da CONAB, seguem, como doação, para abastecimento da rede de proteção e promoção social e para os equipamentos públicos de alimentação e nutrição tais como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, bem como para a rede pública de ensino e para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo MDS (CONSEA, 2009, s.p.).

É importante destacar que existem três tipos de beneficiários no Âmbito do PAA: a) Beneficiário Fornecedor; b) Beneficiário Consumidor; e c) Organização Fornecedora. De acordo com Decreto Nº 7.775, de 4 de Julho de 2012 (BRASIL, 2012), organizador da Cartilha PAA – Doação Simultânea:

- a) São caracterizados como beneficiários fornecedores os agricultores familiares, assentados, agro-extrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem-terra acampados, comunidades indígenas e ribeirinhos que apresentem a Declaração de Aptidão (DAP) ao PRONAF, e que preferencialmente estejam organizados em cooperativas e associações. As organizações fornecedoras são cooperativas ou associações que detenham a DAP Jurídica;
- b) Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, aqueles atendidos pela rede socioassistencial (asilos, hospitais, APAE) pelos equipamentos de alimentação e nutrição (restaurantes populares) e pela rede pública e filantrópica de ensino (escolas, creches);

- c) As organizações fornecedoras são cooperativas ou associações que detenham a DAP Jurídica;

A escolha dos beneficiários consumidores é feita de acordo com o Decreto 7775, de 4 de julho de 2012, priorizada nesta ordem:

- 1) O consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- 2) O abastecimento da rede socioassistencial;
- 3) O abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição;
- 4) O abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino;
- 5) A constituição de estoques públicos de alimentos, destinados a ações de abastecimento social ou venda;
- 6) O atendimento a outras demandas definidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA).

O Programa tem ainda, em sua proposta, o objetivo de simplificar os processos de venda dos produtos agrícolas, ou seja, de prever a dispensa de licitação, desde que os preços não sejam superiores aos perpetrados nos mercados regionais.

Como apresentado na Introdução da presente Tese, a implementação do PAA ocorre por meio de cinco modalidades, cujas parcerias perpassam pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), governos estaduais e municipais. O Programa atua nesses Territórios em suas múltiplas modalidades. No caso do Ceará, especificamente, quatro: Compra Direta, Compra com Doação Simultânea, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite e Apoio à Formação de Estoques.

Entretanto, a operacionalização do mesmo se dá por intermédio de cinco modalidades previstas no Capítulo IV, Art. 17, do Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012, cujo Decreto previa quatro modalidades:

a - Compra com Doação Simultânea - compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender a demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; este financiado pelo MDA/MDS e executado pela CONAB, estados e municípios;

b- Compra Direta da Agricultura Familiar - compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços, atender a demandas de programas de acesso à alimentação e das redes socioassistenciais e constituir estoques públicos; sendo esta modalidade financiada pelo MDS/MDA e executado pela CONAB;

c - Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - Compra de Leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores; é financiado pelo MDS e executado pelos estados das regiões Nordeste e do norte de Minas;

d - Apoio à Formação de Estoques - apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou destinação aos estoques públicos; desenvolvido pelo financiamento do MDS/MDA e executado pela CONAB;

e - Compra Institucional - compra voltada para o atendimento a demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios pela aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos próprios, de acordo com regras do PAA (limite e preços). – Restaurantes Universitários, Brigada Militar, recursos próprios da alimentação escolar, hospitais;

f - outras modalidades definidas pelo GGPAA.

As referidas modalidades serão discutidas no próximo Capítulo, especificando a situação no Estado do Ceará.

4. COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR: ESPACIALIZAÇÃO E FORMAS DE EXECUÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ



Posse do FBSSAN - - Porto Alegre - RS - 2013

Foto: Michelle Andrade -
Consea, 2013.

A vida é dialógica por natureza. Viver significa participar de um diálogo: interrogar, escutar, responder, concordar etc. Neste diálogo o homem participa todo e com toda a sua vida: com os olhos, os lábios, as mãos, a alma, o espírito, com o corpo todo, com as suas ações. Ele se põe todo na palavra, e esta palavra entra no tecido dialógico da existência humana, no simpósio universal. (MIKHAIL BAKHTIN, 2003, p.348)

4. COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR: ESPACIALIZAÇÃO E FORMAS DE EXECUÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ

4.1. Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)

Como destacado no Capítulo 3, não se pode excluir o fato das políticas públicas de impulsionarem a produção espacial, ao passo que elas, especificamente nas áreas rurais, garantem empréstimos a agricultores familiares para aquisição de insumos que viabilizarão a sua produção e manutenção da mesma, o que leva ao encorajamento do homem do campo à comercialização e à administração. De acordo com Moreira (2005) e Santos (1977), tais ações são efetivadas com o objetivo de ajudar a solucionar problemas de abastecimento de alimentos e de pobreza rural.

Nesse, sentido, a intitulada até 2009 de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDAF) e, hoje, Compra Direta da Agricultura Familiar, tem no MDS e no MDA, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a missão de promover e consolidar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de forma a garantir o acesso à alimentação com dignidade, em quantidade, qualidade e regularidade adequadas a todos, implementando e apoiando ações, em articulação com as três esferas do governo e a sociedade civil, respeitando-se as especificidades regionais, culturais e a autonomia do ser humano, e estimulando a participação democrática (BRASIL, 2008), tendo em vista a regularidade na compra da produção dos agricultores familiares.

A sua finalidade versa sobre a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos, definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação (ASCOM/MDS, 2012, p. 16). Para Conab (2005),

Possibilita aos agricultores a comercialização de alimentos, a preços de referência (situados em uma faixa intermediária entre o preço mínimo e o preço de mercado), calculados através de metodologia desenvolvida pela CONAB e aprovada pelo Grupo Gestor. Estas aquisições fazem parte de uma estratégia tanto de apoio à agricultura familiar como de constituição de uma reserva estratégica de alimentos. Os produtos amparados por este instrumento são: arroz, castanha de caju, castanha do brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, leite em pó integral e farinha de trigo (CONAB, 2005, p. 5).

A CDAF possui como características (Quadro 4):

Quadro 4 – Características do CDAF

COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR – CDAF	
PÚBLICO ATENDIDO	1. Os assentados de reforma agrária, os agricultores familiares, incluindo-se agro-extrativistas, quilombolas, assentados, pré-assentados e acampados (definidos de acordo com a Portaria MDA nº. 111, de 20/11/03), e comunidades indígenas e ribeirinhos, que se enquadrem nos grupos “A”, “B”, “C” ou “D” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf; 2. Programas e entidades sociais e beneficentes que disponibilizam alimentos
FINALIDADE	Promover articulação entre agricultura familiar e programas sociais, mediante as aquisições e doações de produtos agropecuários.
NATUREZA DA OPERAÇÃO	Compra direta da produção destinada à doação aos participantes de programas sociais
ABRANGENCIA	Todo o território nacional
PRODUTOS AMPARADOS	Produtos agropecuários
LIMITE DE COMPRA	Até R\$ 4.000,00/beneficiário/ano, deduzindo desse limite o valor utilizado em outro mecanismo.
DOCUMENTOS EXIGIDOS	DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF; Declaração de propriedade do produto; Declaração para os produtos in natura; Declaração para os produtos processados/beneficiados; Proposta de participação formulada pelos agentes locais; Termo de recebimento e aceitabilidade
ACONDICIONAMENTO	Não determinado
CLASSIFICAÇÃO	Controle Sanitário – produtos de origem animal de acordo com as normas de fiscalização do SIF, SIE e SIM; Demais produtos: de acordo com padrões de identidade e qualidade do MAPA
COMPROVANTE DE DEPOSITO	Termo de recebimento e de aceitabilidade
LOCAL DE ENTREGA	Nos locais indicados na Proposta de Participação, acompanhado da Nota Fiscal do produtor
PREÇOS	O proposto pelo produtor na proposta e aprovada pela CONAB (CE) e SDA (CE)
VALOR DO PRODUTO	Valor do Produto X Quantidade Entregue
PRAZO E FORMA DE PAGAMENTO	No prazo de até 10 dias após o recebimento da documentação pela CONAB (CE) e SDA (CE)
PRESTAÇÃO DE CONTAS	Mensalmente através de Relatório de Execução e Avaliação da Proposta de Participação
PENALIDADES	Exclusão do Produtor/Fornecedor quando houver rejeição de mais de 20% do produto por falta de qualidade

Fonte: SUREG-RJ(GEOSE/SEGEO) org. pela Autora (2013).

O MDS garante os recursos que serão executados pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário e pelos Municípios, os quais farão o repasse aos agricultores. Já o MDA efetiva o repasse diretamente à CONAB por meio de um Termo de Adesão.

Segundo o representante do MDA, o repasse de recursos do MDA para a Conab ocorre por meio da assinatura e posterior publicação no Diário Oficial da União de Termo de Cooperação realizado anualmente.

Este instrumento permite a transferência de créditos para execução das ações do MDA junto aos agricultores familiares. Os recursos ficam à disposição das cooperativas e associações da agricultura familiar de todo o país, os quais devem apresentar projetos às Superintendências Estaduais da Conab, presentes em todas as capitais. Os recursos do MDA não possuem valores predeterminados para o estado x ou y.

Eles são liberados de acordo com a demanda das organizações desde que atendidos os critérios estabelecidos pelo Grupo Gestor do Programa e pela Conab. Desde 2006, o processo para acesso aos recursos do orçamento do MDA é o mesmo, sem alterações. As modalidades do MDA são as seguintes: a) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); e b) Apoio à Formação de Estoques da Agricultura Familiar (CPR Estoque).

No caso das modalidades do MDA, não há elaboração de editais como no processo do MDS. Nessa situação, as cooperativas/associações interessadas devem preencher uma “proposta de participação”, disponibilizada pela Conab, em seu sítio eletrônico (PAANET).

Segundo o MDS (2013), para participar do Programa, o agricultor deve ser identificado como agricultor familiar, enquadrando-se no PRONAF, sendo sua identificação feita pela Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Os Municípios deverão se ater aos limites dispostos para compor o Projeto de Compra Direta Local da Agricultura Familiar, sendo eles 60% para os que possuem enquadramento A, A/C e B; 30% para C; e 10% para D.

Nesse processo, é desenvolvido para operacionalização do CDAF o Projeto Técnico Municipal, que é adaptado à sazonalidade de produção ao período de funcionamento das prioridades de entidades integrantes da rede socioassistencial e de equipamentos (Decreto 7.775, de julho de 2012), o qual busca alternativas para manutenção da regularidade das doações de alimentos a essas entidades (BRASIL, 2008).

A CDAF, financiada pelo MDA, só foi executada no ano de 2006, no Estado do Ceará, no entanto, mesmo que em algumas tabelas estejam apresentados dados de 2006 a 2008, o foco da espacialização está na discussão dos dados de 2009 a 2012. É importante destacar que os primeiros municípios que receberam recursos para o programa no Estado do Ceará nessa modalidade fornecida pelo MDA foram: Acaraú, Amontada, Granja, Itapipoca, Itarema, Pacajus, Parambu, Trairi, Milagres, Brejo Santo, Araripe e Salitre, num montante de 435.830 kg de alimentos e um recurso de R\$ 313.797,60. Segundo a resposta do representante do PAA – MDA (2013),

[...] os Territórios da Cidadania do MDA foram criados em 2008, portanto, só existem informações a partir deste período. A Conab, responsável pela execução do programa com recursos do MDA apenas levanta informações de projetos executados nos territórios da Cidadania (Formulário respondido pelo representante do PAA - MDA, 2013).

No ano de 2008, o montante do recurso diminuiu para R\$60.000 e apenas 50.000 kg foram produzidos por 20 agricultores familiares dos municípios de Aracati, Ocara e Tururu. Esse foi o último ano de execução e repasse do recurso pelo MDA nessa modalidade. Tal fato se deveu ao aumento da demanda pela modalidade da Compra Direta com Doação Simultânea, também de responsabilidade de execução pela CONAB e devido às estiagens que acometeram o Ceará (Informação conseguida durante Entrevista realizada com DAF da Gerência de Desenvolvimento e Suporte Estratégico – GEDES em julho de 2012).

O Projeto CDAF, também chamado popularmente de PAA Municipal, sendo executado pelo MDS, seja por pessoa ou associação e cooperativa, será efetivado sob a forma de transferência voluntária de recursos não reembolsáveis, repassados pelo MDS ao proponente por meio de convênio. A legalização do repasse de recursos ocorre por cinco fases: habilitação e seleção (Edital), proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas.

Em entrevistas realizadas com agricultores familiares, gestores de instituições e agricultores, é evidenciada a figura de um elaborador de projetos. Essa pessoa chega mesmo a elaborar concomitantemente projetos de diversos municípios para que os mesmos concorram ao PAA.

Assim...aqui em Baturité e em vários municípios têm uma pessoa que é paga só para fazer os projetos por ano. O Projetista daqui é de Aracoiaba também, de Pacoti também e de nem sei mais quais outros cantos. (Secretário de Agricultura de Baturité, Entrevista realizada em 12 de outubro de 2011).

É comum ser feito isso...a gente ganha e o agricultor também. A Secretaria nos apoia nisso tudo, porque imagina se cada agricultor tivesse que fazer esse trabalho todo sozinho? Facilita as vidas das pessoas. Mas também tem muita gente que tá aprendendo a fazer projeto. Tem aí presidente de associação que já faz...ganha o dele e ganha para a associação (JRM, Projetista, Entrevista realizada em 12 de outubro de 2013).

Esses casos são relatados com naturalidade por Secretários de Agricultura, Presidentes de Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, Presidentes de associações e cooperativas. Entretanto, o ideal seria organizar formações (cursos, oficinas, seminários...) para que os agricultores e representantes de associações pudessem elaborar os seus projetos.

O PAA/CONAB foi realizado através do Termo de Cooperação n.º 004/2008-SESAN, no valor de R\$189.937.976,00, estabelecendo parceria entre o MDS e a Conab, visando dar continuidade à operacionalização do PAA, destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, envolvendo instrumentos como a Compra Direta da +Agricultura Familiar (CDAF), a Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR Estoque) e Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR Doação), visando à formação de estoques estratégicos/segurança, à distribuição gratuita dos alimentos às comunidades tradicionais beneficiadas.

A CONAB possui diversos Macroprocessos de organização da instituição. Dentre eles têm-se os que visam à “Sustentação da Renda” e ao “Atendimento a Parceiros”.

No caso do primeiro, retrata o atendimento aos produtores e tem seu início demarcado pela identificação da necessidade de intervenção no mercado com o objetivo de manutenção da renda do setor, o que leva à uma organização espacial própria das forças de trabalho, uma vez que passam a existir configurações próprias dos agricultores familiares que se articulam para produzirem o que fora proposto e assim, tem a regularidade em sua renda mesmo sob um valor menor em comparação ao mercado.

Para tanto, podem ser utilizados os instrumentos definidos no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) ou do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Sua execução exige monitoramento sistemático das condições existentes no mercado agrícola, remetendo à necessidade de alinhamento entre as diferentes instâncias de decisão, tanto internas quanto externas, envolvendo o planejamento e a decisão da intervenção. O público-alvo são os produtores rurais, cooperativas de produtores, associações e grupos formais ou informais de produtores. Assim, contempla instrumentos ligados à compra e à subvenção, tais como AGF, Contrato de Opção de Venda, Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Formação de Estoque pela Agricultura Familiar-CPR Estoque e Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea-CPR Doação (CONAB-CE, 2012).

O Macroprocesso de “Atendimento a Parceiros” trata-se de um atendimento às parcerias, celebrado com outros órgãos públicos, tendo seu início efetivado pela demanda externa específica e que envolve ações de complementação alimentar e nutricional, incluindo a Ajuda Humanitária Internacional. Sua execução abrange a celebração de acordos com parceiros devido à necessidade de dotação orçamentária/financeira. O público-alvo são os parceiros, caracterizados por serem do Governo, e por contratarem os serviços da Conab, especialmente MAPA, MDS e MDA e órgãos estaduais e municipais. Assim, são efetivadas aquisições para programas sociais, entrega de cestas de alimentos, merenda escolar, dentre outros (CONAB-CE, 2012).

Em 2012, o MDS repassou R\$539,4 milhões para a Conab executar o PAA, beneficiando 119,8 mil famílias de agricultores por meio da aquisição de quase 270 mil toneladas de sua produção. O termo de cooperação entre MDS e Conab prevê mais de R\$2,6 bilhões em investimentos até junho de 2015 para comprar alimentos de cerca de 500 mil famílias rurais.

No caso do Ceará, a Compra Direta vem, também, sendo desenvolvida desde 2009 pela SDA e pelos municípios, estes últimos, via Secretarias de Agricultura. Entretanto, inexistiu uma atuação conjunta dessas entidades, sendo dada uma contrapartida do Estado, no caso dos projetos aprovados e executados pela SDA.

Sobre a referida contrapartida, ela está prevista na Lei Orçamentária Nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011).

Art. 43. As transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 2000, dependerão da comprovação, por parte do conveniente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município (BRASIL, 2011).

§ 1º A contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:

I - No caso dos Municípios:

a) 3% (três por cento) e 5% (cinco por cento), para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

b) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), para Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e na Região Centro-Oeste;

c) 10% (dez por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais;

e, II - No caso dos Estados e do Distrito Federal:

a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas prioritárias

definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste;

b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais. (BRASIL, 2011).

No Ceará, o Convênio 234/2008, celebrado em 12/2008, através da SDA, e o MDS, até 31 de dezembro de 2012, foi mantido, tendo ocorrido apenas aditivos nesse ínterim. O Convênio no valor de R\$3.330.000,00 (Governo Federal) teve uma contrapartida de R\$409.122,96 (Governo Estadual). O Convênio teve um aditivo e passou para o valor de R\$10.662.500,00 (Governo Federal) e R\$1.117.390,37 (Governo Estadual).

4.1.1 CDAF e sua execução pelos municípios e pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará (SDA)

4.1.1.1 A contribuição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

No caso do CDAF financiado pelo MDA, não se aplica a sistemática do Convênio como ocorre pela SDA. Os recursos estão à disposição de todas as cooperativas e associações do país que tenham interesse e apresentem projetos à Conab, ou seja, não há valores predeterminados por estado e/ou município. O acesso ao recurso do MDA se dá por demanda como explicado mais acima. Sendo que no Ceará só existem resultados do ano de 2006 e 2008, anos em que se podem identificar recursos para o Estado do Ceará. Os valores apresentados na sequência foram fornecidos pelo MDA por meio de solicitação pelo Portal da Transparência no ano 2012 (Tabela 2).

Tabela 2. Quantidade de Recursos do MDA para Compra Direta da Agricultura Familiar – 2006-2010 (Estados e Regiões)

UF	2006	2007	2008	2009	2010
Alagoas	1.451.169,72	0	380.705,38	0	0
Bahia	1.088.984	49.489	0	10.053.098,89	0
Ceará	313.798,00	0	60.000,00	0	0
Maranhão	18.198,72	0	0	0	0
Paraíba	0	0	0	0	0
Pernambuco	663.149	0	286.684,53	0	0
Piauí	1.155.400	0	26.403,84	730.222,99	0
Rio Grande do Norte	385.959	325.092	634.838,21	0	0
Sergipe	28.220,00	0	0	72.020,45	6.805,68
Norte	747.407	349.879	0	0	0
Nordeste	5.104.878	374.581	1.388.632	10.855.342	6.805,68
Sul	23.689.301	18.956.522	33.087.438	45.831.261	38.633.247
Sudeste	86.931	247.657	6.609.546	0	0
Centro-Oeste	2.519.516	866.408	0	563.072	2.262,473
Brasil	32.148.032	20.795.046	41.085.615	57.249.675	40.902.526

Fonte: CONAB/MDA org. pela Autora (2013)

A CDAF com recurso do MDA no Estado do Ceará teve sua execução realizada via CONAB, sendo que tal recurso se concentrou em momentos como os anos 2006 e 2008 especificamente.

No ano de 2006, foram revertidos R\$313.798,00, o terceiro menor recurso na Região Nordeste, o qual atendeu aos 191 agricultores familiares dos 2.320 do Nordeste. Esses agricultores produziram 435.830 kg de produtos, dentre os quais constavam, apenas, farinha de mandioca. Não obstante à esse resultado, percebe-se que é impossível garantir uma alimentação saudável produzindo-se apenas mandioca, mesmo que se vendendo toda a produção, esses resultados não levam à segurança alimentar.

Por questões orçamentárias, os produtos adquiridos com recursos do MDA devem ser posteriormente comercializados, a fim de que retornem à fonte original. Por isso, a utilização dos recursos do MDA restringe-se aos instrumentos de Compra Direta e de CPR Estoque (BRASIL, 2009).

Nos anos apresentados, na Tabela 2, podem-se indicar variações nos valores revertidos por regiões, sendo que a Região Sul apresentou, nesse cenário, aumentos em 2007 para 2008, seguido de redução no ano 2009. No entanto, a mesma se materializou como a maior produtora e a que beneficiou a maior quantidade de agricultores familiares, no Brasil, não apenas ao receber recursos do MDA, mas também do MDS.

Os agricultores atendidos nos municípios do Ceará, em 2006, foram: Acaraú (17); Amontada (4); Granja (1); Itapipoca (5); Itarema (22); Pacajus (6); Parambu (2); Trairi (5); Milagres (3); Brejo Santo (2); Araripe (21) e Salitre (49). Em todos os casos, a produção de mandioca era expressiva.

Em 2008, os R\$60.000,00 foram executados por 20 agricultores no Ceará, sendo seis mulheres e quatorze homens, os quais produziram 50 toneladas de produtos da agricultura familiar. O Nordeste recebeu uma quantia de R\$1.388.632 e o total do Brasil constou de R\$41.085.615. Nesse ano, apenas a “castanha de caju” foi adquirida para o programa, tendo sido produzida em municípios como Aracati, Ocara e Tururu. Nos três casos, a produção de castanha de caju para importação e exportação é uma realidade, sendo que Ocara se destaca no cenário cearense (MORAIS, 2009).

Progressivamente, em escala Nacional, as demandas pelos recursos do MDA foram diminuindo, principalmente, pela proposta do MDS ser mais simplificada. Em nível de regiões, em 2006, a demanda concentrou-se na Região Sul. Esse fato se explica, em parte, pelas compras de leite em pó, feitas por cooperativas de agricultores familiares para composição das cestas de alimentos destinadas ao atendimento a populações atingidas por calamidades, acampados da reforma agrária e famílias em estado de insegurança social. Foi adquirido, também, açúcar de cooperativas de agricultores de Pernambuco com a mesma finalidade (CONAB, 2006).

4.1.1.2 CDAP e sua execução com recurso do MDS em escala Municipal

A Compra Direta tem como finalidade a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação, que nesse caso tem como executores os municípios que, por intermédio de Convênio desenvolvem a modalidade em pauta.

Desde 2005, são identificados dados referentes ao Estado do Ceará. Nessa situação apenas Guaraciaba do Norte recebeu um recurso no valor de R\$168.000,00, beneficiando 68 agricultores, cerca de 4.870 pessoas e 44 entidades socioassistenciais no município. A produção cearense foi a quarta no Nordeste (513.130 kg), antecedida pela Bahia (2.394,89 kg), Paraíba (1.252,010 kg) e Pernambuco (924,620 kg). Refletir sobre quais os motivos que levaram apenas estes municípios no Ceará a participar desse processo fez com que tal questão fosse lançada ao MDS que, em resposta, colocou que a demanda naquele ano havia sido levantada apenas por esse município, demonstrando um interesse daquela Secretaria de Agricultura especificamente.

Em conversa com um representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Guaraciaba do Norte (J.A. dos S.), “aquele momento tinha um interesse da Secretaria de Agricultura... o momento era outro... a vida era outra... e tudo que era bom de recurso ajudava a gente. Então quando se soube que poderia conseguir dinheiro foram lá e deu certo!” (Entrevista realizada em 22 de maio de 2011). Entretanto, de 2006 a 2010, não haviam sido feitas solicitações pelo Município. Tal fato pode ser indicado pela falta de articulação política e mudança de gestão. A demanda só foi retomada em 2011 e 2012, e os dados que constam no MDS só indicam quantidade de agricultores beneficiados, não havendo indicações de entidades beneficiadas.

Vale ressaltar que a figura de técnicos que se interessam pela elaboração de uma proposta municipal, levando à personalização desse interesse é uma situação que merece preocupação, pois com a saída desses profissionais que por vezes são apenas terceirizados, não se levantam mais as demandas ao Governo.

O Estado do Ceará apresentou um aumento progressivo nas variáveis do número de agricultores e de famílias beneficiadas, como se pode ver na tabela abaixo. O ano 2009 se caracteriza como diferenciado, pois não constam dados no PAANet e os que foram utilizados são gerais, advindos do Relatório de Ações da CONAB (2009).

A proposta do PAA se materializa em aumentos progressivos de beneficiários, quer agricultores, ou pessoas atendidas pelos programas, quer de famílias de agricultores, ou então de pessoas que recebem os produtos via entidades socioassistenciais.

Os resultados obtidos referentes ao número de agricultores, pessoas e entidades beneficiadas, bem como recursos aplicados, via MDS, e quantidade de produtos adquiridos (kg), considerando o Brasil, o Nordeste e o Ceará de 2006 a 2012 podem ser observados na Tabela 3.

Tabela 3: CDAF (MDS) – 2006 a 2012.

UF	Nº de agricultores	Nº de pessoas beneficiadas	2006		
			Nº de entidades	R\$	Kg
Ceará	799	23.163	120	1.965.218,20	768,32
Nordeste	4.999	437.304	777	14.410.609,43	8.596,06
Brasil	12.919	1.417.376	2.269	41.291.569,31	22.072,54
2007					
Ceará	2.720	317.526	508	9.857.391,08	5.640,86
Nordeste	8.080	562.668	1.315	26.929.252,23	4.549,27
Brasil	12.077	1.535.210	2.100	44.397.993,00	28.280,64
2008					
Ceará	1.499	72.015,00	311	5.320.084,15	2.015,05
Nordeste	6.970	299.042	1.094	24.341.177,61	12.700,14
Brasil	10.228	421.239	1.654	37.138.150,45	19.086,41
2009*					
Ceará	376	-	-	1.278.031	1.419.176
Nordeste	9.119	2.726.362	-	35.155.992	27.756.779
Brasil	29.539	8.129.258	-	363.381.941	61.197.21
2010					
Ceará	1.201	120.141	435	3.303.783,96	1.163.162,875
Nordeste	3.756	283.964	950	6.722.936	1.298.623.624,12
Brasil	7.111	443.575	2.329	14.620.058,62	6.443.621,90
2011					
Ceará	2.894	226.003	815	3.955.218,91	1.321.272,50
Nordeste	6.058	274.999	1.529	17.412.816,51	6.161.183,351
Brasil	13.808	749	3.651	33.232.572,87	23.419.363,44
2012					
Ceará	3.229	137.151	930	10.414.918,24	3.149.927,767
Nordeste	8.188	377.027	3.361	26.799.219,51	8.297.373,17
Brasil	16.682	1.063.590	7.923	101.698.885,99	24.496.357,48

*Fonte: Relatório “Resultados das ações da CONAB (2009). Fonte: MDS (2013).

Entre 2006 e 2012, aproximadamente R\$54.489.979,5 foram revertidos ao PAA; desses, R\$5.644.206,54 foram para o Ceará, ou seja, 10,35%. Pode-se perceber que, de 2010 a 2012, ocorreu um aumento no repasse desses valores tanto em nível Nacional quanto Estadual.

Tal fato se deu em face de uma demanda crescente pelo programa, as articulações políticas para ocorrer o benefício junto ao Programa, bem como um interesse do Governo Federal pelo fortalecimento do PAA, que apresentava resultados positivos quanto interferir positivamente na dinâmica produtiva das famílias rurais, auxiliando na geração de renda, manutenção das práticas e cultivos tradicionais, a produção agroecológica, em alguns casos, possibilitando dessa forma outras perspectivas para a sua reprodução social.

Vale colocar que, em 2006, 799 agricultores participaram dessa modalidade, tendo sido responsáveis pela produção de 768,32 kg de gêneros de primeira categoria para alimentação básica, como feijão, milho, verduras e legumes. Os números se diferenciam positivamente em 2012, quando se observa um universo de 3.229 agricultores e uma produção de 3.149.927,767kg de alimentos perecíveis. A distribuição passa a se dar de forma mais sistemática; em alguns municípios passam a ser semanais.

A gente na modalidade do PAA Municipal antes ia de casa em casa pegar os produtos no comecinho...agora o agricultor leva o produto para a Secretaria de Agricultura e depois eles são responsáveis pela distribuição nas entidades..É comum encontrar uma dificuldade no transporte, mas a gente consegue resolver isso...acomoda aqui...acomoda ali e dá certo. O que importa é o agricultor participar! Ele participando é o que vale (JMLM, 46 anos, agricultor familiar de Mombaça, entrevista realizada em setembro de 2011).

O interesse em participar da modalidade é observado nas falas, como a que consta acima, ou quando é dada voz aos agricultores em eventos como as Conferências Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 2011, durante a Conferência Regional de SAN, no município de Redenção, uma agricultora familiar referiu-se à Compra Direta ao criticar o fato de não serem expressivos os números de municípios que aderiram a essa modalidade:

Demanda existe sim... o problema é que nós esbarramos na bendita da burocracia. Quero saber daqui quantos de nós sabemos fazer esse projeto aí que o MDS quer?! Digam aí...levantem as mãos...duvido! E a gente fica presa aos projetistas que ganham o deles e como fica o nosso. E quando não produz suficiente nem para cobrir o que dizia no Projeto? Porque a seca tá aí...maior dificuldade do mundo. Eu não vou produzir o feijão e nem o cheiro verde que eu disse que ia vender. Mas a gente precisa de várias ajudas de base... de comecinho... (MIFS, 39 anos, agricultora familiar, registro oral durante a CRSAN - Redenção - 2011).

Os recursos repassados pelo MDS para operacionalização do PAA – CDAF aos municípios têm sido incrementados significativamente desde sua implantação, embora ainda sejam inferiores à demanda das organizações produtivas.

A fala da agricultora de Redenção coaduna-se diretamente com este fato e, ainda, indica alternativas para iniciar um processo de mudança enquanto sinaliza o apoio e incentivo à autonomia do agricultor mesmo no processo de construção do projeto, o que inviabiliza a participação dos agricultores que veem nesta política a possibilidade de garantir a venda dos seus produtos.

De um recurso de R\$1.965.218,20 em 2006, ou seja, 13,63% do total da Região Nordeste e 4,75% do Brasil, em 2012, o Ceará passa para R\$ 10.414.918,24 que, no universo do Nordeste, condiz a 38,86% e 10,24% do Brasil. Esse aumento substancial se deve à ampliação da demanda, à participação dos movimentos sociais, à mudança na legislação do PAA condizente à participação da mulher nos projetos, bem como a atuação dos povos indígenas e comunidades tradicionais na legitimação de seus espaços. A partir de 2010, os dados passam a ser divulgados com essas especificidades, entretanto, no que se refere às comunidades tradicionais, os mesmos ainda permanecem de forma geral (Brasil) e praticamente não possuem discussão nos relatórios da CONAB Nacional e Estaduais.

Efetivamente, o recurso revertido do MDS para execução do PAA Compra Direta (CDAF) manteve-se expressivo de 2005 a 2012 (em 2008 os investimentos perfizeram um total de R\$5.320.084,15), tendo em vista a relevante demanda em 2009 pela compra de feijão, “mais de 64 milhões de reais, causada pela alta safra e baixos preços” (CONAB, 2009). No caso do Ceará, são expressivas as transformações nos repasses dos recursos, na distribuição aos municípios e conseqüente mudança nas demandas levantadas por estes. No ano 2006, 11 municípios tiveram agricultores beneficiados, dentre esses estavam: Aratuba (34), Bela Cruz (68), Fortaleza (39), Ipueiras (56), Mombaça (76), Ocara (68), Paramoti (34), Santana do Acaraú (66), Sobral (268), Tamboril (56) e Tejuçuoca (34), perfazendo um total de 799 agricultores beneficiados com o PAA na referida modalidade (Tabela 4).

Tabela 4: CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2006

Município*	Nº de Agricultores Beneficiados	Nº de Pessoas Beneficiadas	Nº de entidades Beneficiadas	Valor Total (R\$)	Toneladas Distribuídas
Aratuba	34	5.641	12	86.608,32	83
Bela Cruz	68	1.601	16	176.857,20	101
Fortaleza	39	1.000	13	102.651,11	43
Ipueiras	56	1.408	12	153.969,16	78
Mombaça	76	800	8	176.842,11	52,57
Ocara	68	7.770	9	175.020,00	56,39
Paramoti	34	1.074	9	86.593,35	20,97
Santana do Acaraú	66	782	8	168.000,00	54,2
Sobral	268	1.124	20	632.400,00	175
Tamboril	56	716	9	119.678,95	92,65
Tejuçuoca	34	1.247	4	86.598,00	11,55

TOTAL	799	23.163	120	1.965.218,20	768,32
--------------	------------	---------------	------------	---------------------	---------------

Fonte: MDS (2006) org. pela Autora (2013)

A maior quantidade de recurso foi despendida para Sobral onde R\$632.400,00 financiaram a produção de 175 toneladas naquele ano, a maior entre os municípios. O município se destaca devido à quantidade de projetos submetidos ao MDS, principalmente por pessoa física (Tabela 4). Entretanto, não se observou regularidade na demanda por município, prova é que em 2007 (Tabela 5) não se identifica Sobral. Tal fato se dá por “falta de planejamento e regularidade na submissão dos projetos” (Emanuel Barreto, Presidente do CONSEA-CE, registro oral realizado em 11 de outubro de 2012).

Tabela 5: CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2007

Municípios	Nº de Agricultores Beneficiados	Nº de Pessoas Beneficiadas	Nº de entidades Beneficiadas	Valor Total	Toneladas Distribuídas
Acopiara	75	5.794	30	R\$ 235.200,00	70,77
Baturité	43	4.548	18	R\$ 158.500,00	54,48
Boa Viagem	48	925	6	R\$ 156.842,40	31
Cedro	67	3.015	3	R\$ 241.797,72	178,29
Horizonte	67	12.956	45	R\$ 244.588,17	164
Iguatu	172	200	1	R\$ 477.474,00	404
Independência	36	1.614	8	R\$ 125.190,50	59,61
Ipu	64	4.859	5	R\$ 224.000,00	137,73
Ipueiras	69	1.819	20	R\$ 469.444,66	104,93
Itapipoca	172	5.000	5	R\$ 631.578,00	322
Juazeiro do Norte	601	27.924	44	R\$ 2.284.820,00	1.529,82
Lavras da Mangabeira	64	10.852	33	R\$ 229.299,32	91,29
Maracanau	309	168.181	35	R\$ 1.139.380,45	963,53
Maranguape	242	16.009	62	R\$ 884.210,53	377,73
Mauriti	56	14.196	45	R\$ 151.061,27	114,49
Mombaça	70	2.000	10	R\$ 247.578,95	87,84
Pacajus	100	14.480	37	R\$ 368.169,00	28
Pentecoste	53	6.213	16	R\$ 195.135,04	108,76
Quixeramobim	150	3.865	21	R\$ 474.288,00	350,24
Redenção	46	3.619	19	R\$ 158.000,00	99
Santana do Acaraú	72	1.220	16	R\$ 248.085,45	97,35
Senador Pompeu	77	5.222	26	R\$ 270.949,90	88
TOTAL	2.578	308.717	475	R\$ 9.380.396,00	5.392

Fonte: MDS (2007) org. pela Autora (2013).

Em 2007, 2.578 agricultores foram beneficiados, tendo sido revertidos ao Ceará cerca de R\$9.380.396,00 os quais corroboraram com a produção de 5.392 toneladas de produtos da agricultura familiar. O município de Juazeiro do Norte recebeu o maior total de recurso revertido conforme dados do PAANet. Com o montante de R\$2.284.820,00, beneficiou cerca de 27.924 pessoas, ou seja, 601 agricultores familiares cadastrados na discutida modalidade. A produção também foi expressiva somando 1.529,82 toneladas de produtos da agricultura familiar.

Maracanaú ficou na segunda posição no repasse do recurso (R\$1.139.380,45), atendendo 309 pessoas, em que 168.181 pessoas foram “beneficiadas”, enquanto Juazeiro do Norte somente 27.924 pessoas. Ou seja, mesmo recebendo o maior montante, este último atendeu menos sujeitos sociais; acredita-se que o quantitativo de pessoas por famílias que recebem o PAA seja menor que em Maracanaú, por isso a diferença.

Em 2007, vinte e dois (22) municípios passaram a ser atendidos. Foram eles: Acopiara, Juazeiro do Norte, Baturité, Boa Viagem, Cedro, Horizonte, Iguatu, Independência, Ipu, Ipueiras, Itapipoca, Lavras da Mangabeira, Maracanaú, Maranguape, Mauriti, Pacajus, Pentecoste, Quixeramobim, Redenção, Santana do Acaraú e Senador Pompeu.

Em comparação a 2006, apenas Ipueiras, Mombaça e Santana do Acaraú se mantiveram na lista com aumentos progressivos das variáveis destacadas nos gráficos. No caso de Santana do Acaraú em 2006, o montante do recurso foi de R\$168.000,00, e, em 2007, passou para R\$ 248.085,45; seguido também de um aumento na produção de 54,2 toneladas, para 97,35 toneladas. Tal variação ocorreu devido à diminuição da produção, posto que nesse ano, agricultores não conseguiram atender aos projetos, devido à estiagem, conforme informações coletadas durante Conferências Regionais de SAN (2011).

Apenas 15, dos 22 municípios, entraram na lista de 2008 (Tabela 6), sendo que nenhum constava do ano anterior. Dentre eles: Acaraú, Aracoiaba, Carnaubal, Chorozinho, Deputado Irapuan Pinheiro, Iracema, Jaguaribe, Jaguaruana, Ocara, Orós, Palmácia, Paramoti, Potiretama, Santana do Cariri e Viçosa do Ceará. O que chamou atenção, nesse ano, foi o fato de que as demandas levantadas haviam sido provenientes de municípios diferentes dos anos anteriores, com exceção de Paramoti (2006 e 2008). Não havendo regularidade, até então, de solicitações municipais.

Tabela 6: CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2008.

UF	Nº de Agricultores Beneficiados	Nº de Pessoas Beneficiadas	Nº de entidades Beneficiadas	Valor Total R\$	Toneladas Distribuídas
Acarauá	115	2.160	33	423.488,42	87,530
Aracoiaba	100	5.755	29	360.824,74	135,580
Carnaubal	82	4.352	10	297.805,90	134,560
Chorozinho	58	1.615	10	209.611,80	53,000
Deputado Irapuan Pinheiro	100	4.240	22	360.825,00	43,000
Iracema	100	2.587	10	360.920,00	114,850
Jaguaribe	197	7.265	10	710.798,50	212,700
Jaguaruana	30	2.670	5	102.831,00	298,000
Ocara	60	8.700	8	220.977,00	54,000
Orós	102	6.186	27	360.819,48	102,000
Palmácia	59	860	5	132.640,34	119,210
Paramoti	99	2.130	12	346.373,55	91,000
Potiretama	100	3.165	15	360.920,00	98,450
Santana do Cariri	97	5.839	26	339.500,00	109,600
Viçosa do Ceará	200	14.491	89	731.748,42	361,570
TOTAL	1.499	72.015	311	5.320.084,15	2.015,05

Fonte: MDS (2008) org. pela Autora (2013).

No ano 2008, o Território Rural do Vale do Jaguaribe (Tabela 7), os municípios de Iracema, Jaguaribe, Potiretama e Jaguaruana receberam R\$1.535.469,50 que foram revertidos aos 427 agricultores familiares que produziram 723,5 toneladas. Aproximadamente 40 entidades socioassistenciais atenderam 15.687 pessoas nessa Região.

O Território Rural da Serra da Ibiapaba, composto por oito municípios, recebeu o segundo maior quantitativo de recurso, especificamente para Carnaubal e Viçosa do Ceará, onde 282 agricultores familiares tiveram participação nessa modalidade, sendo que 18.843 pessoas foram atendidas, quer familiares dos agricultores quer sujeitos ligados às 99 entidades socioassistenciais. Ou seja, essas duas últimas cifras apresentaram um número mais expressivo de pessoas, entidades atendidas, o que possibilitou a produção de 496,13 toneladas de produtos da agricultura familiar (Tabela 6).

O Território da Cidadania do Vale do Jaguaribe com os municípios de Jaguaribe, Iracema e Jaguaruana foi seguido pelos resultados de destaque do Território da Serra da Ibiapaba. Segundo relatos transcritos durante a Conferência Estadual de SAN (2011), o fato de o Território da Ibiapaba se destacar deve-se às condições geográficas e também climáticas, principalmente de Viçosa do Ceará, o município que se sobressaiu nesse contexto.

Com condições climáticas e geomorfológicas são favoráveis diante do contexto do Ceará, o município de Viçosa do Ceará, encontra-se na *Cuesta* da Ibiapaba, um maciço cristalino. Ademais, este município tem população em sua maioria localizada na zona rural, mas conta com uma área urbana bem definida. Tem economia baseada no setor terciário, desenvolvida por meio de serviços, atividades agropecuárias, industriais e também mineradoras. O recurso revertido, em 2008, para execução da produção pelos 200 agricultores que foram beneficiados girou em torno de R\$731.748,42, e a produção somou 361,57 toneladas naquele ano.

Tais motivos estiveram ligados à ordem política, ao passo que as demandas passaram a se voltar à Compra Direta executado pela SDA, onde cooperativas e associações submeteram seus interesses e passaram a participar do Convênio estabelecido por essa instituição.

Com relação a 2009, não foram identificados registros de execução junto ao MDS, via PAADData. Entretanto, dentre os resultados do Projeto FAO – UTF/BRA/064/BRA (2010), intitulado “Diagnóstico Participativo do PAA e Estudo de Caso no Estado do Ceará”, foi indicado que em 2009 ocorreu o lançamento de um edital cuja execução deu-se em 2010.

Durante a pesquisa, foi registrado apenas Senador Pompeu no ano de 2009, indicado pela Dissertação de Dantas (2014), um dado que não consta no PAADData. Segundo registro oral, durante conversa com Dantas, em 8 de janeiro de 2015, a mesma afirmou:

Os dados de Senador Pompeu foram levantados *in locu*, visto que levantamos a demanda, uma vez que o recurso do PNAE não era suficiente para garantir a alimentação suficiente em quantidade e qualidade para o público que atendíamos. Assim, procedemos com essa alternativa. Logo, sentei-me com o Secretário de Agricultura do Município para fazermos o diagnóstico de ser um município com um referencial de produção...para produção de alimentos...tem um rio, três assentamentos...ou seja, tinha um potencial de produção! E tem a questão da alimentação que por meio da intersectorialidade teve essa iniciativa via Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Educação, em parceria direta com outros municípios (Registro oral, durante conversa por telefone com Dantas, em 8 de janeiro de 2015).

Em 2010 (Tabela 7), o primeiro Território CONSAD do Ceará (Território do Maciço de Baturité); e também o único; foi criado e se tornou referência no Estado do Ceará por ser o único e apresentar uma proposta específica. Este se traduzia em um objetivo alcançado para o Governo Federal. Baturité, em 2010, atendeu 125 agricultores familiares e produziu 183.709,810 kg de produtos da agricultura familiar, ficando atrás somente de Pentecoste que produziu 240.938,510 kg de produtos da agricultura familiar, mesmo recebendo um recurso menor (R\$381.300,24), em detrimento dos R\$443.619,41 de Baturité. É fato que tais números não permitem concluir que tais famílias têm garantido alimentação em quantidade e qualidade suficiente, nem mesmo suas escolhas alimentares são expostas. Tais resultados somente seriam possíveis em trabalhos de campo junto aos sujeitos sociais atendidos, o que não se materializou como objetivo durante a Tese, uma vez, que seria inviabilizado devido ao tamanho do recorte espacial definido.

Tabela 7: CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2010

Municípios	Número de Agricultores Beneficiados		Nº de pessoas beneficiadas		Nº de Entidades Beneficiadas	Valor Total (R\$)	Quantidade (Kg)
	F	M	F	M			
Baturité	36	89	3.350	4.376	19	443.619,41	183.709,810
Boa Viagem	13	28	1.487	1.485	15	104.347,78	13.393,705
Horizonte	2	21	7.221	8.142	52	37.857,02	10.806,650
Itapipoca	10	35	14.262	9.341	14	107.086,10	41.859,200
Juazeiro do Norte	29	163	6.842	5.075	51	180.104,50	56.621,940
Lavras da Mangabeira	37	110	6.110	5.519	47	441.194,10	165.457,330
Maracanaú	16	40	3.376	3.270	49	176.774,05	42.544,000
Maranguape	6			0	0	25.978,20	7.137,000
Mombaça	26	93	2.193	1.807	20	420.000,00	115.005,000
Orós	4	8	-	7.064	29	21.962,00	4.282,000
Pacatuba	7	-	-	0	0	31.474,50	9.930,000
Pentecoste	36	116	8.287	7.174	59	381.300,24	240.938,510
Redenção	2	5	3.775	3.063	20	31.500,00	39.375,000
Santana do Acaraú	17	84	1.398	1.023	32	234.711,33	144.347,230
São João do Jaguaribe	20	39	838	817	9	181.664,41	30.243,800
Sobral	7	75	1.840	846	19	184.210,32	57.511,700
TOTAL	268	906	60.979	59.002	435	3.003.783,96	1.163.162,875

Fonte: MDS (2010) org. pela Autora (2013)

Entretanto, os resultados positivos de Baturité não podem ser relacionados à criação do CONSAD, visto que este, segundo depoimentos, possuía apenas um projeto desenvolvido (Projeto de Produção de Galinha Caipira) que somente funcionou em seu primeiro ano, pois a Gestão se fragmentou, e o Projeto foi abandonado.

Hoje, nem mesmo o CONSEA, outrora constituído em Baturité em meados de 2009, existe. Vale ressaltar que esse espaço produzido ainda se faz presente nos discursos de representantes de instituições executoras, mesmo não existindo mais práticas de organização espacial neste *locus*.

Segundo o MDS (2015), existem no Brasil 40 territórios CONSAD, nos quais 585 municípios são englobados e 11 milhões de habitantes são atendidos. O objetivo desses territórios é fortalecer e ampliar as ações de segurança alimentar e desenvolvimento local. Para aqueles que viveram o momento de criação do Território CONSAD do Maciço de Baturité “[...] o processo de institucionalização do CONSAD foi exigindo força tarefa de pactuação com os prefeitos, os quais nem sempre se envolveram no processo. Havia entre os prefeitos, pluralidade de posturas, predominando as visões negativas do projeto” (BRAGA, 2009, p.97).

Em 2011, trinta e três (33) municípios foram atendidos pela CDAF com recurso do MDS e executado pelos municípios (Tabela 8). Um aumento expressivo se comparado a 2010, que teve apenas dezesseis (16). O aumento progressivo de 48% indica uma ampliação da demanda dos municípios para este recurso. Apenas cinco (5) dos municípios atendidos em 2011, estavam participando pela primeira vez da modalidade discutida. A participação inicial desse quantitativo indica, conforme o Presidente do Consea-CE (Entrevista realizada em 22 de janeiro de 2012), “o desconhecimento dos procedimentos burocráticos, os trâmites mesmo para essa adesão influenciaram esse pequeno número de municípios ”.

Tabela 8: CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, nº de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2011

MUNICÍPIOS	Nº de Agricultores Beneficiados		Nº de Pessoas Beneficiadas		Nº de Entidades Beneficiadas	Valor Total R\$	Quantidade (Kg)
	F	M	F	M			
Acopiara	51	66	5.708	4.657	40	8.644.731,44	2.930.213,210
Alcantaras*	1	-	-	-	-	4.499,98	1.271,330
Baturité	31	105	3.550	4.376	19	435.759,57	166.630,480
Bela Cruz	43	51	3.804	4.161	66	225.802,01	84.637,510
Boa Viagem	32	62	1.487	1.485	15	159.674,94	19.894,790
Carnaubal	32	62	2.919	3.475	37	244.784,65	92.513,160
Caucaia	4	10	1.315	1.735	1	36.088,20	12.350,025
Guaraciaba Do Norte*	1	2	-	-	-	11.230,07	6.035,710
Horizonte	11	65	7.739	7.485	55	266.761,79	41.327,441
Iguatu	42	66	103	96	1	360.530,41	75.436,534
Itapipoca	87	92	15.463	10.350	42	611.037,20	233.333,600
Juazeiro Do Norte	36	273	13.932	16.745	52	959.034,37	315.425,690
Lavras Da Mangabeira	34	117	5.847	5.568	48	485.971,90	175.412,000
Maracanau	37	66	4.059	3.637	52	325.580,90	75.692,000
Maranguape	15	90	9.042	9.539	79	383.375,46	11.976,500
Mauriti	31	45	5.988	6.529	63	189.451,48	97.537,860
Meruoca*	6	8				27.595,87	16.182,020
Missão Velha	35	66	1.442	1.791	13	386.835,41	133.911,980
Oros	40	100	3.501	3.318	29	180.433,30	437.724,000
Pacatuba	2	20				90.133,75	26.579,000
Paramoti	20	78	1.691	1.621	12	166.023,61	31.617,425
Pentecoste	37	121	8.358	7.317	60	418.022,20	239.303,700
Redenção	20	77	3.725	3.113	20	440.387,25	394.330,000
Santana Do Acaraú	10	92	1.398	1.023	32	254.549,40	79.862,079
Santana Do Cariri	6	48	2.713	2.081	25	88.614,07	39.277,660
São Benedito*	28	2				127.621,58	47.157,190
São João Do Jaguaribe	40	35	1.095	948	8	294.757,54	40.891,327
Senador Pompeu	26	111	2.913	3.303	24	405.975,27	91.863,420
Sobral	37	116	2.620	2.211	17	497.101,80	153.251,150
Tamboril	14	51	3.829	2.698	3	126.093,17	27.479,160
Tejuçuoca	14	52	1.600	900	2	201.932,35	33.065,900
Tianguá*	0	8				34.250,25	18.253,500
Varjota*	0	4				14.031,90	10.746,000

TOTAL	823	2.161	115.841	110.162	815	17.098.673,09	6.161.183,351
--------------	------------	--------------	----------------	----------------	------------	----------------------	----------------------

*Dados encontrados na tabela de Agricultores e não encontrado na tabela de Entidades

**Dados encontrados na tabela de Entidades e não encontrado na tabela de Agricultores

Fonte: MDS (2011) org. Lima (2013)

De acordo com a Tabela 8, o município de Acopiara se destacou pela maior quantidade de recursos recebidos, cerca de R\$8.644.731,44, seguido por Juazeiro do Norte (R\$959.034,37), Itapipoca (R\$611.037,20), Sobral (R\$497.101,80) e Lavras da Mangabeira (R\$485.971,90). Acopiara se destaca sobre os demais, uma vez que foram produzidos 2.930.213,210 kg de alimentos distribuídos em 40 entidades socioassistenciais, atendendo 10.265 pessoas (5.708 mulheres e 4.657 homens) e 117 agricultores. Entretanto, Juazeiro do Norte atendeu uma quantidade maior de agricultores (309), cerca de 11.415 pessoas e 52 entidades, o que se deve à um planejamento e um maior acompanhamento dos agricultores familiares que se propuseram à produzir e cumprir o colocado na proposta de produção.

Percebem-se, pela primeira vez, situações em que o número de mulheres beneficiadas se sobrepõe ao dos homens. Diferentemente ocorre com as quantidades de agricultores, nas quais os homens se apresentam quantitativamente superiores. Tal fato se deve, essencialmente, à questão cultural, em que esses dados não se diferenciam dos gerais. Evidentemente que encontraremos situações como em cooperativas e associações, em que mulheres se destacam pelo próprio caráter da produção e manipulação de produtos como doces e bolos.

É de se destacar, entretanto que, com recursos inferiores, como é o caso de Redenção (R\$440.387,25) e Pentecoste (R\$418.022,20), os índices de produções se sobrepõem aos de Acopiara, onde, respectivamente, foram adquiridos 394.330,00 kg e 239.303,70 kg.

Vale notificar que, nos Territórios da Cidadania, mais um ano, se observam os resultados relevantes nesse cenário. É o caso do Território do Centro-Sul e Vale do Salgado. De acordo com diálogos com agricultores e secretários de agricultura, este território destaca-se pela organização territorial e o levantamento de constantes demandas pelos municípios beneficiados, como é o caso de Acopiara.

O ano de 2011 apresentou a quantidade de recursos revertida para o Estado do Ceará, desde a primeira execução desta modalidade em 2005. O valor de R\$17.098.673,09 indicou a possibilidade de produção (6.161.183,351 kg) superior ao ano de 2010 (1.163.162,875 kg).

O montante do recurso corrobora com essa produção, bem como a procura de mais agricultores a essa modalidade, e também em relação ao nível de organização dos agricultores. Observa-se, ainda, que Territórios como o Metropolitano têm apresentado resultados progressivos nos últimos três anos, refletindo-se na quantidade de produtos e recursos adquiridos.

Os agricultores passam a ver, no Programa, uma alternativa para escoar a produção e garantir a aquisição de alimentos que os mesmos não produzem ou não podem adquirir constantemente.

Você sabe que só foi depois de 2010 que eu coloquei fê mesmo nesse PAA? Eu pensava que fosse ser mais um programa para os municípios que ele ia acabar logo, mas aí a gente vê os conhecidos comprando as coisas, comendo mais e melhor e tudo dizendo que é com o dinheiro do PAA, então a gente se empolga e fica feliz e quer entrar também nesse benefício. Eu tenho mesmo fê é que ele vai se manter, a gente não vai perder ele nos municípios e que mais e mais agricultores vão entrar (MDAS, 50 anos, agricultor familiar de Sobral, entrevista realizada em janeiro de 2012).

Ao agricultor são claros os resultados da modalidade de CDAF para as famílias beneficiadas, porque além de ser um estímulo impele os agricultores a desenvolverem suas culturas e ter onde vendê-las.

Em 2011, foram atendidos 33 municípios, enquanto que, em 2012, essas cifras passaram a 32, não havendo evolução.

No Ceará, em 2012 (Tabela 9), dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, Maracanaú se destacou nas variáveis referentes à quantidade de agricultores atendidos pelo PAA na modalidade analisada, ou seja, 383 agricultores mediante um recurso de R\$232.400,35. É importante destacar que Maracanaú, por sua articulação política, participação do CONSEA Municipal, possui uma série de benefícios advindos da Política de SAN no País, a exemplo do restaurante popular e da cozinha popular. É importante frisar que o CONSEA Municipal de Maracanaú se apresenta de forma atuante no Ceará, promovendo concursos, publicitando suas ações e com representações constantes junto ao CONSEA Estadual.

Podem ser observadas por meio da Figura 3, as demandas dos municípios pelo Programa, anualmente. Reincidências são constatadas, principalmente, nos anos 2011 e 2012. A garantia do recurso possibilitou uma maior adesão, por parte dos municípios, e a ampliação do Programa beneficiou mais agricultores, garantiu a aquisição de mais alimentos e, conseqüentemente, mais pessoas passaram a ser atendidas.

A Tabela 9: CDAF Municipal (MDS) e as variáveis do número de agricultores, número de pessoas e entidades beneficiadas, valor total revertido e toneladas distribuídas em 2012.

MUNICÍPIOS	Nº de Agricultores Beneficiados	Nº de Pessoas Beneficiadas	Nº de Entidades Beneficiadas	Valor Total	Quantidade
				R\$	(Kg)
Acopiara	117	10.365	40	77.055,07	16.636,00
Alcantaras*	2	0	0	5.338,40	99.758,00
Baturité	101	7.926	19	316.799,20	93.208,53
Bela Cruz	114	7.965	66	264.724,36	91.989,96
Boa Viagem	62	2.972	15	182.829,24	23.596,00
Carnaubal	115	6.409	38	235.409,12	90.222,43
Caucaia	60	3.472	1	171.338,32	44.272,00
Guaraciaba Do Norte*	44	0	0	44.373,34	21.502,52
Horizonte	84	5.461	21	298.233,03	47.479,00
Iguatu	102	199	1	532.738,00	112.609,00
Itapipoca	217	17.129	43	921.144,40	230.136,00
Juazeiro Do Norte	206	30.105	50	574.400,88	118.956,65
Lavras Da Mangabeira	199	11.072	51	832.371,50	292.383,00
Limoeiro Do Norte**	0	97	2	0	22.111,00
Maracanaú	383	7.797	56	232.400,35	76.664,00
Maranguape	85	19.400	84	1.013.619,55	263.657,00
Mauriti	129	11.217	68	235.504,88	116.221,00
Meruoca*	20	0	0	55.253,53	24.506,75
Missão Velha	99	3.251	13	342.342,78	115.227,24
Orós	137	7.064	29	448.032,70	115.657,00
Pacatuba*	42	0	0	287.301,45	104.820,00
Pentecoste	260	15.675	60	1.085.724,64	433.569,10
Redenção	52	6.838	20	233.909,94	233.446,00
Santana Do Acaraú	144	2.421	32	664.519,37	201.587,19
Santana Do Cariri	44	4.794	25	108.475,98	38.930,00
São Benedito*	108	0	0	160.791,72	54.792,03
São João D Jaguaribe	122	1.892	8	511.525,60	72.130,22
Senador Pompeu	93	6.148	24	174.229,42	31.001,00
Sobral	94	4.938	18	194.227,56	79.863,00
Tamboril	125	6.634	4	370.967,98	56.123,20
Tejuçuoca	98	2.500	2	253.155,38	32.295,00
Tianguá*	89	0	0	50.717,48	23.928,80
Total	3.547	203.741	790	10.879.455,17	3.177.691,43

*Dados encontrados na tabela de Agricultores e não encontrado na tabela de Entidades

**Dados encontrados na tabela de Entidades e não encontrado na tabela de Agricultores

Fonte: MDS (2011) org. Lima (2013)

O Município que apresentou maior periodicidade na sua participação nessa modalidade foi Santana do Acaraú, o qual tem registro em 2006, 2007, 2010, 2011 e 2012 (Mapa 1). Este se destaca pela participação em conferências e constantemente levanta demandas ao PAA, cujo CONSEA, até hoje, se mantém atuante (CONSEA-CE).

A Região Metropolitana se fez presente, principalmente, nos dois últimos anos, como é o caso de Fortaleza, Horizonte, Maracanaú e Pacajus. O papel do CONSEA-CE de estímulo a essa participação se refletiu nessas situações.

Pode-se perceber que os quadros em amarelo (Figura 3) se referem aos municípios que foram atendidos pelo PAA. Observa-se que uma maior regularidade entre os anos de 2010 a 2012, quando municípios como Baturité, Boa Viagem, Horizonte, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Maracanaú, Maranguape, Orós, Pacatuba, Pentecoste, Redenção, Santana do Acaraú e Sobral foram contemplados nestes três últimos anos.

Potiretama								
Quixeramobim								
Redenção								
Santana do Acaraú								
Santana do Cariri								
São Benedito								
São Joao do Jaguaribe								
Senador Pompeu								
Sobral								
Tamboril								
Tejuçuoca								
Tiangua								
Varjota								
Viçosa do Ceará								
Total de municípios participantes	1	11	22	15	1	16	33	32

Fonte: MDS (2005 a 2012) org. Autora (2013).

A Região Metropolitana se fez presente, principalmente, nos dois últimos anos, como é o caso de Fortaleza, Horizonte, Maracanaú e Pacajus. O papel do CONSEA-CE de estímulo à essa participação se refletiu nessas situações, uma vez que a partir da gestão de Emanuel Barreto, uma série de ações conjuntas foram iniciadas.

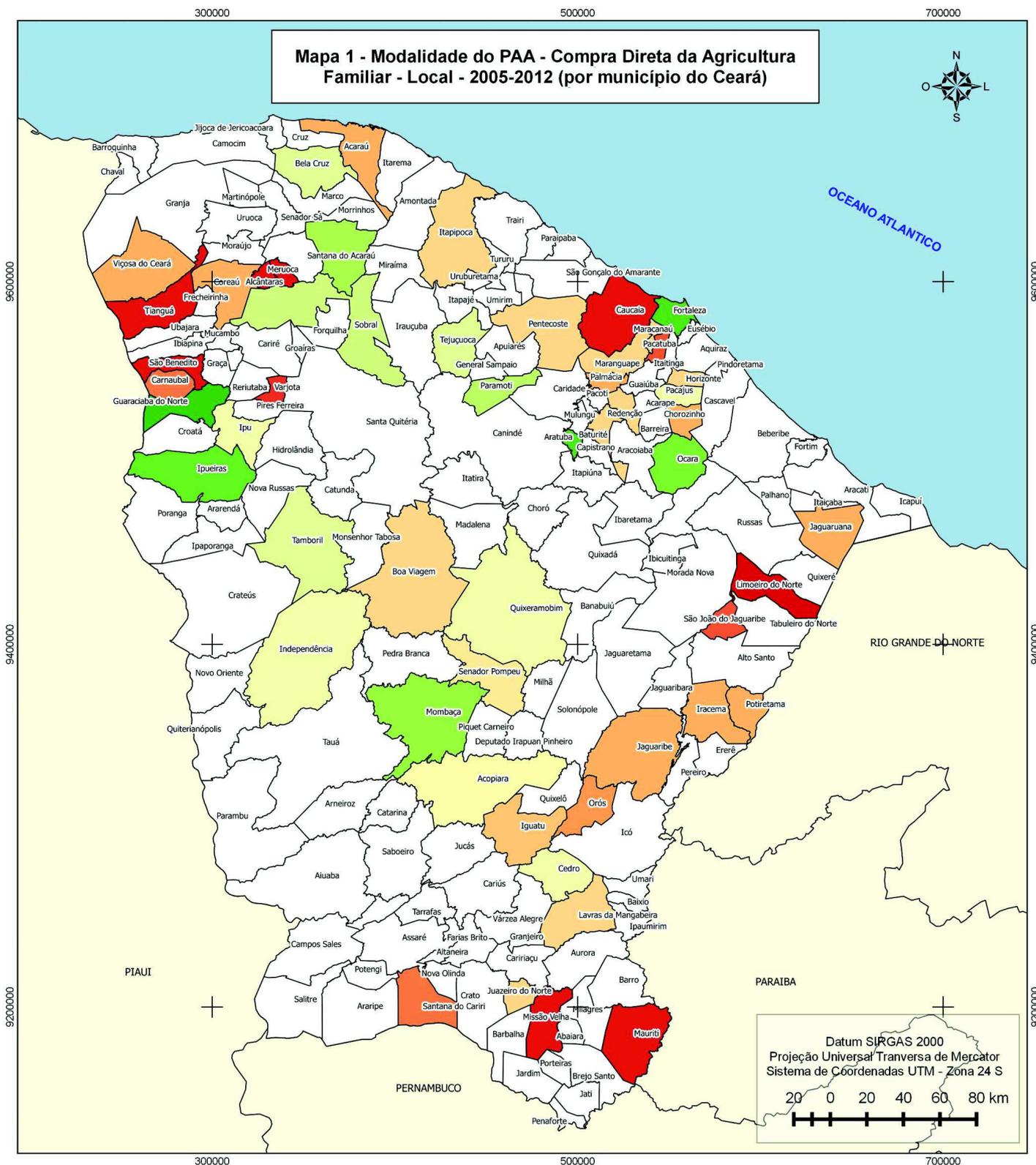
O Mapa 1 possibilita a visualização da espacialização referente à ocorrência do PAA no Ceará durante os anos de 2005 à 2012. A regularidade de ocorrência do Programa se deu, principalmente nos dois últimos anos, dada a socialização das informações de forma mais clara pelo Governo, a troca de informações entre os municípios por meio de eventos de SAN e da própria instituição executoras, principalmente, reuniões, bem como o interesse dos municípios em conseguir os vultosos recursos mesmo que para isso tivessem que contratar projetistas, ao invés de capacitar os agricultores ou os próprios técnicos das prefeituras.

O Território do Maciço de Baturité se apresentou com os municípios de Baturité e Redenção (2007, 2010, 2011 e 2012), seguido da Pacatuba (2010 a 2012). O Território CONSAD, mesmo não apresentando uma articulação política, possui uma tradição nestes resultados, visto que suas condições produtivas e apoio do CONSEA-CE permitiram a ampliação dessas demandas.

No entanto, pode-se afirmar que não existem ainda mecanismos de controle social em quaisquer das modalidades do PAA no Ceará que venham apresentar como se encontram hoje os sujeitos sociais atendidos no Estado pelo PAA. É fato, conforme Zapata (2000),

[...] que o controle social e a transparência [...] devem estar presentes em qualquer que seja o mecanismo de concentração exercitada, de tal forma a possibilitar não apenas o acesso a bens e serviços, mas, sobretudo, o empoderamento das comunidades menos favorecidas. Enfim, construindo um novo paradigma: o Estado a partir da sociedade civil (p. 40-41).

A participação social é o que caracteriza o papel da sociedade no que pese o empoderamento de tais grupos sobre os seus direitos. A sociedade civil organizada tem a função, essencial, de representar tais grupos e dar voz aos que estão em situação de vulnerabilidade, ou mesmo, esquecidos. Essa representação que fundamentará a base de execução do controle social e da transparência referenciadas por Zapata (2000).



Gradação de cores conforme ano(s) de atendimento pelo PAA

- | | | |
|---------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| ■ 2005, 2011 e 2012 | ■ 2006, 2010, 2011 e 2012 | ■ 2008, 2010, 2011 e 2012 |
| ■ 2006 | ■ 2006, 2011 e 2012 | ■ 2008, 2011 e 2012 |
| ■ 2006 e 2007 | ■ 2007 | ■ 2010, 2011 e 2012 |
| ■ 2006 e 2008 | ■ 2007, 2008, 2011 e 2012 | ■ 2011 |
| ■ 2006, 2007 e 2010 | ■ 2007, 2009, 2011 e 2012 | ■ 2011 e 2012 |
| ■ 2006, 2007, 2010, 2011 e 2012 | ■ 2007, 2010, 2011 e 2012 | ■ 2012 |
| ■ 2006, 2008 e 2011 | ■ 2007, 2011 e 2012 | □ Municípios não contemplados |
| | ■ 2008 | |

Fonte: MDS (2003-2012)
Organizado por Anna Erika Ferreira Lima (2015) e elaborado por Wallason Farias de Souza

4.1.1.3 A Modalidade de CDAF e sua execução pela SDA

A Compra Direta da Agricultura Familiar executada pela SDA, como especificado anteriormente, funciona de forma semelhante à executada pelos municípios, entretanto o recurso do MDS tem uma coparticipação do Estado do Ceará. Nesse caso, por meio do “Convênio 234/2008 – MDS/SDA do PAA”, tendo como concedente o MDS, como convenente o Estado do Ceará e dois intervenientes, a Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Ceará e a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDA); foi revertido da União o valor inicial de R\$10.662.500,00 e do Estado do Ceará R\$1.117.390,37, num total de R\$11.779.890,37, distribuídos da seguinte forma (Tabela 10):

Tabela 10: Valores revertidos a CDAF – SDA advindos do concedente (MDS) e do convenente (SDA) de 2009 a 2013.

Recurso	Mês/Ano	Valor do Recurso liberado R\$
Concedente (MDS)	Abril/2009	3.330.000,00
Convenente (SDA)	Abril/2009	409.122,96
Concedente (MDS)	Dez/2010	451.139,00
Convenente (SDA)	Dez/2011	650.000,00
Concedente (MDS)	Nov/2011	381.361,00
Concedente (MDS)	Dez/2011	6.500.000,00
Rendimento de Aplicação	Out/2013	1.119.512,77

Fonte: SDA (2013) org. pela Autora (2013).

A contrapartida dada pelo Governo do Estado do Ceará é equivalente ao concedido pelo MDS, sendo que em 2011 o valor do convenente (MDS) foi o maior de todo o período de vigência do Programa. Dentre os objetivos da atuação da SDA, estão: fomentar o desenvolvimento rural por meio da dinâmica territorial mediante ações voltadas ao apoio à produção, beneficiamento e comercialização; direitos e inclusão social; democratização do acesso à terra e gestão. Programas como os Territórios da Cidadania e Territórios Rurais revelam um estilo de pensamento acerca do desenvolvimento que transcende a esfera do crescimento econômico regional, mas num desenvolvimento socialmente responsável, que, segundo a instituição, promove o desenvolvimento sustentável e respeita a identidade e coesão social, cultural e geográfica das populações (M.M, Coordenadora da Modalidade de Compra Direta da Agricultura Familiar executada pela SDA, 2012).

Segundo a coordenadora e nutricionista M.M (Entrevista realizada em setembro de 2012),

O PAA teve sua primeira realização pela SDA em 2009. Foi um desafio, principalmente, porque a modalidade já vinha sendo realizada pelos municípios. Pode observar que os municípios que executam a modalidade local, não estão incluídos entre os executados pela SDA. Esse também é um dos critérios de participação [...].

Existe apenas dois casos que se diferenciam do depoimento acima. É o caso do município de Tejuçuoca e o de Mauriti, que nem mesmo a Coordenadora do Programa pôde dizer, durante a entrevista, os motivos que faziam os referidos municípios serem beneficiados com a modalidade executada pela Secretaria de Agricultura municipal e pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará. Mais à frente esse caso será retomado.

A quantidade de recursos foi sendo ampliada, anualmente, de acordo com a Tabela 11:

Tabela 11: Informações de recursos aplicados e resultados do PAA 2009 a 2012-CDAF-SDA.

Ano	Recursos Aplicados	Agricultores Familiares Atendidos	Entidades Beneficiadas	Pessoas Beneficiadas	Alimentos Distribuídos
2009	R\$ 36.277,98	49	29	4.497	8.755,85
2010	R\$ 1.485.121,23	688	355	77.975	350.925,02
2011	R\$ 2.431.902,28	859	462	92.205	606.607,35
2012	R\$ 5.111.704,95	1508	567	125.081	1.382.147,70
TOTAL	R\$ 9.065.006,44	3104	1413	299.758	2.348.435,92

Fonte: SDA (2012) org. pela Autora (2013).

Para a SDA, é notória a evolução do número de agricultores familiares, entidades beneficiadas e pessoas atendidas por meio das doações que se realizaram nesse momento. A adesão de um maior número de agricultores interessados em vender sua produção, os resultados favoráveis alcançados nos primeiros anos do Programa e as melhorias na condição de vida dos sujeitos sociais atendidos por esta modalidade fizeram-se elementos impulsionadores da procura ao PAA. Ou seja, 49 agricultores familiares beneficiados, no ano de 2009, e em 2012, 1.508 agricultores familiares, um salto de 1753,48%.

Para a coordenadora do PAA-CDAF executado pela SDA,

[...] essa ampliação no atendimento e nos recursos se deu primeiramente pela organização dos municípios em concorrerem aos editais abertos, pelo interesse dos agricultores familiares e comunidades tradicionais em participarem do programa, comprovando a confiabilidade na execução e pagamento sobre o PAA, bem como pela ampliação dos recursos (Mônica Macedo, entrevista realizada em setembro de 2012).

É expressiva a ampliação dos recursos do PAA executado pela SDA. Principalmente quando se observa o ano 2012, mesmo que considerado pelo MDS como um ano delicado devido à seca, o montante de recursos também visou a essa situação, posto que seria notória a necessidade do Estado. Os demais dados também aumentaram progressivamente,

comprovando que a questão orçamentária não se caracteriza como um agravante para execução do Programa nessa modalidade.

Tal produção também teve um aumento progressivo no decorrer dos 4 anos de execução, uma vez que, no ano 2009, o quadro era somente de 8.755,85 kg se comparado ao de 1.383.147,70 kg em 2012. Esse aumento é reflexo da maior quantidade de recursos despendidos pelo Governo Federal e Governo Estadual para o PAA, bem como pela ampliação da entrada de agricultores familiares do Programa.

Essa procura se deveu ao interesse dos agricultores em participar do programa, principalmente, por acreditarem que seria uma nova oportunidade para escoar sua produção. Esse elemento é fundamental na busca pelo atendimento do objetivo referente ao incentivo à produção e segundo o agricultor familiar FJM (Agricultor Familiar de Baturité, entrevista realizada em 3 de setembro de 2011),

[...] está no PAA é a oportunidade de assegurar à minha família comida, compra de eletrodomésticos, segurança em poder produzir e certeza que vou receber. A gente hoje come mais...a gente hoje tem TV, um fogão melhorzinho, a gente pode chegar no mercantil e comprar o que quer.

Essa fala abre uma série de discussões. Primeiramente, que é fato que não há um trabalho sistemático junto aos agricultores sobre alimentação e muito menos sobre a destinação mais adequada para o recurso. A definição sobre o que deve ser adquirido com o recurso advindo do PAA é uma escolha familiar e por essa razão as compras perpassam pela aquisição de eletrodomésticos, lanches para as crianças e gêneros alimentares de primeira ordem como arroz, feijão e carne. Inexistindo uma fiscalização adequada, que deveria ser promovida pela assistência técnica. Foram identificados relatos de casos, durante reuniões do CONSEA-CE e Conferências em que o agricultor compra de outro agricultor para repassar ao programa. Assim, obtendo um lucro maior e o próprio agricultor funcionando como atravessador. Os técnicos estão sobrecarregados e fazem um trabalho multifuncional. Existe a alta rotatividade da assistência técnica, os mesmos permanecendo apenas três anos no serviço ou menos (Holanda, 2013).

O que existem são oficinas realizadas pela SDA sobre higiene e segurança alimentar, as quais ocorrem periodicamente por municípios. Inclusive, foi comum, durante os anos de pesquisa, quando se visitava a SDA encontrar a equipe em trabalhos de campo ou visitas técnicas, sempre acompanhados pela coordenação do Programa.

No que tange à evolução municipal da quantidade de agricultores familiares atendidos, entidades beneficiadas, produção e recursos, a SDA apresenta os seguintes resultados (Tabela 12):

Tabela 12: Evolução municipal do PAA – CDAF – SDA (2009-2012).

ANO	Qt. de municípios Atendidos	Municípios com maiores resultados	Qt. de agricultores	Qt. De entidades beneficiadas	Produção (kg)	Total de recursos (R\$)
2009	4	Umirim	25	8	2.317,88	8.117,24
	36	Tauá	52	28	237.000,35	115.631,21
2010		Mauriti	20	36	11.948,20	27.311,20
		General Sampaio	23	11	41.258,56	100.295,80
2011	41	Piquet Carneiro	101	17	97.562,00	437.421,69
		Tauá	59	32	28.028,00	172.550,96
	61	Piquet Carneiro	142	18	123.380,00	471.845,40
2012		Farias Brito	19	39	24.288,50	62.419,39
		Barbalha	66	19	128.783,00	296.889,10

Fonte: SDA (2009, 2010, 2011, 2012) org. pela Autora (2013).

Na perspectiva municipal, ou seja, ao serem consideradas as unidades que são atendidas pelo PAA, a Tabela 12 destaca aqueles que apresentaram maiores resultados nas variáveis de quantidade de agricultores, entidades beneficiadas, produção e total de recursos. Esses dados serão discutidos, anualmente, e relacionados com outras modalidades, especificamente a CDAF executada pelos municípios com recurso do MDS.

No ano 2009, apenas quatro municípios foram atendidos, foi o caso de Aiuaba, Arneiroz e Tauá (Território dos Inhamuns/Crateús) e Umirim (Território do Vale Curu Aracatiaçu). Este último foi objeto de estudo de Diego Rodrigues Holanda (2012), cuja dissertação intitulada “Desenvolvimento Rural Sustentável: o Caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania Vales do Curu Aracatiaçu-CE”, a qual constatou que o PAA pode ser apresentado como uma ferramenta de desenvolvimento rural sustentável para os municípios isoladamente, uma vez que nem todos os municípios foram atendidos pelo programa.

O Território do Vale Curu Aracatiaçu, o município de Umirim, foi para onde se reverteu maior quantidade de recurso orçamentário (R\$8.117, 24) no primeiro ano dessa execução. Naquele ano, o município não havia levantado nenhuma demanda ao MDS para a modalidade e, pela primeira vez, participou do Edital da SDA. Esse recurso foi revertido para 25 agricultores familiares, beneficiando 8 entidades e, conseqüentemente, cerca de 1.364 pessoas, por meio de 2.317,88 kg de produtos adquiridos.

Os três demais municípios atendidos, Tauá (R\$7.181,41), Aiuaba (R\$7.954,64) e Umirim (R\$8.117,24), localizados no Território do Sertão dos Inhamuns-Crateús, atenderam 24 agricultores, 19 entidades, produzindo 4.389,98 kg de produtos da agricultura familiar.

A evolução na participação dos municípios no Ceará foi mais de 100%, uma vez que de quatro (4) municípios, em 2009, passou para trinta e seis (36) no ano 2010, 37 em 2011 e 61 municípios em 2012. Em entrevista realizada em fevereiro de 2013, a coordenadora do CDAF-PAA-SDA, M.M, afirmou:

[...] a meta é a SDA atender a 99 municípios, no entanto foram habilitados 73 municípios com o Edital de cadastramento de Agricultores (as) familiares. Nos documentos os números identificados pelo MDS apresentam pequenas diferenças quantitativa (M.M. Entrevista realizada em fevereiro de 2013).

Em 2010, 36 municípios foram beneficiados, um crescimento de 11,11%, demonstrando que o valor revertido naquele ano no Edital, primeiramente, fora maior, e, também, devido ao trabalho de divulgação da SDA e dos intervenientes - a EMATERCE e a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDA) (Tabela 13).

Tabela 13: Distribuição da Modalidade de CDAF-PAA executada pela SDA(2010)

Nº	Município	Nº de Agricultores Beneficiados		Nº de Pessoas Beneficiadas		Nº de Entidades Beneficiadas	Valor Total R\$	Quantidade Kg
		F	M	F	M			
1	Aiuaba	5	13	746	708	7	50.559,90	13.900,150
2	Amontada	11	6	743	635	8	8.374,25	2.451,500
3	Apuiaries	4	17	2.191	1.546	13	76.441,00	12.112,570
4	Arneiroz	5	21	801	596	9	70.024,75	15.773,330
5	Aurora	0	10	2.303	2.072	18	3.365,31	912,330
6	Barreira	1	6	1.766	1.450	10	30.958,75	7.957,500
7	Capistrano	18	27	884	555	7	10.251,10	30.267,630
8	Catunda	2	4	360	258	4	7.461,78	946,880
9	Crateus	9	29	790	613	11	84.626,13	13.914,380
10	General Sampaio	7	16	1.814	1.580	11	100.595,80	41.258,560
11	Hidrolândia	1	12	2.763	2.308	25	32.129,48	12.131,190
12	Ibaretama	5	4	201	130	3	4.559,95	771,560
13	Irauçuba	1	11	413	337	6	5.275,63	905,182
14	Itapagé	0	10	508	504	10	5.063,65	2.864,760
15	Itarema	0	20	1.172	929	6	31.346,10	10.362,380
16	Mauriti	9	10	5.693	5.226	36	27.311,20	11.948,200
17	Milhã	11	11	622	498	9	44.950,56	8.105,290
18	Miraima	1	6	499	446	5	3.775,85	639,300
19	Monsenhor Tabosa	2	10	455	323	8	27.432,62	6.475,170
20	Nova Russas	0	2	213	150	1	1.290,80	156,800
21	Novo Oriente	2	4	743	792	6	11.240,42	2.822,280
22	Pacoti	8	13	307	317	15	48.901,68	24.651,650
23	Paraipaba	4	5	237	153	3	4.815,45	1.440,450
24	Parambu	2	6	590	302	6	12.773,14	3.367,200
25	Pedra Branca	5	15	1.049	874	12	23.224,92	6.754,690
26	Piquet Carneiro	17	32	1.410	1.188	13	110.592,10	30.788,850
27	Quiterianópolis	6	14	1.069	982	12	49.005,56	9.944,910

28	Quixada	9	10	1.492	1.661	10	23.108,71	5.073,390
29	Santa Quitéria	4	13	1.263	892	9	8.547,34	3.097,460
30	São Gonçalo	4	3	388	275	4	5.982,74	1.756,990
31	São Luis do Curu	0	9	1.078	1.003	7	14.258,25	7.974,000
32	Solonopole	11	39	2.765	2.852	22	97.172,22	19.810,560
33	Tauá	20	33	2.822	2.605	29	115.631,21	237.000,350
34	Tejuçuoca	2	22	359	224	2	39.457,20	5.482,310
35	Umirim	14	17	919	713	10	13.917,16	2.714,360
36	Uruburetama	1	5	437	386	5	11.718,80	3.515,870
	TOTAL	201	485	41.865	36.083	372	1.216.141,51	560.049,982

Fonte: SDA (2009) org. pela Autora (2013)

Para AEAO, Técnica da Secretaria do Desenvolvimento Agrário, das ações da SDA sobre o PAA, também, constam:

Divulgar o Programa, mostrar seu funcionamento, os benefícios, explicar o edital é um dos nossos papéis...temos metas que são progressivas. O objetivo é fazer com que mais municípios sejam beneficiados, mais agricultores atendidos. Então é uma ajuda mútua. A Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Ceará e a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social são parceiros. Fazemos reuniões, temos as oficinas, a rádio divulga que vai sair o Edital, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais avisam aos agricultores. As demandas são levantadas e eles submetem as propostas. Por isso um aumento anual como você mesma percebeu (AEAO, Entrevista realizada em 2012).

No entanto PAA não tem capacidade no momento de ser intermunicipal devido ao baixo excedente da produção, falta de logística para o transporte dos alimentos e não existe a ideia de um território unificado, pois funciona apenas como área geográfica de estudo (HOLANDA, 2012), percebendo-se que mesmo a orientação sendo ser executado nos Territórios da Cidadania, não existe organização e planejamento com esse enfoque. O que se apreende é que o mesmo seja executado nos municípios sendo que os mais beneficiados são os que levantam as demandas.

Tauá também teve o maior recebimento de recursos do Estado, aproximadamente, R\$115.632,21. Aprende-se, no entanto, que, mesmo detendo a maior receita e beneficiando uma maior quantidade de agricultores (53), desses, 20 mulheres e 33 homens, mesmo assim, o município não teve a quantidade mais expressiva de entidades beneficiadas (29), mas apresentou os maiores números com a sua produção (26.063,63kg) (Tabela 13).

Tais números permitem apreender que fatos não apenas quantitativos possibilitam o sucesso de um Programa, mas elementos subjetivos interferem diretamente, visto que, independentemente da localização geográfica de Tauá, situada na Região dos Sertões dos Inhamuns, uma área de depressão sertaneja e clima semiárido, cujas médias pluviométricas não são expressivas no contexto do Ceará, ainda assim, apresentou uma produção que, em muitos casos, conforme a Coordenadora Geral do PAA – SDA, M.M., “têm na agricultura orgânica alternativas para modificar a situação de pobreza extrema que acomete muitos municípios do Ceará” (Entrevista realizada em setembro de 2012).

Dentre os produtos adquiridos constavam: beterraba, cenoura, cheiro verde, milho de mugunzá, bolo, alface, queijo coalho, doce, carne bovina, galinha caipira, ovos, carne caprina, mel de abelha, carne suína, tapioca de fécula de mandioca, etc.

Outros municípios que se destacaram foram Piquet Carneiro, Território do Sertão Central, que foi beneficiado com R\$110.592,10, onde 49 agricultores familiares (17 mulheres e 32 homens) desenvolveram uma produção de 30.788,850 kg de produtos da agricultura familiar, atendendo a 18 entidades socioassistenciais e, conseqüentemente, 2.598 pessoas (1.188 homens e 1.410 mulheres).

Apenas em duas situações, o número de agricultoras familiares se sobrepôs ao dos homens, como foi o caso de São Gonçalo do Amarante (4 mulheres e 3 homens) e Amontada (11 mulheres e 6 homens), sendo uma orientação do Governo Federal, na Lei que institui o programa, que esse quantitativo seja uma constante, visto que são considerados os aspectos de vulnerabilidade social.

Estamos buscando equiparar ou mesmo sobrepor esses resultados, justamente, pela própria orientação do MDS sobre as populações em situação de vulnerabilidade. Mulheres, crianças, idosos, índios, negros...eles devem ser priorizados. Mas quando analisamos por ano, já percebemos uma mudança...uma coisa era em 2010...outra em 2012...e será outra em 2013 (M.M., Entrevista realizada em setembro de 2012).

A definição de vulnerabilidade indica que os fatos que colocam as pessoas nessa condição são determinados por aspectos de natureza econômica e por outros “fatores como a fragilização dos vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência) ou vinculadas à violência, [...] a representação política, dentre outros, também afeta as pessoas” (ALMEIDA, 2006).

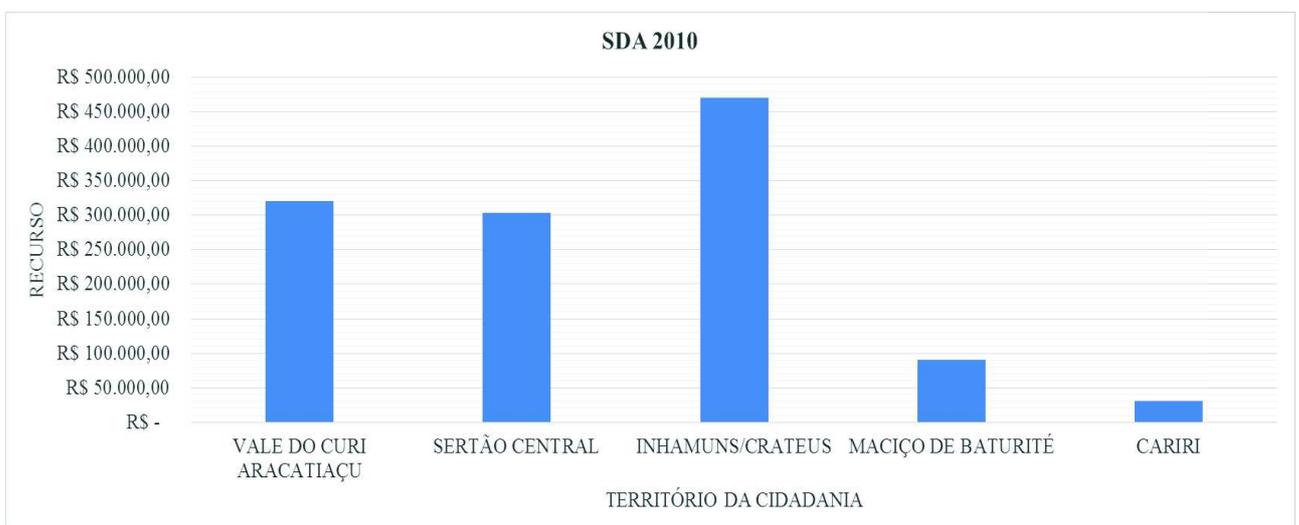
A renda se materializa como um dos principais elementos da vulnerabilidade, junto com outras circunstâncias como idade, sexo, raça/etnia, orientação sexual entre outros indicadores. O recorte da vulnerabilidade não é apenas o da precariedade, mas o da resiliência, que consiste na capacidade de agir.

Enquanto por vulnerabilidade entende-se o conjunto de fatores que predispõe as famílias ao risco, por sua vez, o risco é quando o vínculo é rompido, o direito violado.

Efetivamente, o risco social envolve uma situação mais grave que a vulnerabilidade. Está relacionado ao rompimento de direitos como trabalho infantil, abuso sexual de menores, prostituição infantil, prostituição de mulheres, violência doméstica, uso de drogas, homicídios, formação de gangues, alcoolismo, também a fome e a insegurança alimentar e nutricional. Esses são desafios para efetivação de políticas sociais.

Pode-se afirmar, no entanto, que na busca pela igualdade é preciso ser construído um projeto político, capaz de reequilibrar as esferas econômicas e sociais. De acordo com Rodrigues; Gonçalves; Teixeira (2011), no Brasil tem-se um modelo incompleto e tardio, cuja implantação vai ocorrer num período de crise nos países desenvolvidos, de adoção de medidas neoliberais e mudança de concepção de Estado interventor para o Estado social ativo, com processos de descentralização e territorialização das políticas no âmbito local, por meio da ação em Redes. Por esse motivo, observamos a atuação especializada no Territórios da Cidadania, em que no ano 2010 o Território do Sertão dos Inhamuns Crateús foi maior beneficiado dentre as demais regiões, cujos agricultores receberam cerca de R\$470.000,00 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição dos Recursos por Território da Cidadania (2010)



Fonte: SDS (2012) org. pela Autora (2013)

Esse, mesmo com condições mais adversas que as demais, demonstrou que os resultados de produção se dão, principalmente, por questão de organização produtiva e apoio das instituições públicas como a SDA (319.530,10 kg). O benefício, além de corroborar com a irrigação, compra de sementes e trocas de sementes crioulas junto a Bancos de Sementes no Território, também foi um apoio para a produção orgânica.

Destaque para produção orgânica em Tauá, onde por meio de estratégias de convivência com semiárido, agricultores tem garantido sua produção sustentável. É o caso do uso da *mandalla* na produção, bem como da irrigação por gotejamento, quintais produtivos, fossas verdes e cisternas de placa. A Tabela 14 especifica os resultados da distribuição de recursos, número de agricultores, entidades e pessoas beneficiadas, bem como a produção por Território da Cidadania (2010).

Tabela 14: Dados da Modalidade de CDAF – PAA - SDA por Territórios (Rural e da Cidadania) - 2010

Nº	Território da Cidadania	Nº de Agricultores		Nº de Beneficiados		Nº de Entidades	Valor R\$	Qtd. de alimentos Kg
		F	M	F	M			
1	VALE DO CURU ARACATIAÇU	49	147	10.758	8.731	90	321.021,88	93.478,232
2	SERTÃO CENTRAL	58	111	7.539	7.203	69	303.608,46	71.304,340
3	INHAMUNS/CRATEUS	58	161	12.615	10.529	127	470.723,13	319.530,100
4	MACIÇO DE BATURITÉ	27	46	2.957	2.322	32	90.111,53	62.876,780
5	CARIRI	9	20	7.996	7.298	54	30.676,51	12.860,530
	TOTAL	201	485	41.865	36.083	372	1.216.141,51	560.049,982

Fonte: SDA (2010) org. pela Autora (2013).

Em 2010, 41 municípios foram atendidos com o recurso advindo do MDS e do Governo do Estado do Ceará. O Território com maior incidência de municípios beneficiados é o Território do Sertão dos Inhamuns-Crateús (12 municípios), seguido do Território do Curu-Aracatiaçu (12 municípios) e Sertão Central (6 municípios) (Mapa 2).

A Tabela 15, abaixo, apresenta a discriminação dos dados quantitativos referentes aos recursos revertidos aos municípios, número de agricultores beneficiados, pessoas e entidades, além da quantidade de produtos (kg).

Tabela 15: Distribuição da Modalidade de CDAF-PAA executada pela SDA(2011).

Nº	Município	Nº de Agricultores Beneficiados		Nº de Pessoas Beneficiadas		Nº de Entidades Beneficiadas	Valor Total R\$	Quantidade Kg
		F	M	F	M			
1	Aiuaba	5	9	746	708	7	44.916,10	8.374,00
2	Amontada	5	7	632	442	8	12.591,55	2.608,00
3	Apuiarés	3	16	2.384	1.727	17	70.498,00	9.711,00
4	Arneiroz	5	21	941	686	10	91.743,98	15.244,00
5	Aurora	1	23	2.308	2.067	18	36.817,56	19.330,14
6	Barbalha	7	18	1.494	1.366	17	104.717,00	38.168,00
7	Barreira	11	20	2.766	2.180	15	157.820,50	26.396,00
8	Barro	1	6	552	1.219	3	4.055,50	2.578,00
9	Capistrano	43	39	2.486	2.056	13	217.618,40	52.072,00
10	Catunda	3	4	427	364	8	19.446,64	4.510,00
11	Crateús	8	29	1.167	889	25	85.970,40	14.780,00
12	General Sampaio	5	25	1.823	1.591	12	134.314,70	45.821,00
13	Hidrolândia	3	14	2.835	2.386	26	68.302,20	18.951,00
14	Ibaretama	6	10	201	130	3	12.826,70	2.651,00
15	Irauçuba	2	12	413	337	7	18.663,75	3.173,00
16	Itapagé	0	3	508	540	10	6.861,84	4.084,00
17	Itapiúna	7	13	624	523	21	80.352,00	14.618,00
18	Itarema	0	12	1.172	929	6	26.703,80	6.404,00
19	Mauriti	11	13	5.663	5.206	36	75.509,60	33.193,00
20	Milhã	7	5	563	458	7	5.950,11	1.225,00
21	Miraíma	1	5	457	488	5	4.812,30	942
22	Monsenhor Tabosa	2	12	587	502	10	36.208,65	6.869,00
23	Mulungu	3	10	1.294	1.054	6	40.952,05	26.864,00
24	Nova Russas	0	2	0	0	1	2.210,00	260
25	Novo Oriente	1	3	270	248	7	4.368,77	906
26	Pacoti	2	5	307	317	15	7.722,64	3.137,00
27	Paraipaba	6	5	293	209	9	28.925,75	9.464,00
28	Parambu	1	10	490	402	6	14.338,77	5.782,00
29	Pedra Branca	3	8	1.049	874	12	7.574,25	3.814,37
30	Piquet Carneiro	30	69	1.718	1.533	17	437.421,69	97.562,00
31	Quiterianópolis	12	18	1.086	1.028	14	99.122,82	19.021,00
32	Quixadá	11	7	1.492	1.661	10	23.138,17	4.467,00
33	Santa Quitéria	2	7	1.263	892	9	7.462,16	2.567,00
34	São Gonçalo Do Amarante	2	3	378	285	4	4.288,91	1.274,00
35	São Luís Do Curu	1	13	1.070	1.006	7	34.140,36	23.649,00

36	Solonópolis	17	31	2.765	2.852	22	87.117,49	17.331,00
37	Tauá	26	33	2.909	2.682	34	172.550,96	28.028,00
38	Tejucuoca	4	31	359	224	3	95.828,15	12.100,00
39	Trairi	8	5	240	222	5	50.895,00	16.960,00
40	Umirim	5	5	919	713	10	4.838,59	896
41	Uruburetama	1	3	307	251	4	4.236,39	812
	TOTAL	271	584	48958	43247	479	2443834,2	606596,512

Fonte: SDA (2011) org. pela Autora (2013)

Em 2011, Piquet Carneiro, no Território do Sertão Central, destacou-se em três variáveis, o que o levou a ficar na primeira posição, nesse ano, no que se referiu ao recebimento do recurso. Destaque para a maior quantidade de agricultores atendidos (99), a produção de 97.562,00 kg de produtos da agricultura familiar mediante um recurso na cifra de R\$437.421,69. Dentre os três municípios que tiveram o maior benefício financeiro, o segundo faz parte do Território CONSAD do Maciço de Baturité. É o caso de Capistrano (R\$217.618,40).

Mais uma vez, o Território apresenta resultados positivos e ampliados quando comparados aos de anos anteriores. Dentre os produtos constam cocada, bolos, polpa de fruta, cheiro verde, galinha caipira, tomate, repolho e frutas (banana, maracujá e mamão), pimenta de cheiro, tapioca, doce de banana, entre outros. Além de Capistrano, teve-se registro de mais quatro (4) municípios, sendo esses: Pacoti, Barreira, Itapiúna e Mulungu.

Tauá (Sertão dos Inhamuns-Crateús) mais uma vez se destacou, dessa feita no que se refere ao recurso revertido, recebeu R\$172.550,96, produzindo, assim, 28.028,00 kg de produtos da agricultura familiar, sendo estes: carne bovina, carne caprina, queijo, doces, bolos, polpa, pimentão, abóbora, mel, ovos, biscoitos, entre outros.

Ao se analisar a evolução dos investimentos, percebe-se que os municípios atendidos passaram de 36 no ano de 2010, para 61 em 2012 (Tabela 16).

Tabela 16: Distribuição da Modalidade de CDAF-PAA executada pela SDA (2012)

Nº	Município	Nº de Agricultores Beneficiados	Nº de Pessoas Beneficiadas	Nº de Entidades Beneficiadas	Valor Total R\$	Quantidade Kg
1	Aiuaba	15	1.595	5	43.382,23	7.952,71
2	Alcântaras	10	1.325	5	39.929,27	14.457,73
3	Altaneira	6	1.302	8	2.857,85	639,5
4	Apuiarés	32	2.662	14	98.022,50	16.943,00
5	Arneiroz	20	869	5	39.484,30	6.518,00
6	Aurora	25	12.982	27	69.779,92	28.301,60
7	Barbalha	66	3.879	19	296.889,10	128.783,00
8	Barreira	46	3.638	15	157.469,80	30.717,00
9	Barro	20	3.171	12	63.064,50	26.088,00

10	Brejo Santo	35	4.697	20	136.216,48	95.303,14
11	Campos Sales	5	760	4	16.495,80	1.607,00
12	Canindé	3	517	3	8.835,62	3.729,60
13	Capistrano	114	5.826	17	407.850,20	122.664,00
14	Caridade	19	1.831	12	78.635,32	16.370,01
15	Cariré	7	450	1	31.495,20	13.688,00
16	Caririaçu	20	2.378	5	23.471,80	7.697,04
17	Catunda	10	788	8	30.769,45	10.367,26
18	Crateús	43	9.098	35	188.156,75	24.688,10
19	Deputado Irapuan Pinheiro	31	2.104	11	119.369,02	16.788,15
20	Farias Brito	19	4.734	39	62.419,39	24.288,50
21	Forquilha	5	175	2	9.035,00	913
22	General Sampaio	31	1.553	7	86.958,80	34.595,00
23	Hidrolândia	26	2.492	14	78.982,80	21.507,25
24	Ibaretama	22	2.195	7	63.443,86	9.267,40
25	Ibicuitinga	6	583	5	25.871,00	3.384,00
26	Independência	14	574	7	53.989,75	14.726,05
27	Ipaporanga	8	2.062	8	19.243,76	3.415,50
28	Irauçuba	7	682	5	28.582,50	3.898,00
29	Itapajé	4	379	6	10.504,00	7.314,50
30	Itapiúna	88	790	19	384.149,87	66.902,33
31	Itarema	18	2.785	9	79.928,66	21.767,80
32	Itatira	9	462	2	40.500,00	5.400,00
33	Mauriti	23	1.616	12	94.084,80	60.433,00
34	Milagres	19	550	7	40.395,55	12.305,17
35	Miraíma	6	144	3	18.346,05	2.518,00
36	Monsenhor Tabosa	17	104	1	34.250,53	6.450,32
37	Mucambo	18	856	2	28.259,25	10.074,00
38	Mulungu	13	1.002	4	41.397,20	20.914,00
39	Novo Oriente	7	1.250	6	28.669,50	3.889,00
40	Ocara	11	5.505	4	30.481,40	13.553,09
41	Pacoti	14	1.878	8	37.737,80	13.295,00
42	Palmácia	13	784	6	58.005,00	17.540,00
43	Paraipaba	14	648	9	22.557,60	8.632,00
44	Parambu	3	85	1	12.550,79	2.481,62
45	Pedra Branca	19	1.337	11	72.291,58	13.802,80
46	Piquet Carneiro	142	3.025	18	471.845,40	123.380,00
47	Porteiras	17	674	3	44.846,50	16.313,00
48	Quiterianópolis	24	693	9	44.692,53	9.797,66
49	Quixadá	20	2.888	11	64.077,24	9.692,27
50	Salitre	24	2.169	9	82.798,96	15.541,85
51	Santa Quitéria	14	1.660	9	25.855,79	11.015,56
52	São Luís do Curu	13	4.480	10	5.705,85	2.703,58
53	Sobral	47	0	0	136.135,32	44.892,73
54	Solonópole	66	4.209	20	287.119,55	69.643,60
55	Tauá	116	5.780	27	347.754,99	56.554,10
56	Tejuçuoca	45	981	4	110.910,00	12.250,00
57	Trairi	32	773	11	130.472,85	40.626,51
58	Umirim	11	1.063	6	32.447,40	9.145,00

59	Uruburetama	13	1.166	5	49.237,20	12.996,00
60	Varjota	7	139	1	31.916,60	10.510,00
61	Várzea Alegre	1	284	2	1.977,60	1.648,00
	TOTAL	1.506	125.081	575	5.182.605,33	1.423.280,03

Fonte: SDA (2012) org. pela Autora (2013)

De acordo com a análise da Tabela 16, é relevante esse aumento, na perspectiva que se observou pelas instituições executoras uma ampliação na procura pelos municípios. A demanda pela Modalidade de CDAF executada pela SDA deu-se, principalmente, pela

[...] garantia de pagamento dos produtos em tempo considerado...em uma semana chegamos a pagar um agricultor...quase imediato. Ele estando com tudo ok, DAP, documentação, entrega conferida...o pagamento é rápido. Isso é uma garantia para o agricultor que vai produzir e sabe que vai ser comprado e que vai receber! A preocupação dele é cumprir o que se propõe ... ter a produção...as vezes nos deparamos com esse problema, mas nada que compromettesse o programa (M.M., Entrevista realizada em setembro de 2012).

Olha, a garantia de ter quem comprar e boa sim! Você imagina ter quem compra o que você produz e você nem produziu e já tem quem compre? As vezes o problema é atender o que a gente diz que vai plantar, como aqui...pimentão e maracujá...os dois é um produto que precisa de água...mais ainda o maracujá...e tem chovido pouco...como é que vou atender? Tenho que me virar de todo jeito...toda forma...até comprar dos vizinhos, porque eu disse que ia plantar e tenho que plantar (FACdosS, Agricultor Familiar de Capistrano, entrevista realizada em outubro de 2011).

A gente acha que sempre pode pagar mais...essa Tabela que eles usam...acho que é até da CONAB...ela deveria favorecer mais a agricultura familiar. É tudo muito baixo...por fora as vezes a gente consegue vender até mais caro, mas não é garantido aquele dinheiro logo. Essa é a nossa vantagem. Por isso que eu acho que mais e mais agricultores estão entrando (MGC, Agricultora Familiar de Paraipaba, entrevista realizada em abril de 2011).

Mesmo com as dificuldades levantadas como burocracia para entrada no programa, quantidade de produção e valores baixos para a compra de produtos, ainda assim é mais lucrativo para o agricultor familiar ter a garantia que o PAA proporciona, como se pode observar nos depoimentos.

Com um recurso de R\$471.845,40, Piquet Carneiro mais uma vez se destacou em seus resultados, visto o envolvimento do município que observou no PAA uma alternativa para garantia de um recurso de forma regular para o agricultor familiar. Nesse contexto, a preocupação com a geração de renda, ainda, se consubstancia como um dos fatores ligados à procura do PAA, independente da modalidade que venha a se discutir.

A regularidade na procura, por se inserir no Programa, já indica um objetivo que vai além da melhoria da renda, mas também na “garantia de aquisição de alimentos em quantidade e em qualidade maior e melhor”. Vale estabelecer uma reflexão: essa aspiração não perpassa também pela renda, pois somente com o dinheiro pode-se alcançar esse fim. Seria interessante, se pensar como fazer as melhores escolhas alimentares e, mesmo, incentivar o consumo de alimentos regionais.

Conforme relatos e conclusões de entrevistas realizadas com gestores do PAA, apreende-se que ocorreu uma maior mobilização por parte dos agricultores que passaram a pressionar, se assim pode-se afirmar, as prefeituras para que essas passassem a levantar a demanda por esta modalidade do PAA, uma vez que os agricultores veem a mesma como uma alternativa de garantia de renda, bem como um incentivo ao homem do campo que não necessita parar sua produção por medo de não ter quem a compre.

Esta modalidade, contribui diretamente com uma reconfiguração do espaço ao passo que se confirma o que Moreira (2005) destaca sobre as formas espaciais produzidas pelas sociedades exprimem e manifestam os interesses, necessidades e utopias. Para além da garantia da sobrevivência alimentar estão também os sonhos em poder construir uma estrutura de produção melhor que apenas um roçado, e que haja a destinação regular do que foi produzido. Indicou-se em várias falas que “por mais que o valor não seja muito, tem a compra certa! Tem a possibilidade de fazer planos com o que compramos...de se alimentar melhor...de ter um eletrodoméstico novo...” (VCdaS Agricultora Familiar de Capistrano, entrevista realizada em março de 2012).

Em 2012, ainda, Capistrano se manteve no segundo lugar no recebimento de recurso, R\$407.850,20, atendendo a 114 agricultores familiares, onde 122.664,00 kg de alimentos foram distribuídos e 17 entidades socioassistenciais.

Os recursos advindos do MDS e do Governo do Estado e distribuídos por Territórios da Cidadania e Rurais, concluídos pelos dados foram mais expressivos no Sertão Central e Maciço de Baturité.

O Sertão Central foi o que atendeu à maior quantidade de agricultores, um total de 337, que produziram 273.669,830 kg de produtos da agricultura familiar, beneficiando 103 entidades e 19.151 pessoas diretamente, seguido apenas pelo Território CONSAD do Maciço de Baturité, que, desde 2010, apresentam resultados positivos no cenário estadual.

Segundo a coordenadora do PAA, M.M., sobre este último, “o Território é um dos mais atuantes. É tranquilo trabalhar com o Maciço de Baturité, pelo envolvimento e participação dos municípios e apoio dos agricultores” (Entrevista realizada em setembro de 2012).

Vale ressaltar que o município de Farias Brito atendeu a 39 entidades da rede socioassistencial, mesmo recebendo apenas R\$62.419,39, uma quantia inferior a diversos outros municípios. A maior produção deu-se em Barbalha, onde foram gerados 128.738,00 kg a partir de R\$296.889,10.

O Território do Sertão Central, em 2012, também foi o que recebeu a maior quantidade de recursos, dada a problemática da seca que acometia o Estado desde 2011. A quantia de R\$1.236.440,59 voltados à região pôde contribuir com a produção, principalmente, de feijão que sofreu um aumento em seu preço no segundo semestre do ano; essa região posicionou-se como líder em relação ao número de agricultores familiares atendidos pelo PAA-CDAF. Também, foi nos Territórios do Cariri e Sertão dos Inhamuns/Crateús que a maior quantidade de pessoas foi atendida, respectivamente, 39.196 e 27.050. Estas receberam, por meio das entidades a que estão ligadas, os produtos comercializados pelos agricultores familiares. No Cariri, são 188 entidades atendidas com cerca de 418.948,80 kg de produtos e, nos Inhamuns/Crateús, 137 entidades, beneficiadas com 180.911,53kg. Conforme *AEAdO*, Técnica da Secretaria do Desenvolvimento Agrário, sobre a execução do Programa nos municípios e acesso ao sistema que contém as informações do PAA-SDA,

Em todo município tem um técnico que é o responsável, que é o que tem o login do sistema e ele é responsável por alimentar todas as informações do cadastro da proposta e receber as entregas, aqui tem rodo o conteúdo de recibo, que é quando a entidade recebe e dois documentos que são documentos que a gente faz pra fazer o tratamento, esse documento tem que chegar até a gente pra gente realizar o pagamento, pra (...). Existe um limite onde o número de agricultores a ser cadastrado por município, território. A gente faz o limite pelo valor que a gente disponibiliza, é mais ou menos o que está disponível (*AEAdO*, Entrevista realizada em 2012).

O valor máximo de recurso recebido por um agricultor familiar, como indicado anteriormente, é de R\$4.500,00; em 2012 somente três agricultores ultrapassaram essa cifra (*SDA*, Relatório 2012).

Segundo Holanda (2012), com relação aos objetivos específicos do PAA, as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional estão sendo assistidas pelo programa no Território do Curu e Vale do Aracatiaçu. Em 2010, aproximadamente, 20 mil pessoas foram beneficiadas com esses alimentos, que foram distribuídos em 91 entidades. Houve uma melhoria no cardápio com a introdução de alimentos mais saudáveis nas entidades, os alimentos estão chegando com quantidade, qualidade e regularidade necessárias. Os trabalhos de campo, realizados durante a elaboração da pesquisa de Mestrado do referido autor, possibilitam tal afirmação, o que contribui para o entendimento da execução positiva da modalidade em questão.

A ampliação dos resultados nos últimos anos deu-se, principalmente, à participação dos agricultores familiares e incentivo do CONSEA Ceará, bem como ao trabalho de base feito pela SDA, por meio de oficinas de boas práticas de fabricação, higiene e segurança de alimentos, o que levou à geração de uma demanda regular por parte de municípios que continuaram sendo atendidos pela modalidade em análise, como é o caso de Aiuaba, Apuiarés, Aurora, Barreira, Barbalha, Barro, Capistrano, Catunda, Crateús, General Sampaio, Hidrolândia, Ibaretama, Irauçuba, Itapajé, Itapiúna, Mauriti, Miraíma, Monsenhor Tabosa, Mulungu, Novo Oriente, Pacoti, Paraipaba, Parambu, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quiterianópolis, Quixadá, São Luís do Curu, Solonópolis, Tauá, Tejuçuoca, Trairi, Umirim e Uruburetama (Figura 4).

A Figura 4, apresenta as demandas dos municípios para a Modalidade de CDAF – PAA executada pela SDA de 2009 a 2012.

Figura 4: Demandas dos municípios para a Modalidade de CDAF – PAA executada pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará de 2009 a 2012

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012
Aiuaba					
Altaneira					
Amontada					
Apuiarés					
Arneiroz					
Aurora					
Barbalha					
Barreira					
Barro					
Brejo Santo					
Campos Sales					
Caninde					
Capistrano					
Caridade					
Carire					
Caririacu					
Catunda					
Crateus					
Deputado Irapuan Pinheiro					
Farias Brito					
Forquilha					
General Sampaio					
Hidrolândia					
Ibaretama					
Ibicuitinga					
Independência					
Ipaporanga					
Irauçuba					
Itapagé					

Itapiuna					
Itarema					
Itatira					
Mauriti					
Milagres					
Milhã					
Miraima					
Monsenhor Tabosa					
Mucambo					
Mulungu					
Nova Russas					
Novo Oriente					
Ocara					
Pacoti					
Palmacia					
Paraipaba					
Parambu					
Paramoti					
Pedra Branca					
Piquet Carneiro					
Porteiras					
Potiretama					
Quiterianopolis					
Quixada					
Salitre					
Santa Quiteria					
São Gonçalo do Amarante					
São Luis do Curu					
Solonopole					
Taua					
Tejucuoca					
Trairi					
Umirim					
Uruburetama					
Varjota					
Varzea Alegre					

Legenda



Benefício concedido pelo MDS

Benefício concedido pelo SDA

Benefício concedido pelo MDS E SDA

Os demais municípios participaram em momentos pontuais ou não apresentaram uma regularidade, ocasionada por falta de articulação em nível municipal e consequente concorrência aos Editais.

O Mapa 2 apresenta as demandas dos municípios para a Modalidade de CDAF – PAA executada pela SDA de 2009 a 2012.

Faz-se relevante destacar que o programa não tem contribuído para a formação de estoques estratégicos devido ao baixo excedente, onde toda a produção é entregue as entidades que se localizam dentro dos municípios que a produzem. Apesar do programa estimular o agricultor familiar a produzir excedentes.

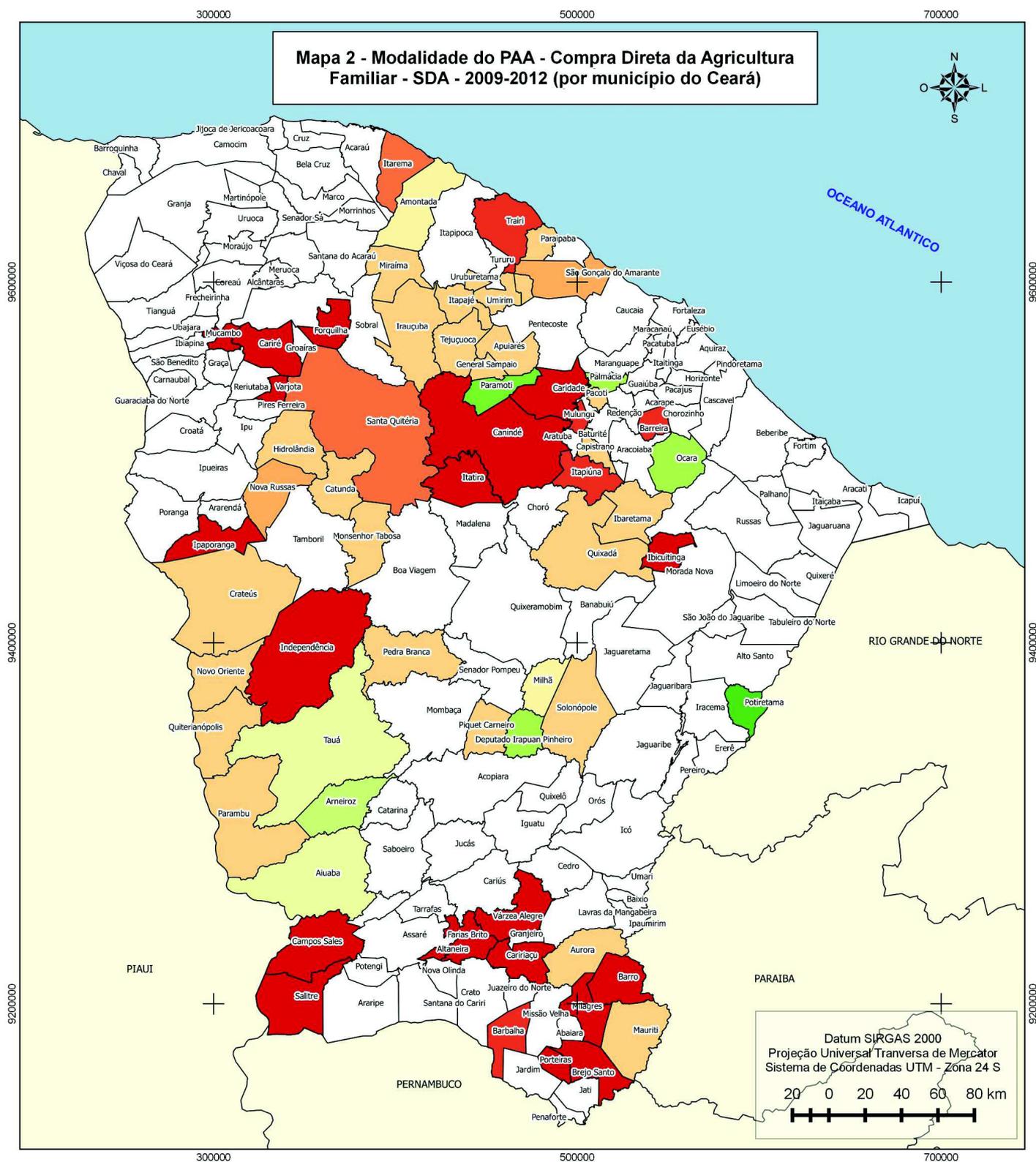
Os entraves encontrados na produção até a entrega dos alimentos na mesa das pessoas assistidas foram identificados a partir da adesão da prefeitura em cumprir com suas responsabilidades, como é o caso dos equipamentos (*freezers*) e falta de transportes para levar os alimentos; a divulgação insuficiente do programa pelos técnicos também é indicada pelos agricultores como um problema para garantir a adesão; o número reduzido de técnicos agrícolas para acompanhar os agricultores que hoje são atendidos por essa modalidade, além do fato de um número considerável de potenciais agricultores não saberem da existência do programa. Ademais, ainda pode-se frisar a demora do pagamento dos projetos e a falta de vigilância sanitária são apontados como outros pontos negativos para o funcionamento do programa (HOLANDA, 2012).

Ainda sobre a Figura 4, percebe-se que, em apenas duas situações, os municípios possuem convênios junto ao MDS por duas modalidades. Ou seja, Tejuçuoca e Mauriti possuem duas modalidades CDAF financiadas pelo mesmo órgão de fomento, mas executadas pelos próprios Municípios e pela SDA. Conforme a Coordenadora do PAA – SDA, M.M, há uma orientação por parte da Secretaria no que se refere à sobreposição de objeto, mas os casos que se observam são iniciativas dos próprios municípios, que procuraram o MDS e estabeleceram Convênio. Segundo H.M (Representante do Município de Mauriti 2013),

Quando começou o PAA a fome era tremenda...e agora que os municípios se estruturaram e o Projeto vigorou, a gente vê que é muito alimento produzido nos municípios. A *per capita* crescendo e a gente optou em Mauriti para os equipamentos públicos. Quem vem acompanhando PAA desde 2009...a gente vê avanço. O que a gente não vê é registro dos avanços e dos problemas. Para mim

o pior problema é a logística em nosso município, para que esses produtos cheguem nas entidades beneficiadas (H.M, registro oral realizado durante o Encontro de Formação de Gestores do CONSEAs Municipais, 2013).

A maioria dos municípios, depois de iniciarem suas participações, manteve-se durante os anos de 2010 a 2012, período de estabilidade na participação dos mesmos.



Gradação de cores conforme ano(s) de atendimento pelo PAA

<ul style="list-style-type: none"> 2008 2008 e 2011 2008 e 2012 2009 2009 a 2012 2010 	<ul style="list-style-type: none"> 2010 a 2012 2010 e 2011 2010 e 2012 2011 e 2012 2012 Municípios não contemplados
---	---

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Todos os benefícios do ano de 2008 foram concedidos pelo MDS. O benefício de 2011 ao município de Paracuru foi concedido pelo MDS. Em 2011 e 2012 os benefícios dos municípios de Mauriti e Tejuçuoca foram concedidos pelo MDS e SDA. Os demais benefícios foram concedidos pelo SDA.

Fonte: MDS (2009-2012)
Organizado por Anna Erika Ferreira Lima (2015) e elaborado por Wallason Farias de Souza

5 COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR COM DOAÇÃO
SIMULTÂNEA (CPR-DOAÇÃO) E INCENTIVO À
PRODUÇÃO E CONSUMO DE LEITE (PAA/ LEITE):
OUTRAS MODALIDADES DO PAA E SEUS REFLEXOS NO
ESPAÇO GEOGRÁFICO CEARENSE



Semana Mundial da Alimentação- Praça da Gentilândia - Fortaleza - CE -
2008

Foto: Acervo Azevedo, 2008.

*Para quem tem uma boa posição social, / falar
de comida é coisa baixa. / É compreensível: eles
já comeram.*

Bertolt Brecht

5 COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA (CPR-DOAÇÃO) E INCENTIVO À PRODUÇÃO E CONSUMO DE LEITE (PAA/ LEITE): OUTRAS MODALIDADES DO PAA E SEUS REFLEXOS NO ESPAÇO GEOGRÁFICO CEARENSE

5.1 Compra Da Agricultura Familiar Com Doação Simultânea (CPR-Doação)

Executado pela CONAB, a Modalidade Compra com Doação-Simultânea tem como objetivo o atendimento a demandas locais de suplementação alimentar, promovendo, nesta proposta, o DHAA.

A Modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede sócio assistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino (ASCOM/MDS, 2012, p. 14).

Com essa modalidade, são comprados produtos de agricultores, cujos alimentos são doados a entidades integrantes da rede socioassistencial local. O limite por agricultor é de R\$4.500,00/ano. Entretanto, o Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012, acrescenta que o limite para participação por unidade familiar é de R\$4.800,00, desde que o acesso seja por intermédio de organizações fornecedoras, ou seja, DAP Jurídica.

Para se escrever uma proposta de PAA Doação Simultânea é preciso que sejam seguidas as etapas: fazer uma assembleia geral com os interessados em participar dessa modalidade junto às entidades que desejam receber os alimentos, deixando claro que todos os presentes têm conhecimento das regras do PAA; posteriormente, é necessário delimitar quem são os agricultores, agricultoras e consumidores beneficiados, considerando a quantidade de produção e se a mesma atenderá à demanda; deve ser feito o levantamento da produção e as quantidades de cada produto no projeto, conferindo-os com a tabela de preços de produtos da CONAB. Caso o preço desses produtos esteja defasado ou desatualizado, a associação e/ou cooperativa pode propor outros preços que atendam melhor a seus custos.

Na sequência, elaborase a síntese do projeto, que consiste no resumo da proposta a ser enviada pela organização proponente. Dela devem constar o valor total do projeto, quantidade de cada produto, número de pessoas atendidas (tanto os beneficiários consumidores quanto os beneficiários produtores), listados e identificados por documentos pessoais (OLIVEIRA, 2012).

Após o envio da síntese à CONAB, a mesma irá analisar e proceder à aprovação; na maioria dos casos, há modificações a serem feitas e, depois, um Relatório Técnico é emitido pela instituição. Uma vez efetuadas as alterações, começa-se o trabalho de preenchimento do PAAnet.

De acordo com Oliveira (2012), o envio do projeto é feito de duas maneiras. Primeiro, encaminha-se o projeto escrito no PAAnet para a CONAB pela internet; segundo, imprime-se o projeto escrito no PAAnet, reunindo-o com todos os outros documentos, para, em seguida, enviá-los à CONAB pelos Correios.

Posteriormente, no caso do Estado do Ceará, a CONAB, após receber todos os documentos e emitir relatório técnico, envia os projetos e demais documentos ao CONSEA - CE.

Essa orientação materializou-se após denúncias e uma solicitação do CONSEA Nacional para que o CONSEA-CE pudesse fazer o controle social dessa modalidade, a fim de serem evitadas denúncias referentes à corrupção. A Câmara Temática de Produção e Abastecimento (CTPA), instância do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (CONSEA-Ceará) priorizou o exercício do controle social desse Programa, entendendo-o como um controle da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado.

Assim, no contexto das políticas públicas brasileiras, recai a ação de incidir sobre os processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, de modo a fazer com que atendam aos interesses coletivos. Essas são, também, as atribuições dos Conseas, segundo a Lei Orgânica de SAN (BRASIL, 2007, p.3) e o Decreto nº. 7.775 (BRASIL, 2012).

Emergiu, então, a necessidade de estabelecer uma parceria entre o CONSEA Ceará, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará (FETRAECE), para a construção de uma metodologia de controle social do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, executado pela CONAB.

A metodologia criada reúne: 1. Procedimento Operacional Padrão (POP) do fluxo das informações; 2. Apreciação dos projetos; 3. Criação e fortalecimento da Rede CONSEA Ceará, constituída por Conseas municipais, sindicato de trabalhadores/as rurais, participantes das conferências de SAN e demais entidades da sociedade civil com credibilidade e atuação na área de SAN.

No decorrer do ano de 2012, elaborou-se, por membros do CONSEA Ceará e pelo Departamento de Economia Doméstica da UFC, na pessoa da Professora Dra. Helena Selma de Azevedo, uma proposta de Procedimento Operacional Padrão, relativa a uma das etapas do fluxo das informações, desde o momento em que a CONAB-CE envia os projetos ao CONSEA Ceará, até este encaminhar à CONAB-CE o parecer sobre os Projetos.

A metodologia de apreciação dos projetos envolveu a construção de instrumentos como: a cópia e síntese dos projetos em PDF, o cálculo da *per capita*, os relatórios locais, os relatórios técnicos, os quadros e planilhas dos projetos e o suporte digital para acesso às informações de todos os sujeitos envolvidos no processo. A metodologia e os instrumentos foram construídos e testados no processo de realização das apreciações dos projetos, por parte da Câmara Temática de Produção e Abastecimento do CONSEA Ceará (CPTA). No Anexo D, constam os “Critérios de Apreciação dos Projetos do PAA/CONAB, realizados pelos integrantes da CPTA-CONSEA CEARÁ.

Entretanto, até a elaboração dessa metodologia, os projetos submetidos à CONAB, com necessidade de parecer do CONSEA, foram sendo analisados sem um instrumental de controle, ou seja, esse processo só foi iniciado a partir do ano de 2009, embora se saiba que, desde 2007, essa modalidade já era executada no Estado.

Vale ressaltar que a construção desta parte da pesquisa deu-se pelas análises realizadas por tabelas concedidas pela CONAB-CE, resoluções e análises de projetos efetivados pelo CONSEA-CE e pesquisas no PAA-Data.

Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional ao realizarem o controle social das políticas afetas a esta temática, se constituem como espaços valiosos de exercício da democracia participativa e da autonomia das representações da sociedade civil. Este processo também possibilita a formação de sujeitos com capacidade de influenciar nas transformações necessárias para a garantia do Direito à Alimentação Adequada (DHAA) e à Soberania Alimentar. Até hoje, essa foi a primeira ação de controle social identificada no PAA no Estado do Ceará, mas ainda com a problemática que se deteve apenas à avaliação para aprovação dos projetos, não tendo sido possível acompanhar a execução dos mesmos na base. Ou seja, não se pode garantir a realização *in locu* dos projetos aprovados e que tiveram o recurso liberado, pois o CONSEA-CE não possui recurso e mesmo técnicos para constatar essa assertiva em campo.

A primeira experiência de CPR-Doação no Ceará ocorreu em 2007. Nesse ano, foram executados pela CONAB-CE R\$8.144.522,24, em 77 municípios, conforme dados da SECOM-CONAB-CE, onde aproximadamente 190 projetos foram contemplados, conforme os dados. Sabe-se, no entanto, que parte desses não finaliza a execução do mesmo, devido a uma série de questões, a exemplo: receber o recurso apenas após a entrega dos produtos; condições climáticas (no Nordeste, a questão da seca é uma problemática); má gestão do recurso que, muitas vezes, não é aplicado na produção, entre outros.

A Resolução CONSEA N° 016/2007, publicada em 17 de dezembro de 2010, que veio deliberar sobre os critérios para orientar o processo de doação de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos com Doação Simultânea da CONAB-CE, em seu §2° determina que

O CONSEA municipal emita um parecer inicial diante das demandas e, posteriormente, constitua através da elaboração de um relatório, o processo de doação. Caso não exista CONSEA municipal formado, que seja constituída uma comissão de controle social formada pelas seguintes instituições: EMATERCE, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Pastoral Social, Secretaria de Ação Social e a entidade solicitante.

Em 2008, o recurso de R\$11.628.023,87 foi revertido a 113 projetos, dos quais 68 haviam sido renovados do ano anterior, ou seja, 60,17%, localizados em 62 municípios. Nessa situação, o município de Jaguaribe, que aprovara 7 projetos, para os quais era previsto um repasse de R\$1.588.865,55, apresentou, em maio de 2009, um saldo de R\$35.739,86, que não havia executado. Essa foi também a pior execução do ano, seguindo-se Alto Santo, que teve seis projetos aprovados, com um recurso revertido de R\$1.012.752,20; e Iracema, que por seis projetos recebeu R\$916.725,12, sem executar, no entanto, todo o proposto, ficando com um saldo de R\$109.522,1 (SECOM-CONAB-CE). Ressalta-se que este último dado advém do documento cedido durante uma das entrevistas realizadas na CONAB-CE.

Em 2008, foram identificados nos arquivos da Câmara Temática de Abastecimento e Produção, Resoluções do CONSEA que deliberava sobre aprovação de doações de alimentos do PAA da CONAB¹³ para o SESC/ Iparana (Resolução Consea 020/2008); para o Banco de Alimentos de Juazeiro do Norte (Resolução Consea 021/2008); ao Centro Espírita o Pobre de Deus de Viçosa do Ceará (Resolução Consea 022/2008); à Fundação Cazuza do Município de Itarema (Resolução Consea 023/2008) e ao Lar da Criança Domingos Sávio em Fortaleza (Resolução Consea 024/2008).

Durante o ano 2009, 66 municípios foram beneficiados, tendo 255 propostas de entidades fornecedoras referendadas pelo CONSEA-CE¹⁴ segundo a CONAB-CE (2010) e previsto cerca de R\$20.171.383 (Resoluções 032-2009, 036-2009, 039-2009, 041-2009, e 042-2009). Tal resultado foi liberado em fevereiro de 2010, conforme a CONAB/SUREG/CE – GEDES. Segundo a fonte, foram pagos R\$19.130.212,21 a entidades de 64 municípios.

Com relação aos municípios, o que apresentou maior quantidade de projetos aprovados foi Iracema (15 projetos), somando um total de R\$2.375.939,63, beneficiando, assim, 63.622 pessoas de acordo com o documento CONAB-CE (2010), seguido por Alto Santo, onde se pagou R\$1.423.472,80 a onze entidades fornecedoras e beneficiaram-se 62.493 pessoas nas 129 entidades escolhidas para receber os produtos da agricultura familiar.

Os dados, acima relatados, foram concedidos pelas duas instituições. Nesse período ainda não havia sido implantado o PAADData, do qual só se possuía informação sobre essa modalidade, de 2011 e 2012. É fato que as propostas aprovadas pelo CONSEA-CE, nesse ínterim, não necessariamente, receberiam o valor condizente ao projeto, uma vez que, para tanto, deveriam entregar o produto proposto, e, em diversos casos, isso não foi realizado.

Um dos problemas que a gente encontra na CONAB ainda é o compromisso daquela associação, ou outra entidade que foi aprovada a proposta para entregar X produto. As vezes é isso que ocorre... a entidade é aprovada pelo CONSEA, mas não tem como produzir. Nos últimos anos a gente vê muito o problema mesmo é da seca... e não é só no Ceará. É em todo Brasil (DAF, Gerência de Desenvolvimento e Suporte Estratégico – GEDES, Entrevista realizada em fevereiro de 2012).

É nesse contexto que tal modalidade apresentou-se como a mais complexa para análise, uma vez que os dados cedidos, por vezes, não se coadunavam. Ligados a isso estavam a demora no envio dos projetos ao CONSEA-CE, pela CONAB-CE; o fato de muitos projetos serem enviados e não haver um efetivo no Conselho que pudesse avaliá-los em tempo hábil, pois todas as ações deste ocorrem de forma voluntária; a CONAB enfrentar uma série de problemas que levaram à morosidade no repasse dos resultados, escândalos nesta instituição, entre outros.

Conforme dados cedidos pela CONAB-CE (2010), foram 52 entidades selecionadas como fornecedoras; 5.403 agricultores familiares em 68 municípios no ano 2010, tendo sido revertido o recurso de R\$6.984.749,10. O município de Jaguaratama (17) teve a maior quantidade de propostas encaminhadas pela CONAB-CE ao CONSEA-CE, sendo previsto um recurso na faixa de R\$1.043.303,4.

Entretanto, constam pelas resoluções do CONSEA, 165 propostas que seriam executadas por entidades fornecedoras, distribuídas por 65 municípios, destinadas a receber, cerca de R\$18.811.282, 63. Nesse contexto, das 17 propostas de Jaguaratama, apenas 12 foram aprovadas pelo Conselho. Dentre os motivos que levaram a não aprovação das demais, variaram entre erros de *per capita*, impossibilidade de produção e armazenamento. As Resoluções do CONSEA-CE 044.2010 (139 propostas), 048.2010 (2 propostas), 049.2010 (23 propostas) e 050.2010 (1 proposta).

Conforme o relatório de Gestão da CONAB (2010), foram adquiridas 6.691 toneladas de diversos produtos alimentícios de 5.403 produtores familiares e distribuídas a 2.343 instituições sociais, conforme Quadro 5.

Quadro 5: Demonstrativo de Aquisição pela CPR-Doação/ MDS – 2010

Ano	N. de Agricultores	N. de Municípios	Quantidade (t)	Pessoas Beneficiadas	Entidades Beneficiadas	Recursos Gastos com Aquisição (R\$)
2009	5.524	63	661	979.777	248	19.130.300,63
2010	5.403	68	6.691	982.194	2.343	21.124.696,82

Fonte: Supaf-Gecaf, 2010 org. Pela Autora (2015).

Em relação ao exercício anterior (2009), houve redução de 2,19% no número de produtores familiares atendidos e aumento de 912,25% na quantidade adquirida, conforme quadro. Faz-se necessário, no entanto, refletir que o número de propostas aprovadas pelo CONSEA-CE, e a somatória do recurso que beneficiaria esses projetos não condiz com o valor colocado no “Demonstrativo de Aquisição pela CPR-Doação-MDS (2010)”. Diferentemente, ocorreu em 2009, que possui um valor absoluto de recurso igual ao do Quadro acima.

A ampliação expressiva aconteceria em 2011 se houvesse a garantia de que todos os projetos referendados pelo CONSEA-CE recebessem o recurso. Nesse contexto, em termos financeiros, o repasse mais expressivo seria o do ano de 2011, quando foram prospectados R\$26.994.755,73 para 82 municípios que tiveram 178 entidades com projetos aprovados pelo CONSEA-CE (Resolução CONSEA-CE 054.2010).

O Município de Saboeiro (9) comandou a quantidade de projetos aprovados pelo CONSEA-CE, os quais perfizeram um total de R\$751.404,50, seguido por Jaguaratama (8), o qual teve uma soma de R\$737.870,90. Segundo os dados da Tabela de projetos referendados pelo CONSEA-CE, a Associação Comunitária da Agricultura Familiar do Sítio Muquém no Município de Porteiras, Território do Cariri, apresentou a maior proposta aprovada e com o recurso liberado no valor de R\$403.220,35. Entretanto, quando se analisa o valor no PAA-Data o mesmo difere, alterando-se para R\$395.947,40.

Vale destacar que o valor aprovado na Resolução CONSEA-CE 054.2010, no que se refere à Assoc. Com. Dos Produtores Rurais dos S. Lagoa de Dentro (Saboeiro), era de R\$ 403.220,35 diferente do que foi lançado no PAADData (2011).

O mesmo acontece em outras situações como na Comunidade dos Produtores Rurais dos S. Lagoa de Dentro (Saboeiro), cujo investimento, segundo a Resolução do CONSEA, era de R\$197.972,50, diferente do que foi lançado no PAADData, R\$184.462,00 (2011).

O município que apresentou o maior benefício recebido pelos projetos foi Iracema (R\$854.774,60). Vale dizer que tal valor difere do aprovado pelo Conselho, uma vez que ao submeter três projetos de entidades, o montante seria apenas de R\$796.317,80 (Quadro 6).

Quadro 6 – Associações fornecedoras beneficiadas em 2011 – CONSEA-CE e PAADData.

Associações Fornecedoras	CONSEA-	Paadata
Ass. Dos Trab. R. Do Senhor Do Bonfim	382.402,95	211.461,20
Ass. Mor. De Paz. I Cicero L. Magalhães	152.971,35	383.351,95
Ass. Com. Valdemiro Patricio Gomes	260.943,50	260.961,45
Total	796.317,80	855.774,55

Fonte: Consea-CE (2011) e PAADData(2011) org. pela Autora (2015).

Nesse momento, dá-se uma série de irregularidades e denúncias tanto em nível Nacional como Estadual. Em entrevista à revista Veja, Oscar Jucá Neto, diretor financeiro da CONAB (2011), afirmou que a Conab estaria adiando o repasse de R\$14,9 milhões a uma empresa de alimentos para barganhar uma comissão de R\$5 milhões, que seriam acrescentados ao valor da dívida de forma fraudulenta. O mesmo denunciou, também, a venda de um terreno da empresa em uma área nobre de Brasília por R\$8 milhões, um quarto do valor estimado de mercado, em favor de uma pequena imobiliária, que seria laranja de um influente político do PTB. Cinco dias após sua declaração à Revista Veja (2012), Oscar Jucá Neto pediu demissão ao então ministro da Agricultura, Wagner Rossi.

No Ceará, ocorreu o caso da paralisação do Programa por falta de recurso. A denúncia do deputado federal Raimundo Gomes de Matos (PSDB) foi levada ao plenário da Câmara dos Deputados no dia 13 de julho de 2013. Concomitante a essa denúncia, ocorreu junto ao CONSEA-CE diversas indicações de irregularidades relacionadas à demora no repasse de recursos, bem como a falta de transparência no processo de aprovação dos Projetos. Uma série de *e-mails* foi enviada ao CONSEA-CE, tendo como pauta a aprovação de projetos, relações de poder mais complexas e acusações, por vezes, não fundamentadas, pois não constavam provas suficientes.

Em 2012, participaram da análise 121 projetos procedentes de 59 municípios (Acará, Acopiara, Alto Santo, Apuiarés, Aracati, Arneiroz, Banabuiú, Beberibe, Boa Viagem, Capistrano, Cariré, Cariús, Carnaubal, Cascavel, Catarina, Chorozinho, Ererê, General Sampaio, Hidrolândia, Horizonte, Ibiapina, Icó, Iguatu, Independência, Ipu, Iracema, Itapiúna, Jaguaratama, Jaguaribara, Jaguaribe, Jijoca de Jericoacoara, Lavras da Mangabeira, Limoeiro do Norte, Milhã, Monsenhor Tabosa, Morada Nova, Mucambo, Nova Russas, Ocara, Orós, Pacajus, Palhano, Paraipaba, Pentecostes, Potiretama, Quiterianópolis, Quixelô, Quixeramobim, Quixeré, Redenção, Russas, Saboeiro, Santana do Acaraú, São Benedito, São João do Jaguaribe, Tejuçuoca, Tianguá, Trairi e Viçosa do Ceará).

Os projetos envolveram um montante de recursos de R\$11.700.191,25 e 3.693,552,400 kg de alimentos. Dentre os 121 projetos analisados, 54 foram aprovados, 31 aprovados com reformulação e 36 não foram aprovados.

O total geral dos projetos aprovados, 85, envolveu recursos de R\$8.105.892,10 e 2.707.818,600 kg de alimentos, adquirindo alimentos de 2.064 agricultores/as familiares, sendo 735 mulheres e 1.329 homens. Os alimentos serão entregues para 835 entidades consumidoras e atenderão a um total de 316.437 pessoas.

Essa construção coletiva permitiu vivenciar os objetivos do controle social: “possibilitar a participação da sociedade nos assuntos de governo; tornar o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa; zelar pela utilização dos recursos públicos e democratizar a gestão das políticas públicas” (D’ÁVILA, 2010, p. 64). Foi constatado, também, que os conselhos, como explica Maluf (2009, p 40 e 42), são espaços híbridos de encontro entre Estado e sociedade civil, que nem sempre se configuram como espaços de parceria, mas, na maior parte das vezes, de tensões e conflitos pela diversidade de interesses. Entretanto, esses processos de encaminhamento e aprovação dos Projetos pelo CONSEA-CE não se deram apenas em 2012, mas sim a partir de 2009 (Tabela 17).

Tabela 17: Informações de recursos aplicados e resultados do PAA 2009 a 2012-CPR-DOAÇÃO (CONAB).

ANO	QT DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS	QT DE ENTIDADES BENEFICIADAS	RECURSO (R\$)
2009	38	80	11.184.357,4
2010	65	168	18.811.282,63
2011	77	178	27.130.606,53
2012	59	121	11.700.191,25
TOTAL	239	527	68.826.437,81

Fonte: CONSEA, 2009-2012 org. pela Autora (2013).

Como se observa, o salto quantitativo de municípios atendidos, entidades beneficiadas é progressivo de 2009 a 2011. No entanto, em 2012, percebe-se uma diminuição nessas cifras, uma vez que foi nesse ano que se aplicou pela primeira vez a metodologia apresentada no referente Tópico desta Tese.

Em 2012, mais uma vez, Acaraú retoma as aprovações de projetos, perfazendo um total de 8, que tiveram revertidos R\$431.752, 15.

Entretanto, os valores evidenciados por meio de Resoluções pelo CONSEA-CE não representam o que vem sendo executado. Tais dados não se encontram disponibilizados facilmente pela CONAB-CE.

Vale ressaltar que inexistente um controle social que acompanhe os resultados de execução. Sendo assim, indica-se que essas assertivas têm como implicações o fato de os recursos não serem repassados em tempo hábil para o desenvolvimento da produção; a publicitação das Resoluções não se darem de forma favorável àqueles que vivem em municípios que não possuem CONSEA municipal; também pelo caso da DAP não garantir que o agricultor familiar cadastrado seja o mesmo produtor; entre outras questões evidenciadas durante o período da pesquisa.

As informações concedidas pela CONAB-CE são condizentes aos anos 2011 e 2012. Os anos anteriores, conforme funcionário, “não estão sistematizadas e precisariam de mais tempo para serem repassadas” (Registro oral de funcionário da CONAB, maio de 2012).

No ano de 2012, o CONSEA-CE aprovou oito Resoluções (Resolução 060.2012; Res. 061.2012; Res. 062.2012; Res. 063.2012; Res. 066.2012; Res. 068.2012; Res. 070.2012; Res.071.2012; Res.072.2012 e Res.073.2012.) que deliberavam sobre Aprovação “*ad referendum*” de propostas de entidades para execução do PAA na modalidade Doação Simultânea da CONAB Regional do Ceará. Tais Resoluções indicaram a aprovação de 48 projetos.

Os projetos aprovados nesse ano apresentam R\$5.445.470,5, tendo sido pagos R\$7.736.825,90 por projetos aprovados em 2012. Entretanto, foram identificados projetos que não constam das Resoluções do CONSEA-CE entre 2009 e 2012.

Utilizando como exemplo Acaraú, as resoluções do Consea-CE, em 2012, não apresentam nenhuma das associações que constam do PAAData do ano correlato. Por exemplo, as Resoluções apresentam três Associações: Associação Comunitária dos Moradores e Agricultores da Localidade de Pedrinhas (R\$31.493,65), Associação dos Produtores de Lagoa dos Espinhos (49.489,40) e Associação Comunitária dos Moradores de Imburanas (35.994,00), enquanto que o PAAData (2012) disponibiliza três outras entidades, sendo elas: Associação Comunitária dos Produtores de Mirindiba (R\$94.472,60), Conselho dos Índios Tremembé de Queimadas (R\$103.328,00) e Associação Comunitária dos Produtores e Agricultores de Celsolândia (R\$53.978,50).

Dentre as possibilidades de esses projetos não constarem nas Resoluções, estão: a) terem sido aprovados em reuniões do CONSEA e da CONAB, nos anos 2011 e 2012; b) Se tratarem de projetos de anos anteriores (2008 e 2009), dos quais o CONSEA não possui registro; e também por terem sido deliberações da CONAB-CE.

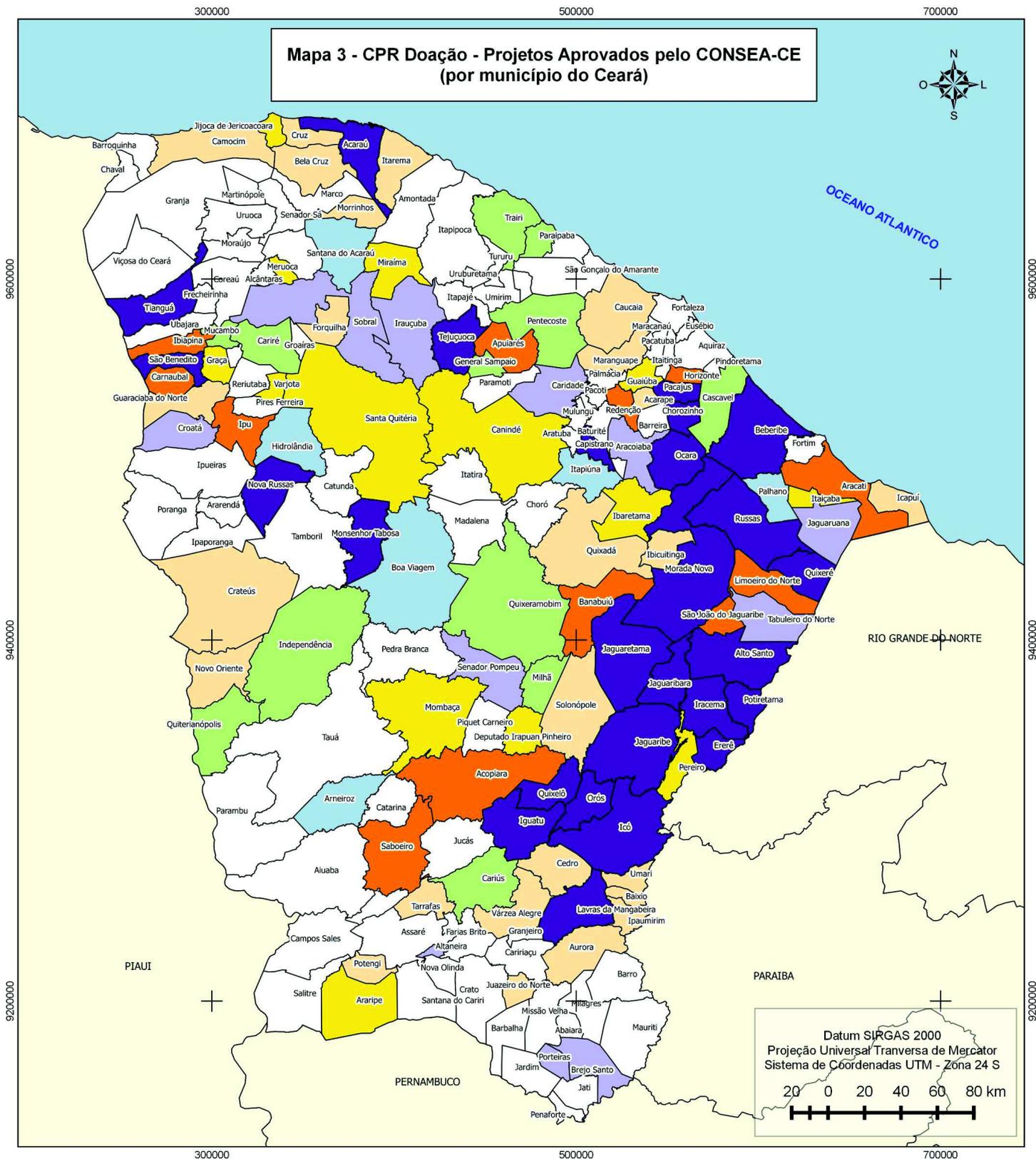
A maior quantidade de projetos aprovados e executados estão no Território da Cidadania do Sertão dos Inhamuns/Crateús (nove projetos), onde a articulação para elaboração de projetos se deu principalmente no município de Catarina (cinco projetos aparecem no PAA Data no valor de R\$431.938), como apresentado anteriormente. O Território Rural do Vale do Jaguaribe teve doze projetos aprovados, com maioria em Alto Santo (quatro projetos), os quais receberam aproximadamente R\$383.680,4 para execução dos mesmos.

Posteriormente, pode-se destacar o Território do Sertão Central, que teve 6 projetos aprovados: um de Banabuiú e cinco de Quixeramobim, uma perspectiva de recurso de aproximadamente R\$234.199,5. Destes foram executados, especificamente os de Quixeramobim, tendo sido pagos R\$130.745,50. O valor se consubstancia como inferior porque as Associações e Cooperativas não produziram o que vinha proposto em seus projetos. A seca é um dos motivos utilizados como justificativa pelos agricultores.

No Território Rural do Vale do Jaguaribe, no caso de Lavras da Mangabeira, os quatro projetos aprovados pelo CONSEA-CE foram pagos, conforme consta do PAA Data. Esses somaram aproximadamente R\$436.420,6; os valores correspondem tanto nas resoluções como no site. Em Jaguaribe, dois projetos, Ass. Comunitária dos Moradores da Taboca (R\$150.352) e Assoc. Das Mulheres Produtoras Rurais de Ilha Grande (R\$44.998,0) receberam o recurso conforme consta do site. Em Quixeré, somente um projeto (Assoc. Com. Beneficiários da Lagoinha) foi executado e pago. Este consta da Resolução 054/2011 do CONSEA-CE.

Conforme o Mapa 3, municípios do Vale do Jaguaribe e Centro Sul Vale do Salgado apresentaram uma regularidade na aprovação de projetos, a exemplo de situações pontuais como em Acaraú, Tejuçuoca, Tianguá, São Benedito, Ocara, Nova Russas e Monsenhor Tabosa. Acredita-se que tal fato se deve, principalmente, pela contratação de projetistas, o que se configura como um verdadeiro comércio, posto que dificilmente encontram-se técnicos de prefeituras capacitados para elaboração dos mesmos. Aqui se faz uma sugestão, a qual poderiam ser realizados cursos de formação para os profissionais e os agricultores familiares.

Os municípios mais pobres ficam à margem das possibilidades de submissão desses projetos. Esse fato explica a quantidade de municípios que não estão sendo atendidos pela modalidade (CR-Doação).



**Mapa 3 - CPR Doação - Projetos Aprovados pelo CONSEA-CE
(por município do Ceará)**

Gradação de cores conforme ano(s) de atendimento pelo PAA

- 2010
- 2011
- 2010 e 2011
- 2011 e 2012
- 2010 e 2012
- 2012
- 2010, 2011 e 2012
- Municípios não contemplados

Fonte: MDS (2010-2012)
Organizado por Anna Erika Ferreira Lima (2015) e elaborado por Wallason Farias de Souza

5.2 A modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA/ Leite)

A modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite) foi criada para contribuir com aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e, também, incentivar a produção de agricultores familiares (MDS, 2012). No Estado do Ceará foi instituída em 2009, executada pela SDA por intermédio da CODET. O PPA Leite atua no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e o norte de Minas Gerais.

Dentre os seus objetivos, constam: 1) Fortalecer o setor produtivo (bovinocultura e caprinocultura leiteira) por meio da aquisição de leite com a garantia de preço durante todo o ano.

O valor do litro do leite já é prefixado pelo Grupo Gestor e é atualizado semestralmente de acordo com média dos preços praticados pelo mercado local. O litro do leite de vaca tipo C está custando, em média, R\$ 1,25, sendo que o laticínio recebe cerca de 40% desse valor, e os outros 60% são repassados ao agricultor. Já o litro do leite de cabra está em torno de R\$ 1,8 (MDS, 2012).

- 2) Inserir o pequeno agricultor familiar ligado ao PRONAF como produtor de leite no mercado informal;
- 3) Distribuir leite diariamente para as crianças na faixa etária de 2 a 7 anos de idade, gestantes, idosos e nutrízes, desde que estejam em estado de insegurança alimentar e nutricional;
- 4) Incentivar a vacinação das crianças, pondo-a em dia, com acompanhamento nutricional dos beneficiados, acompanhamento pré-natal das gestantes e estímulo à amamentação;
- 5) Contribuir para a diminuição da mortalidade infantil; e
- 6) Contribuir para diminuição da desigualdade social.

Para a definição dos municípios a serem beneficiados foram tomados parâmetros, como Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), [...] sendo este em função dos dados de insegurança alimentar e nutricionais do SISVAN, levando-se em conta o volume total do leite a ser distribuído diariamente (OLIVEIRA, 2011).

Vale destacar que, conforme o IDM (2010) no Ceará, apenas um município encontra-se na Classe 1 (Fortaleza) que condiz a 29% da população; sete encontram-se na Classe 2: Eusébio, Maracanaú, Sobral, Barbalha e São Gonçalo do Amarante, Aquiraz e Tianguá, perfazendo um total de 8,7% da população; da Classe 3 constam setenta municípios, dos quais os melhores classificados são: Itaitinga, Ibiapina, Crato, Caucaia e Limoeiro do Norte, ou seja, 36,7% da população; já a Classe 4 é composta por cento e cinco (105) municípios, 25,5% da população, dentre os quais os melhores classificados são Jaguaribe, Massapê, Pentecoste, São João do Jaguaribe e Capistrano. Os piores classificados são Catarina, Ibaretama, Ererê, Caridade e Abaiara (IPECE, 2010).

De acordo com a Resolução N° 37, de 9 de novembro de 2009, na qual o MDS estabelece as normas que regem o PAA-Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite), o público-alvo são famílias com renda mensal *per capita* de até ½ (meio) salário mínimo e que tenham, entre seus membros, pessoas em alguma das seguintes condições:

I - Gestantes, mediante a constatação da gestação pelas Unidades Básicas de Saúde e que façam exame pré-natal;

II - Crianças de 2 até 7 anos de idade que possuam certidão de nascimento e que estejam com controle de vacinas em dia;

III - Nutrizes até 6 meses após o parto e que amamentem, no mínimo, até o sexto mês de vida da criança;

IV - Pessoas com 60 anos ou mais;

V - Outros, desde que justificado e autorizado pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN;

§ 1º Os beneficiários terão direito a 1 litro de leite por dia até o limite de 2 litros por família.

§ 2º As crianças cadastradas até a data de publicação desta Resolução com idade de até 2 (dois) anos permanecerão como beneficiárias do Programa até a idade limite prevista no Inciso II deste Artigo.

§ 3º Para efeitos de cadastramento, o beneficiário titular deverá ser o responsável pela família, devendo ser registrado na ficha de cadastro o membro familiar que atende a um dos requisitos listados acima.

Segundo, Oliveira (2011),

[...] o público alvo são os que atenderem os critérios elencados acima pela Resolução e, como prioridade, continuar-se-á atendendo os beneficiados que estejam com a renda per capita na faixa de ½ salário mínimo e em estado de insegurança alimentar e nutricional, mas poder-se-á também atender outro grupo de beneficiário, dependendo da necessidade apresentada e da aprovação do CONSEA Estadual e do MDS (p.30).

Para participar e ter a compra garantida do seu produto a preço fixo, o agricultor familiar deve seguir exigências, como produzir no máximo 100l de leite/dia; possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), enquadrando-se nas categorias A, A/C, B; e ter comprovante de vacinação dos animais.

Na maioria dos estados conveniados, o agricultor deve procurar o laticínio mais próximo do imóvel para participar do PAA-Leite. O laticínio é contratado pelo MDS por meio de licitação. Em alguns estados, no entanto, o agricultor deve participar de uma associação, responsável pelo contrato com o laticínio, o que dispensa a licitação.

As empresas laticinistas participarão do PAA, realizado pela SDA, devendo respeitar critérios como: possuir registro no Serviço de Inspeção Estadual (SIE) ou Federal (SIF); estar com as obrigações fiscais e trabalhistas plenamente legalizadas e atualizadas; possuir cadastro atualizado dos fornecedores de leite pronafianos no sistema informatizado da SD; manter cadastro dos beneficiados produtores mensalmente atualizado no local do beneficiamento do leite para fiscalização do MDS; e possuir estrutura para atender de forma eficiente aos beneficiados consumidores.

Dentre as obrigações e responsabilidades dos laticínios constam (OLIVEIRA, 2011):

- a) Distribuição de leite, diariamente, nos locais estabelecidos e dentro do prazo de consumo;
- b) Fornecer *freezers* para a estocagem do leite nos pontos de distribuição, em quantidade suficiente para armazenagem;
- c) Transportar o leite em caminhões apropriados, reposição do leite quando forem encontradas embalagens danificadas;
- d) Receber obrigatoriamente o leite dos produtores em até 150 litros de leite/dia, até o limite da cota de leite estipulada pelo Programa a cada laticínio;
- e) Priorizar a captação do leite na qualidade prescrita pela Instrução Normativa N. 51 do MAPA. Atualizar o sistema informatizado do Programa do Leite Estadual quinzenalmente, informando qual o produtor e o volume do produto adquirido e todos os demais itens, em conformidade com Art. 8º da Resolução n. 37 (SDA, 2010).

Os órgãos executores do Programa são: SDA, tendo como parceiros: Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social; Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE); CONSEA, Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERCE); Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará (FETRAECE), Delegacia Estadual do Desenvolvimento Agrário, Prefeituras Municipais, com suas Secretarias de Agricultura, Saúde e Ação Social, Sindicatos, Associações Comunitárias, entidades religiosas e os Comitês Gestores PAA/Leite, os quais terão papel fundamental no acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos (OLIVEIRA, 2011, p.32).

Em âmbito estadual, o controle social será exercido pelo CONSEA, que poderá constituir comissão técnica para acompanhar a execução do Programa no Estado. Em âmbito municipal, o controle será exercido pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional ou, na ausência deste, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselho Municipal de Assistência Social, de acordo com o art. 11º e 12º da Resolução n.37 de 2009 (OLIVEIRA, 2011, p .32 e 33).

Vale ressaltar que o controle social do programa, quando ocorre, é realizado de forma precária e assistemática. Segundo o MDS (2009), no “Sumário Executivo: Pesquisa de Avaliação do PAA/Leite³” estabelece a seguinte crítica:

Os CONSEAS municipais praticamente inexistem e os estaduais são acionados apenas para cumprir exigências burocráticas formais, ou quando acontecem denúncias de maior gravidade, que são relativamente raras. Além dos CONSEAS estaduais, participam dessa atividade, de forma menos frequente, outros conselhos sociais, algumas ONGs e o Ministério Público. Apesar dessa lacuna, os problemas que afligem o programa se restringem a questões relacionadas com o planejamento e a operacionalização, não tendo sido encontrada ao longo da pesquisa qualquer evidência da existência de problemas de outra ordem (MDS, 2009, p. 6).

A esse respeito, levanta-se a seguinte questão: Como efetivar controle social sem recursos e sem pessoas? Limitar a não efetivação do mesmo à inexistência de Conselhos ou levantar acusações de natureza que os mesmos procuram visibilidades ou quando são “forçados”, dadas as exigências burocráticas formais, descredibiliza o papel destes que têm possibilitado a garantia e manutenção dessa política social de combate à pobreza. Sendo, assim, para que existir os CONSEAs? Não seria essa a intenção de afirmações dessa gravidade? Acredita-se que, dentre os problemas, principalmente no que se refere ao Estado do Ceará, estes giram em torno mais da falta de sujeitos ativos e com disponibilidade, bem como de recursos e instrumentos de acompanhamento dessas políticas, do que por conta dos supracitados motivos indicados pelo MDS (2009).

Uma série de denúncias, especificamente nos anos de 2011 e 2012 foram realizadas pela sociedade civil e apuradas pelo CONSEA-CE. Exemplos destas, estão: a) Em 28 de abril de 2011, o *Diário do Nordeste* informou que 40 mil famílias cearenses estavam correndo o risco de não receberem o litro de leite diário, de um total de 80 mil que eram cadastradas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) / Leite. Na ocasião, a falta do produto se dava pela necessidade de alimento para o gado, o que reduziu pela metade a produção da bacia leiteira cearense. Em razão da burocracia e de limitações de recursos do Governo Federal, a própria Secretaria de Desenvolvimento Agrário ficou impossibilitada de comprar o material de outras fontes;

b) Em 2012, um Deputado Estadual, W.L, informou que, pelo menos, 30 municípios deixariam de ser atendidos pelo Programa. As empresas que abasteciam o leite na região já estavam realizando suas atividades apenas com a metade do total e não renovou o contrato com o Governo Federal, em virtude do preço do produto, que está abaixo de outros estados. No Ceará, o Governo Federal compra o leite a R\$0,95, e o Governo do Estado a R\$0,04, enquanto na Bahia e em Pernambuco se paga até R\$1,17 (Diário do Nordeste, 7 de outubro de 2013).

c) Em julho de 2013, o Jornal o Povo recebeu a denúncia de que mais de cinco mil sacos de laticínios, em mau estado de conservação, foram distribuídos para crianças do município de Boa Viagem, a 221 quilômetros de Fortaleza. O restante do material, 2.500 litros, foi apreendido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF).

O leite foi encontrado na carroceria de um caminhão, que foi abordado no KM-214, na BR-020, na última quinta-feira. O material seria destinado a cearenses cadastrados pelo Programa Fome Zero, por meio das secretarias de Saúde de Madalena e Itatira, no Interior do Estado. Entretanto, o transporte do laticínio ocorreu sem a refrigeração exigida. Baratas também foram encontradas nos recipientes. 'O MDS tomará todas as medidas necessárias para auxiliar na identificação e punição dos responsáveis para que tal fato não torne a se repetir', informou a nota do Ministério (Jornal O Povo, 21/07/2013).

Os dados fornecidos pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) versaram apenas sobre os anos de 2007 a 2013. Foi indicado que os dados anteriores não se encontravam sistematizados nos registros do setor responsável. Foi o que afirmou a representante estadual do programa, G.M., em entrevista realizada em setembro de 2013.

No ano de 2007, 110 municípios foram beneficiados com o PAA Leite Fome Zero, os quais fazem parte dos Territórios Rurais e da Cidadania. Cerca de 1.500 produtores de leite bovino foram atendidos, sendo identificados em 50 municípios do Estado do Ceará. A maior parte dos produtores está em Quixeramobim (220) e Banabuiú (95) no Sertão Central, e Tauá (75) no Sertão dos Inhamuns/Crateús. Esses resultados contribuíram para o beneficiamento de 41.752 pessoas, com a maior parcela em Sobral (2.563) e Massapê (1.090) no Território da Cidadania de Sobral, e Boa Viagem (1.143), no Território dos Sertões de Canindé.

De acordo com a Tabela 18, por Território da Cidadania em 2007, o recurso foi distribuído, principalmente, para os Territórios Rurais, como destacado, enquanto que o Território da Cidadania mais beneficiado foi o Território dos Inhamuns/Crateús (Ver Tabela 18).

Tabela 18: Distribuição do Recurso por Territórios (2007).

Nº	Município	Qtd. Projetado	Qtd. Realizado		Valor
1	Sobral	1.847.265	1.424.811	R\$	1.567.292,10
2	Cariri	1.961.510	1.539.017	R\$	1.692.918,70
3	Sertão Central	1.698.345	1.120.192	R\$	1.232.211,20
4	Maciço De Baturité	773.435	590.875	R\$	649.962,50
5	Inhamuns/Crateús	2.375.785	1.797.788	R\$	1.977.566,80
6	Vale Do Curu	1.865.150	1.551.156	R\$	1.706.271,60
7	Sertões De Canindé	527.790	394.767	R\$	434.243,70
8	Zona Rural	8.907.095	6.950.268	R\$	6.950.269,00
	Total	19.956.375	15.368.874	R\$	16.210.735,60

Fonte: SDA (2007) org. pela Autora (2013).

O Município de Tauá se destacou no Território da Cidadania do Sertão dos Inhamuns/Crateús, principalmente, pela movimentação de sua bacia leiteira. A produção de leite bovino é expressiva na região, explicando os resultados. Seguido do Território de Sobral que, por sua dimensão e economia ligada ao setor agropecuário, sempre demonstrou e apresentou demandas pela produção agropecuária.

Em 2008, foram distribuídos R\$21.348.405,00 para todo o Estado do Ceará. Uma quantidade progressivamente maior que a do ano 2007, quando analisamos os dados. O interesse do Governo do Estado em atender aos Territórios em sua totalidade e, conseqüentemente, o incentivo à adesão dos municípios a esse projeto demonstrou que a alternativa da distribuição do Leite Fome Zero teria bons resultados. Percebe-se, no entanto, que aqui estamos discutindo resultados, pautados em informações fornecidas pela SDA e por relatórios analisados, principalmente, a partir de 2009, quando se deu o Convênio Nº 005/2009.

Ainda sobre 2008, 50 municípios tiveram produtores participando do Programa, e o Leite foi distribuído em 146 municípios. Até esse ano, somente fora comercializado “leite bovino”. Os municípios que tiveram o maior benefício de recurso foram: Sobral (R\$1.302.195,00), Viçosa do Ceará (R\$490.886,00), Itapipoca (R\$487.056,00), Icó (R\$375.162,00) e Morada Nova (R\$364.957,00). Por Território, os dados constam da Tabela 19:

Tabela 19: Distribuição do Recurso por Territórios (2008)

Nº	Território da Cidadania	Projetado	Realizado	Valor (r\$)
1	VALE DO CURU	1.759.300	1.759.980	1.928.538,00
2	SERTÃO CENTRAL	1.259.980	1.102.401	1.251.073,00
3	INHAMUNS/CRATEUS	2.279.425	2.300.059	2.387.413,00
4	MACIÇO DE BATURITÉ	755.915	707.370	821.036,00
5	CARIRI	1.020.175	1.005.323	1.122.060,00
6	SERTÃO DE CANINDÉ	632.545	638.446	728.151,00
7	SOBRAL	1.580.450	1.562.735	1.774.038,00
	TERRITÓRIO RURAL	10.705.815	10.201.104	11.336.096,00
	TOTAL	19.993.605	19.277.418	21.348.405,00

Fonte: SDA (2008) org. pela Autora (2013).

É possível observar que 1.727 produtores de leite foram atendidos com esses valores, a maioria de Quixadá (309), Missão Velha (112), Pentecoste (106), Ipaumirim (104) e Solonópoles (101). A distribuição do Leite ocorreu entre 52.815 pessoas, das quais 3.014 eram de Sobral, 1.212 de

Icó e 1.121 de Itapipoca.

No ano 2009, o recurso revertido pelo MDS, via SDA, perpassou por R\$19.806.245, distribuídos por 150 municípios. Houve uma homogeneização dos municípios no que se refere a beneficiários atingidos e leite distribuído.

A quantidade de municípios por produtores participantes foi de 52 municípios, onde 1.900 produtores participantes foram beneficiados, 1.093 somente nos Territórios Rurais e 357 no Território da Cidadania do Sertão Central. A quantidade de pessoas atendidas, nesse ano, passou para 45.224 pessoas, principalmente nos Territórios Rurais (20.868), sendo identificada uma redução quando comparamos ao ano 2008.

Os beneficiários atendidos são identificados, principalmente, em municípios como Sobral (3.014), o mais expressivo; Icó (1.212), Itapipoca (1.121) e Viçosa do Ceará (1.086). Entretanto, os dados gerais indicam que por território são outras áreas com maior expressividade, visto que o valor todo por município se destaca. É, por essa razão, que os Territórios Rurais, detêm a maior quantidade de beneficiários (20.868), seguindo-se o Território da Cidadania do Cariri (5.262) e o Território dos Inhamuns / Crateús (5.092).

A Tabela 20 indica a distribuição de recursos por Territórios do Ceará. Novamente se percebe que os Territórios Rurais receberam a maior quantidade de recursos (R\$9.119.917).

Tabela 20: Distribuição do Recurso por Territórios (2008).

Nº	Territórios	Qtd. Projetado	Qtd. Realizado	Valor
1	SOBRAL	1.621.330	1.381.845	1.658.214
2	CARIRI	2.356.075	1.919.642	2.303.570
3	SERTÃO CENTRAL	1.185.520	970.303	1.164.364
4	MACIÇO DE BATURITÉ	755.915	653.993	784.792
5	INHAMUNS/CRATEUS	2.178.320	1.857.393	2.228.872
6	VALE DO CURU	1.774.995	1.521.767	1.826.120
7	SERTÕES DE CANINDÉ	648.240	600.330	720.396
	ZONA RURAL	9.473.210	7.599.931	9.119.917
	TOTAL	19.993.605	16.505.204	19.806.245

Fonte: SDA (2008) org. pela Autora (2013)

2010 foi o primeiro ano em que foi comprado e distribuído leite bovino e caprino. Os beneficiários atendidos com leite bovino foram 53.795 e caprino, apenas 460. No primeiro caso, 151 municípios tiveram sujeitos que receberam esse benefício, dos quais 26.184 beneficiários são de Territórios rurais e 27.611 de Territórios da Cidadania, especificamente, a maioria, do Cariri (5.656). Importante lembrar que, nesse ano, ocorreu um diferencial. Até então, no que se refere a essa variável, os territórios rurais sempre se sobrepunham, mas, com a instituição dos Territórios da Cidadania, em 2009, foi dado um destaque para os mesmos.

Os produtores de leite bovino passaram a ser 2.211, dos quais, 1.086 são do Território da Cidadania, principalmente, do Sertão Central (443 produtores). Os valores relacionados ao leite caprino são bastante inferiores se comparados aos de leite bovino, principalmente, quanto ao número de beneficiários atendidos, apenas 460, do município de Quixeramobim; e de produtores participantes (17), distribuídos nos municípios de Banabuiú (8), Ibicuitinga (1) e Quixadá (8). Quanto aos recursos, o valor de R\$264.594,48 beneficiou, sobremaneira, o município de Quixeramobim.

Em 2011, 176 municípios tiveram pessoas beneficiadas, mais de 80% do Território do Estado do Ceará. O Leite bovino produzido girou em torno de 49.995,141 litros, sendo pagos R\$16.075.267,00; dos quais, R\$6.802.823,00 constam dos Territórios Rurais e R\$9.272.444,00 foram pagos nos Territórios da Cidadania, especificamente, os do Cariri (R\$2.343.325) e de Sobral (R\$1.996.675). Conforme o MDS (2012), o valor total executado versou em R\$15.942.091,03.

Nesse ano, Marcelo Piccin, Coordenador Nacional do PAA, visitou o Ceará para fiscalizar e estudar o funcionamento, a operacionalização e os avanços no programa relacionado à distribuição de leite e à doação simultânea de alimentos. O objetivo também foi discutir a ampliação do programa com a proposta de R\$ 4 milhões, para agosto de 2011 a fevereiro de 2012, segundo a Coordenadora da Modalidade de CDAF (SDA), M.M. (SDA, 2011).

Marcelo Piccin, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), visitou agricultores, beneficiários e entidades que participam do programa em Umirim e São Luís do Curu. Para o coordenador, a impressão sobre o PAA no Ceará foi positiva “tendo potencialidade a estrutura para geração de renda”. Segundo Marcelo, o desafio para os próximos quatro anos é adquirir a produção dos agricultores mais pobres, principalmente, dos quilombolas, indígenas, mulheres e atingidos por barragem. ‘O difícil é aumentar a produção destes grupos, para comprar os alimentos e dar um melhor destino’, afirma (Notícia do site da SDA, 11 de Maio de 2011).

Os produtores de leite bovino totalizaram 24.142, de 62 municípios cearenses, dos quais a maioria é dos Territórios Rurais, e o Território da Cidadania que se destacou, mais uma vez, foi o Território dos Inhamuns/Crateús (5.718). Os beneficiários atendidos foram 334.240, destes 47.822 são do Cariri e 42.346 são de Sobral.

Com relação à produção de leite caprino, as cifras sofreram alterações positivas, dentre elas, a do recurso total que passou para R\$249.456,76, em que Limoeiro do Norte (R\$18.662,00) e Quixeramobim (R\$230.794,76) apresentaram resultados únicos. Os beneficiários nesse ano foram 1.850, sendo que 1.155 são de Quixeramobim e 695 de Limoeiro do Norte.

Existiam dezesseis beneficiadoras de leite no ano 2011 que produziram 19.047.611,92 litros (PAA-Data). Não constam do PAA-Data os municípios em que elas estavam localizadas, mas as empresas receberam para o beneficiamento cerca de R\$11.157.141,89 do total de R\$15.942.091,03, ou seja, 69,98%. Uma diferença expressiva do que foi repassado em nível estadual e o que os laticínios beneficiam de leite. Algumas diferenças surgem, no mesmo ano, quando analisamos a tabela de produtos, em que para a aquisição de leite de cabra foram revertidos R\$339.465,43 e para o leite de vaca R\$15.602.625,60, um total diferente do exposto acima, ou seja, a soma daria R\$ 15.942.091,03 e não R\$ 11.157.141, 89%.

Segundo a SDA (2012), o Território da Cidadania do Cariri destacou-se, com a cifra de 10.547 pessoas atendidas. Um número bem inferior de beneficiários atendidos pelo leite caprino foi identificado, aproximadamente, 2.368 pessoas, sendo 392 só do Território dos Inhamuns. O Relatório de outubro de 2012, traz uma tabela com o resumo da execução financeira por mês (Tabela 21), com os valores concedidos pelo concedente (MDS) e conveniente (SDA).

Tabela 21: Resumo da execução financeira mês do PAA/Leite.

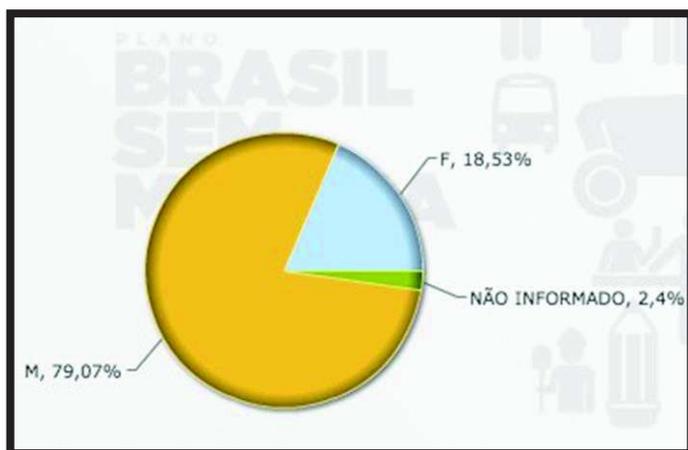
Mês/ano	Recursos Pagos	
	Concedente	Conveniente
Ago/2011	472.396,25	
Set/2011	217.581,25	
Out/2011	3.116.231,00	
Nov/2011	1.243.892,90	1.815.815,00
Dez/2011	2.205.130,01	1.730.465,31
Jan/2012	-	-
Fev/2012	1.514.556,64	-
Mar/2012	1.659.776,68	261.220,65
Abr/2012	5.875.402,11	4.000,00
Mai/2012	2.378.743,79	663.366,25
Jun/2012	1.178.981,48	1.143.035,64
Jul/2012	2.066.474,55	787.482,52
Ago/2012	458.533,06	647.029,66
Set/2012	-	1.490.704,85
Out/2012	3.469.173,49	966.912,86
Total	46.856.872,6	9.510.032,45

Fonte: SDA (2012) org. pela Autora (2013)

O ano 2012 proporcionou as maiores liberações de recurso tanto do MDS, como do advindo da SDA (Tabela 21), especificamente, no mês de outubro, quando após uma série de visitas a produtores e laticínios também foram levantadas demandas tanto pela sociedade civil, como pelo próprio CONSEA-CE. De acordo com o relatório de outubro de 2012, o fato do Estado do Ceará estar sofrendo com a escassez de chuvas propiciou a consequente diminuição da produção do leite fornecido pelo Programa, principalmente, por ter um preço fixo o leite pago ao produtor. Ações emergenciais são indicadas, sendo destacada a situação preocupante gerada pela seca, em que de 2012 a 2014, 176 municípios decretaram situação de emergência por estiagem ou seca no Ceará (CEDEC, 2014), exceto: Fortaleza, Guaramiranga, Maranguape, Itaitinga, Eusébio, Horizonte, Barbalha e Juazeiro do Norte que estão em situação de normalidade.

Vale destacar que, conforme dados do MDS que constam do PAA-Data, foram R\$17.406.934,25 executados no Ceará; dessas cifras, as mais expressivas se deram em Quixeramobim R\$2.070.101,94, Crateús R\$1.852.627,46 e Tauá R\$1.259.761,58. É nesses municípios onde ocorrem as maiores produções de leite e, evidentemente, que para receber o produto e pasteurizá-lo necessita-se de laticínios. Nesse contexto de produção é contraditório existirem apenas quinze laticínios no Estado, para pasteurização do leite recebido pelos 28.436 agricultores fornecedores (Figura 5), distribuídos por treze municípios, a citar: Caucaia, Crateús, Juazeiro do Norte, Maranguape, Milhã, Monsenhor Tabosa, Morada Nova, Paraipaba, Pentecoste, Quixeramobim, Sobral, Tauá e Umari chamados de agricultores nos registros do PAA-Data.

Figura 5: Agricultores Fornecedores - 2012



Fonte: PAA-Data - MDS, 2012.

A maior produção ainda é a de Leite de Vaca, para a qual 25.529 agricultores produtores receberam R\$125.264.500,80 e produziram 161.945.756,53 litros. O leite de cabra fica em segundo lugar: 2.245 produtores receberam R\$9.753.679,26 e tiveram como resultado 7.517.046,00 litros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS



4^a CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL: DIREITO DE TODOS
Salvador Ba de 07 à 10 de Novembro de 2011 Centro de Convenções

*Vamos caminando
Aquí se respira lucha
Vamos caminando
Yo canto porque se escucha
Vamos dibujando el camino
(Vozes de um só coração)
Vamos caminando
Aquí estamos de pie
Que viva la América!
No puedes comprar mi vida*

Latinoamérica – Calle 13

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto da presente tese traz em si o desafio que se consubstanciou na análise de uma política pública e sua espacialização no Estado do Ceará. Teve-se como pressuposto que as condições de renda, educação, moradia e também a alimentação com qualidades nutricionais expressivamente precárias nas diferentes regiões do país, padrões dietéticos por vezes incompletos e desarmônicos revelam a grande problemática para o desenvolvimento socioeconômico do povo brasileiro.

Para a mudança dessa situação é necessária a atuação do Estado por meio da implementação de políticas sociais, à exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); construídas mediante a participação e a mobilização social que proporcionem condições para efetivação do controle social de maneira mais equitativa e sistemática.

Nesse sentido, a efetivação do mapeamento do PAA no Ceará, bem como a compreensão da execução de tal política foi sendo realizada de acordo com o início de cada modalidade e o entendimento da intervenção do Estado, com vistas a contribuir para a redução do quadro de Insegurança Alimentar no Ceará, uma vez que a complexidade dessa análise se materializou na busca pela compreensão dos meandros dos jogos de interesse e, principalmente, por deparar-se com a leitura de que os municípios mais articulados, por vezes os que tinham maiores condições para contratação de projetistas ou ainda por possuírem técnicos que se focaram nas possibilidades de aquisição de recursos com o desejo de uma mudança na situação dos agricultores familiares; foi a confirmação de que para além de diretrizes bem estruturadas de uma política pública, uma série de questões ocorrem por trás de sua execução.

Confirmou-se, assim, o desenvolvimento de um estudo geopolítico, na perspectiva da compreensão dos interesses para a execução e distribuição do programa, enfocando os seus princípios norteadores da SAN, como o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e à Soberania Alimentar.

É fato que o PAA foi construído em um contexto marcado pelo debate da fome e da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, como apresentou-se, no Capítulo 2. Interessante frisar a mudança terminológica da fome, para segurança alimentar, que por sua vez evoluiu para segurança alimentar e nutricional e abriu as portas para o fortalecimento do debate da Soberania Alimentar e, posteriormente, do Direito Humano à Alimentação Adequada.

De início, as definições que fundamentaram o trabalho, em si, ainda, não possuem um contorno bem definido, a exemplo de Segurança Alimentar e Nutricional e também, Soberania Alimentar, como indicado por uma série de pesquisadores da área. Considera-se, sim, que, principalmente, Soberania Alimentar possibilita ao leitor ter mais uma noção do mesmo do que um conceito fechado em si, onde o presente trabalho contribui para o entendimento do mesmo para além da perspectiva da autonomia decisória do País, mas sim conforme a bandeira da Via Campesina, a precursora desse debate entre os movimentos sociais.

A execução das modalidades no estado do Ceará, permitiram identificar a materialização de formas espaciais, provenientes de intervenções teleológicas e a efetivação de projetos elaborados por sujeitos históricos e sociais que a partir de ações conjuntas, principalmente à nível municipal, foram atendidos; sendo possível observar investimentos progressivos tanto no que tange a valores advindos do Governo Federal, como do Governo Estadual e incentivos municipais.

Essas formas espaciais, produzidas pela sociedade; especificamente a produção de gêneros alimentares nas áreas rurais; vão exprimir e manifestar projetos, interesses, necessidades e utopias, o que levará à garantia da sobrevivência alimentar. Aqui faz – se, no entanto, uma crítica ao fato que somente garantir a comida não basta para a sociedade. É preciso ter uma boa alimentação, saber escolher os alimentos e reverter favoravelmente o que é adquirido de recurso com que for recebido pelo PAA.

O que se constatou, foi a necessidade de se pensar sistemicamente e intersetorialmente a execução do PAA, uma vez que mesmo existindo a orientação de atender os municípios mais pobres, o que se constata é que quem têm sido atendidos pelos recursos do PAA são os municípios que submetem projetos e propostas. Ou seja, se está submetendo, visto que nem todos constam neste rol, têm mais chance de ser beneficiado.

O que falta é divulgação, existência de ações conjuntas entre instituições executoras e maiores iniciativas de controle social desenvolvidas tanto pelo CONSEA-CE, como pelos demais sujeitos da sociedade civil. Em que pese estas questões, é preciso considerar que elas são fundamentais para execução de uma política pública que venha garantir o DHAA e a Soberania Alimentar.

No entanto, os movimentos sociais, que estão na base, têm conseguido uma mudança nessa máxima, à medida que as mesmas viram nesses últimos doze anos a possibilidade de se envolver na elaboração de políticas públicas.

O ex-presidente do CONSEA-CE destacou em sua última reunião: “Foram pessoas como a gente que discutiram as políticas públicas, ouvindo os clamores da sociedade por políticas sociais” (E.B. ex-presidente do CONSEA-CE, 2014). Para a atual Presidente do Conselho, M.M. (Entrevista realizada em dezembro de 2014), “são os representantes...conselheiros...que representam a sociedade civil na luta para se alcançar o objetivo comum, que é a efetivação do DHAA, mas esse caminho precisa de apoio para ser executado”. Afirma a mesma remetendo-se a necessidade de ser realizado um controle social.

Vale indicar que existe o registro do início de um projeto de controle social a partir do CONSEA-CE, mas o mesmo se deparou com a inexistência de recursos para alavancarem suas atividades. Nesse contexto, indica-se, também, como um desafio, para uma satisfatória execução de uma política, a necessidade de se aumentar o percentual desses grupos que reivindicam uma política social de SAN.

Somente esse envolvimento permitiu que as políticas sociais mudassem a imagem da fome, principalmente, na Região Nordeste, e fizessem que os números do levante à pobreza extrema caíssem, mesmo que infelizmente não se findssem.

Dentre as políticas que contribuíram para a alteração desse quadro, conta o objeto de estudo, especificamente, em três de suas modalidades executadas no Estado do Ceará que, mesmo tendo como tônica a redução da pobreza, a garantia da alimentação em quantidade e qualidade e a superação das situações de vulnerabilidade social; precisariam ser pensadas dentro de uma totalidade estadual de forma estratégica, abrangendo, principalmente, os municípios com maior situação de Insegurança Alimentar e Nutricional.

Observou-se, primeiramente, a inexistência de um diálogo intergovernamental e, em consequência, as execuções municipais e estaduais realizadas por organizações como Prefeituras, SDA e CONAB não estabelecem planejamentos de ação com vistas ao atendimento prioritário dos municípios em situação de vulnerabilidade.

Foi contatado que o PAA aliou elementos da política agrícola e componentes da política de Segurança Alimentar, articulando o apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar, notadamente por meio da aquisição de produtos pelo Governo Federal, e a promoção do acesso aos alimentos pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, não é possível indicar em nenhuma das modalidades uma regularidade do ano de início de execução para 2012. Tal indicação só foi possível ser observada de 2010 a 2012, quando as informações passaram a ser mais sistemáticas à nível Estadual e os agricultores familiares iniciaram as indicações de demandas para serem atendidas pelo PAA.

Infelizmente, o PAA ainda não possui capacidade, até o presente momento, de ser intermunicipal devido ao baixo excedente da produção, pouca logística para o transporte dos alimentos e a inexistência da ideia de um território unificado, pois ainda é pensado no atendimento por municípios.

Ressalta-se, ainda, o papel que o PAA, enquanto política pública, tem gerado ao agricultor familiar no Estado do Ceará. Entendimento, este, que foi subsidiado pelo processo de compreensão do espaço social construído a partir da leitura geográfica da tese.

Sendo assim, conforme as discussões apresentadas no corpo da pesquisa, o PAA contempla diversos aspectos positivos, no entanto, ainda há desafios a serem superados, entre eles estão a adequação da legislação tributária e sanitária às especificidades da agricultura familiar; acesso à assistência técnica pública de forma permanente; concentração entre produtores e entidades consumidoras sobre a variedade e quantidade dos alimentos a serem entregues e consumidos; a continuidade e regularidade do programa e, a construção de uma rede de controle social nos municípios, o que envolve inúmeras dificuldades em decorrência da falta de informações e da grande concentração de poder por parte de grupos políticos locais que se apropriam e privatizam os recursos públicos.

Outra preocupação que não deve ser descuidada é a ameaça de uma focalização na comercialização dos produtos a ponto de transformá-los em simples mercadorias perdendo a dimensão do que representam os alimentos para a soberania alimentar dos povos do campo e da cidade o que pode, não somente comprometer o programa, mas ter um efeito devastador sobre as relações de troca características da agricultura familiar. Nesta perspectiva a participação das organizações camponesas são imprescindíveis no processo de implementação, monitoramento e avaliação do Programa nas esferas municipais, estaduais e nacional.

Seria, necessário para melhoria na execução do Programa, uma série de orientações, a exemplo da criação de infraestrutura adequada, como: estradas, energia, armazéns para estoque dos alimentos; o desenvolvimento de programas de formação, bem como a oferta de oficinas para os jovens com vistas à identificar potencialidades que venham garantir a geração de emprego e renda, diminuindo o êxodo rural; o treinamento também de agricultores para que possam melhorar a sua produção e agregar valor; incentivo para o desenvolvimento de lideranças e participação dos agricultores nas decisões do programa; a criação de uma logística eficiente para que os alimentos possam ser entregues no tempo certo sem gerar perdas; definição clara do papel de cada órgão público na execução do PAA, o que significa melhor coordenação e comunicação no gerenciamento e execução do PAA.

Além desses pontos, a busca pela constituição de uma mudança de consciência que altere as formas de consumo e possibilite a sociedade apreender como deve se alimentar, valorizando os alimentos de tradição e os conhecimentos transmitidos por gerações para sua produção e elaboração, ou seja, a comida de verdade. Enquanto se pensar que alimentos são lanches rápidos, adquiridos em mercadinhos ou supermercados e que os benefícios advindos das políticas públicas sociais devem unicamente ser revertido para aquisição de eletrodomésticos, continuar-se-á reproduzindo valores e padrões de consumo que levam à insegurança alimentar e nutricional.

Nesse contexto, é pertinente registrar que o término da Tese, configurou-se como o despertar para novos questionamentos, uma vez que uma série de outras inquietações surgiram, sendo, neste caso, diretamente ligadas à situação alimentar dos sujeitos sociais atendidos pelo PAA em suas diversas modalidades e como estes têm se alimentado, se suas escolhas foram alteradas, e se a garantia em quantidade e qualidade têm se mantido.

Nesse sentido, vale inferir reflexões: sobre o fato de até hoje não serem publicitados os mecanismos de controle social, do Programa no Estado; a inexistência de um mapeamento dos povos indígenas e das demais comunidades tradicionais beneficiadas; e mesmo, não havendo uma avaliação sobre os projetos aprovados que receberam o benefício, como se encontra seu andamento; e quais as histórias de êxitos e fracassos no Programa são necessárias ao desenvolvimento do Programa. Ou, ainda, quais os efeitos do PAA nas áreas atendidas? Que resultados indicam a efetivação da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional nesses espaços? O que representa o PAA para o espaço da economia do município? Para a superação da pobreza?

Os caminhos que corroborarão para responderem essas reflexões só será possível mediante a contribuição da sociedade civil ao levantar demandas que visem a garantia de SAN. A participação social, nesses meandros de formulação e seguimento de políticas públicas, que auxiliará na efetivação do controle social e, assim, na consecução dos objetivos que o PAA preconiza.

7. REFERENCIAS



Equipe do CONSEA - Fortaleza - Ação pelo Dia Mundial da Alimentação
2013 - Fortaleza - CE.

Foto: Acervo CONSEA-Fortaleza, 2013.

*A palavra não foi feita para enfeitar, brilhar como ouro falso;
A palavra foi feita para dizer.
(Graciliano Ramos, 2003)*

7 REFERÊNCIAS

- AIGNER, Eduardo/Ascom-MDA. **Nova modalidade do PAA amplia mercado da agricultura familiar.** Disponível em <http://www.mda.gov.br/portal/saf/noticias/item?item_id=10249104>. Acesso em 1 nov. 2012.
- ALCOCK, Pete. **Social policy in Britain: Themes & Issues.** London: MacMillian Press, 1996.
- ALMEIDA, L. M. P. **Vulnerabilidade social: desenvolvimento humano no Recife.** 2006. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/doc/analiticos/Vulnerabilidade%20Social.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2010.
- MDS / ARANHA, AV. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: **Coleção Fome Zero: uma história Brasileira, Vol. I.** Brasília, 2010, (p.74-95).
- ARISTÓTELES. **Política.** Trad.Gama Kury, Brasília: UNB, 1985.
- ASCOM/MDS. **PAA: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!.** Brasília, DF: ASCOM/MDS, 2012.
- BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal.** Trad. Paulo Bezerra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- BALCOCK, J. et al. **Social policy.** Oxford/UK: Oxford University Press, 1999.
- BATISTA FILHO, Malaquias. **Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva.** *Cad. Saúde Pública* [online]. 2003, vol.19, n.4, pp. 872-873.
- BELO, M.T.S; MOLINA Mônica Castagna. O Projeto de SAN para acampados e assentados nos estados da Bahia e Sergipe: um estudo de caso. In: Theodoro, Suzi Huff et al. **Agroecologia: um novo caminho para extensão rural sustentável.** RJ: Garamond, 2009.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** v.2. 8.ed. Brasília: UNB, 1995. 2 v.
- BODIN, Jean. **Os seis livros da República.** Tradução de José Carlos Orsi Morel. Brasil: Icone, 2011.
- BRAGA, Elza Maria Franco. Política Pública de Segurança Alimentar: Tessituras em Busca de Nova Institucionalidade.In. SOUSA, F. J. P. (Org.). **Poder e Políticas Públicas na América Latina.** Fortaleza: UFC, 2010.
- _____. Participação de Atores Locais e Ampliação do Espaço Público: Caminhos da Experiência do CONSAD de Baturité. In: CARLEIAL, Adelita Neto (Org.). **Projetos Nacionais e Conflitos na América Latina.** Fortaleza: Ed. UECE.Ed. UFC, 2009.
- BRAGA, Rhalf Magalhães. O espaço geográfico: um esforço de definição. In: **GeoUSP – Espaço e Tempo, SP, nº 22, pp.65-72, 2007.** Disponível em<

http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp22/Artigo_Rhalf.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012.

BRASIL. Decreto N^o. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n^o 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa civil, Subchefia de assuntos jurídicos.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm>. Acesso em: set. 2010.

_____. Lei n^o 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Presidência da República, Casa civil.** Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/politica-e-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar/lei-no-11-346-de-15-de-setembro-de-2006>>. Acesso em: 22 mai. 2007.

_____. Decreto 7.775 de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei n^o 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei n^o 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa civil, Subchefia de assuntos jurídicos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 14 set. 2013.

BRASIL-MDS. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: **Coleção Fome Zero: uma história Brasileira**, Vol. I. Brasília, 2010, (p.74-95).

BRASIL/MDS. **Programa de Aquisição de Alimentos.** Disponível em <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/gestor/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 22 mar. de 2011.

BRASIL. **Cartilha PAA: Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20cartilha_programa_de_agricultura%20familiar.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

BRASIL. **Plano Brasil Sem Miséria** – 2011. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/album_tecnico_final_modificado-internet.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2011.

BURITY et al. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p.

CALDART, Roseli Salete. **Dicionário da Educação do Campo**. RJ, SP: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

CAMPANHOLA, C., GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. Jaguariúna, SP: Embrapa Meio Ambiente, 2000. (4 vols.)

CARLOS, A. F. A. . **A condição espacial**. 1. ed. São Paulo-SP: **Contexto**, 2011. v. 1. 160p

CARVALHO, Horácio Martins de. **A tirania das corporações sobre a alimentação**. Disponível em < <http://www.mst.org.br/book/export/html/34>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

CORRÊA, R.L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço geográfico: algumas considerações. In: SANTOS, Milton (Org.). **Novos rumos da Geografia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1982.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. In: **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. P.66-95. Número 1 | Janeiro-Junho de 2011. Disponível em < <http://apl.mds.gov.br/ojs/index.php/RBMA/article/view/14/11>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

CASTRO, Josué de. **Fome – um tema proibido**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**. SP: Brasiliense, 1959.

_____. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CLARK, Giovani et. al. Estado Regulador: uma (re) definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas. In: **Anais do XVII CONPEDI-Salvador**, 2008. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2012.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. **Comentário Geral n.º 12: o direito à alimentação**. Genebra: ONU, 1999. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

CONAB. **PAA: resultados das ações da CONAB em 2006**. Disponível em < <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/ff6e9beb3d6f8181faae46d008f337b7..pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

CONAB/CE. **Relatório de Gestão do exercício de 2010**. Fortaleza, CE, 2011. Disponível em < http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Ministerio/Processos%20de%20Contas%20Anuais/Conab%20-%202010/Relatorio%20de%20Gestao%20-%202010%20-%20SUREG%20CEARA.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

CONAB/CE. **Relatório de Gestão do exercício de 2011**. Fortaleza, CE, 2011. Disponível em < http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_09_12_08_43_relatorio_de_gestao_2011_-_sureg-ce.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2013.

CONSEA. **Princípios e Diretrizes de uma política pública de SAN**. Brasília: CONSEA, jul.2004, p.80.

CONSEA. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:** a experiência brasileira. Disponível em http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/copy_of_versao-em-portugues>. Brasília, 2009. Acesso em: 6 mai. 2013.

CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada** – indicadores e monitoramento. Consea: Brasília, 2011.

Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará - CEDEC. **Situação de Emergência por estiagem e seca de 2012 a 2014.** Disponível em < http://www.defesacivil.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=686:situacao-de-emergencia-por-estiagemseca-de-2012-a-2014&catid=14:lista-de-noticias&Itemid=81>. Acesso em: 12 mar. 2014.

COSTA, Christiane Gasparini Araújo. **Segurança Alimentar e Nutricional:** significações e apropriações. São Paulo: Annablume, 2011.

DANTAS, Janaina Lúcio. **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos no Município de Senador Pompeu-CE.** 2014. 155p. Dissertação de Mestrado - UECE, Fortaleza, 2014.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** SP: Cortez, Editora, 2009

DIÁRIO DO NORDESTE. **Dez mil famílias podem ficar sem leite do Programa Leite Fome Zero no Ceará.** Disponível em < <http://blogs.diariodonordeste.com.br/politica/auxilio-alimentacao/dez-mil-familias-podem-ficar-sem-leite-do-programa-leite-fome-zero-no-ceara/>>. 07/10/2013. Acesso em: 8 out. 2013.

FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY. **Declaração De Nyéléni**, 28 de fevereiro de 2007. Disponível em < <http://www.nyeleni.org/spip.php?article327>>. Acesso em 12 de março de 2011.

ESTADÃO. Governo quer mais renda e produtividade para o Nordeste, afirma Dilma. In: **Estadão online**, 5 de março de 2013. Disponível em < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quer-mais-renda-e-produtividade-no-nordeste-afirma-dilma,1004569>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

FAO, 1996. **Cartilha de Agrobiodiversidade.** Disponível em <http://www.centroecologico.org.br/cartilhas/cartilha_agrobiodiversidade.pdf>. Acesso em: set/2010.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro / Porto Alegre / São Paulo, Editora Globo, 1958.

----- . **Os Donos do Poder:** Formação do Patronato Político Brasileiro. 2ª ed, Porto Alegre / São Paulo: Editora Globo / Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY. **Declaração de Nyélény** – Foro Mundial Pela Soberania Alimentar. Nyéléni, Selingue, Malí, 2007. Disponível em <http://www.nyeleni.org/spip.php?article327>. Acesso em: 22 ago. 2011.

GEHLEN, I. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 18(2), 2004. P. 95-103. Disponível em < <http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/651.pdf>> Acesso em: 11 set. 2011.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. Movimentos e Lutas Sociais na Realidade brasileira. In: **Revista Debate & Sociedade**. Uberlândia.V.01/N.º2,2011. Disponível < <http://200.233.146.122:81/revistadigital/index.php/debatesociedade/article/viewFile/468/410>> . Acesso em: 19 out. 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 1. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Cadernos do cárcere**. v. 2. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

_____. **Cadernos do cárcere**. v. 3. Tradução: Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Dissertação de Mestrado. 2014. UFRRJ, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em < <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2012%20Tese-Catia-Grisa.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da Desterritorialização**: do “Fim dos Territórios” a Multiterritorialidade. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2004.

HOLANDA, Diego Rodrigues. **Desenvolvimento Rural Sustentável: O Caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania Vales do Curu e Aracatiaçu – CE**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Economia Agrícola – UFC, 2012. 105 p.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2011.

IBASE/NÓBREGA, Camila. A fome existe devido a escolhas políticas. In: **Canal IBASE**, 4 de junho de 2013. Disponível em <http://www.canalibase.org.br/a-fome-existe-devido-a-escolhas-politicas/>.> Acesso em: 12 mai. 2014.

IPECE. **Os determinantes espaciais de extrema pobreza no Estado do Ceará**. IPECE: Fortaleza (Textos para Discussão - nº 97, - Outubro de 2011), 2011.

IPECE. **Perfil da Segurança Alimentar no Estado do Ceará**: análise dos dados do suplemento especial de segurança alimentar da PNAD para os anos de 2004 e 2009. Fortaleza (Informe – n.08 – Setembro de 2011). 201p.

JALIL, Leticia Medeiros. **Mulheres e Soberania Alimentar**: a luta para transformação do meio rural brasileiro. 2009. Dissertação de Mestrado. UFRJ, RJ, 2009.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria . Governo. In: Alexandre Travessoni (Coordenador Geral); et al. (Org.). **Dicionário de Teoria e Filosofia do Direito**. 1ed. São Paulo: LTr, 2011, v. , p. 201-203.

LACOSTE, Yves. **A Geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a Guerra. Campinas: Papius, 1988. 263 p.

LASSWELL, Harold D. **The Decision Process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland, 1956.

LISBOA, Armando de Melo. **Economia Solidária Hoje**: avanços e perspectivas. N. 05-20014. Textos para Discussão. Disponível em < <http://cnm.ufsc.br/files/2013/09/armand05-041.pdf>>. Acesso em 21 de janeiro de 2015.

MACHADO, Danielle Carusi; NETO, João Hallak. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho**: Panorama Atual. Texto para Discussão N.39-Abril 2011. Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Disponível em < http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD39_2.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.

MDS. **Sumário Executivo**: Pesquisa de Avaliação do PAA/Leite. 2009. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20de%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Alimentos%20%E2%80%93%20modalidade%20leite%20%28PAA%20%E2%80%93%20leite%29.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

MALUF, Renato S. **Ações Públicas Locais de Abastecimento Alimentar**. In: PÓLIS PAPERS 5.1999. Disponível em < <http://www.ieham.org/html/docs/Ac%E7%F5es%20P%FABlicas%20Locais%20de%20Abastecimento%20Alimentar%20-%20POLIS%205.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

MALUF, Renato S.. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 3ª ed. RJ: Vozes, 2011.

MALUF, Renato S. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (org.). **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas (SP), Instituto de Economia/ UNICAMP, 2000. p. 37- 63.

MALUF, Renato S. Jamil. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MANSO, A. et al. **Elementos para um plano de erradicação da miséria no Ceará**: o desafio de superar a extrema pobreza de um em cada cinco moradores do estado. Relatório de Pesquisa n. 10. CAEN/UFC: Nov/2011.

MANSO, A.; et al. **A quem se destina o plano “Brasil sem miséria”?**: perfil dos extremamente pobres no país. Relatório de Pesquisa n. 10. CAEN/UFC: jun/2011.

MARX, Karl. **A Ideologia Alemã**. 2. Ed., SP: Ciências Humanas, 1979, p.40.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. In: RANIERI, Jesus. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MEIRELLES, L. Soberania alimentar e a construção de mercados locais para produtos da agricultura familiar. **Boletim Informativo**. Centro Ecológico – Núcleo Litoral Norte: Dom Pedro de Alcântara (RS). v. 1, ed. 1, out. 2008.

MEIRELLES, L. Soberania alimentar, agroecologia e mercados locais. In: **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa**, v. 1, n. 0, p. 11-14, set. 2004.

MELLO, G.C.F.do C.; FIGUEIREDO, A.M.R.. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Cuiabá-MT na ótica da Nova Economia Institucional. In: **Novos Cadernos NAEA**. V.15, n.1, p. 131-159, jun.2012. Disponível em <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/747/1332>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

MENDES, Rejane Beatriz. Feira Livre e segurança alimentar: um estudo de caso de Santa Maria de Itabira (MG). In: THEODORO, Suzi Huff. et al. **Agroecologia: um novo caminho para extensão rural sustentável**. RJ: Garamond, 2009.

MENDONZA, J.G. et al. **El pensamiento geográfico: Estudio interpretativo y ontologia de textos (de Humboldt a las tendencias radicales**. Madrid: Alianza, 1982.

Miryam, Terezinha Silva Belo; Molina, Castagna. O Projeto de SAN para acampados e assentados nos estados da Bahia e Sergipe: um estudo de caso. In: THEODORO, Suzi Huff. et al. **Agroecologia: um novo caminho para extensão rural sustentável**. RJ: Garamond, 2009.

MORAES, Antonio C. R. **Geografia: pequena história crítica**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 1987. [1. ed. 1981].

_____. **Ideologias geográficas : espaço, cultura e política no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. [1. ed. 1988].

_____. Entrevista. In: SCARIM, Paulo C. Coletâneos da crítica : contribuição ao estudo do movimento de renovação da geografia brasileira. 2000. 247 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. p. 102-126.

_____. Território e história no Brasil . São Paulo: Hucitec, 2002. MORAES, Antonio C. R.; COSTA, Wanderley M. da. A geografia e o processo de valorização do espaço. In: SANTOS, M. (Org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 111-130. [1. ed. 1982].

_____. **A valorização do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1988.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. 2ª ed. SP: SENAC, SP, 2004.

OLIVEIRA, Sabrina Ionata de; OLIVEIRA, Kathleen Sousa. **Novas Perspectivas em educação alimentar e nutricional**. In. PSICOLOGIA USP, São Paulo, outubro/dezembro, 2008, 19(4), 495-504

O POVO. **MDS vai investigar irregularidades na distribuição de leite**. 21/07/2013. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/radar/2013/07/20/noticiasjornalradar,3096213/mds-vai-investigar-irregularidades-na-distribuicao-de-leite.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

PAULA, J.A. de. Plano, programa e projeto: a experiência Brasileira. **Revista da sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, nº 13, p.101-125, dezembro de 2003.

PÊCHEUX, M. Papel da Memória. In: ACHARD, Pierre [et al.]. **Papel da Memória**. Campinas, São Paulo: Pontes, 1999, p. 49-57.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. 3 ed. SP: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: **Política social, família e juventude: Uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p.25 – 42.

PESSANHA, Lavínia A **agricultura familiar e os quatro conteúdos da segurança alimentar**. Rio de Janeiro: AGORA/RIAD/REDCAPA, 1995.

PETRINI, Carlo. **Slow Food: princípios da nova gastronomia**. SP: Editora SENAC, 2009.

PLOEG, J. D. Van Der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PNAD/IBGE. **Política Nacional por Amostra de Domicílio – Segurança Alimentar – 2009**. Disponível em <
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2012.

POF/IBGE. **Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2008/2009**. Disponível em <
http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1648&id_pagina=1>. Acesso em: 11 jun. 2012.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Globalização da natureza e a natureza da globalização**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

QUEIROZ, Raquel de. **O Quinze**. 28. ed. Rio de Janeiro: J. Olímpio, 1982. Pp. 5-7

RANGEL, RODRIGO. Quiproquó no PMDB. In: **Revista Veja**. Disponível em <
<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/quiproquo-no-pmdb>>. Acesso em: 2 mai. 2012.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva 2002.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. SP: Ática, 1993.

RODRIGUES, Luciene; GONÇALVES, Maria Elizete; TEIXEIRA, Gilmar Emília. **Indicadores de vulnerabilidade e risco social para as famílias pobres cadastradas no Ministério de Desenvolvimento Social, no município de Montes Claros (MG)**, 2011. Disponível em <
http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2011/docs/2011_indicadores_vulnerabilidade.pdf>. Acesso em: 12 de out. 2013.

ROSA, Antônio Vitor. **Agricultura e meio ambiente**. São Paulo: Atual, 1998.

ROSSET, Peter. **Food Sovereignty-Global Rallying Cry of Farmers Movements**. Food First – Institute for food and development policy, Backgrounder, vol. 9, n.4, 2003.

RUA, Maria das Graças. Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998^a

SAMPAIO, José Levi Furtado. **A fome e as duas faces do Estado no Ceará**. São Paulo: Tese de Doutorado em Geografia, Departamento de Geografia/FFLCH/USP, 1999.

_____. Novas estratégias de combate à seca e à fome no Ceará: a construção de um poder. Mercator, Fortaleza, ano 1, n. 2, p. 27-39, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. SP: Cengage Learning, 2010.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, Arnaldo et al. LEP/CAEN/UFC. **Uma caracterização da extrema pobreza no Brasil**. Relatório de Pesquisa n. 8. CAEN/UFC: jan/2011.

SANTOS, Milton. **A Totalidade do Diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam estruturas sociais**. São Paulo: HUCITEC, 1977. Disponível em <http://miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/A-TOTALIDADE-DO-DIABO-como-as-formas-geograficas-difundem_MiltonSantos1977.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. SP: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

SANTOS, Milton. As formas da pobreza e da Dívida Social, 1989. In: **3ª Semana Social Brasileira/CNBB-Textos-Momento Nacional**. Abril/1999. Disponível em <http://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/12/As-formas-da-pobreza-e-da-d%C3%ADvida-social_MiltonSantos1998SITE.pdf>. Acesso em: 22 de jul. 2011.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico- científico informacional**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: RECORD, 2001.

SACK, Robert. **Human territoriality – its theory and history**. Cambridge, Cambridge: University Press, 1986. 400p.

SDA. MDS visita participantes do Programa de Aquisição de Alimentos. In: **Site SDA**. Disponível em <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:45xt7sYuyr4J:www.sda.ce.gov.br/index.php/latest-news/43954-mds-visita-participantes-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-+&cd=8&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. 11 de maio de 2011. Acesso em: 12 dez. 2013.

SEPILLI, Túlio. Velho e novo problema. In: **O drama universal da fome**. Rio de Janeiro: ASCOFAM/IBGE, 1958.

SERPA, Angelo. Políticas Públicas e o papel da geografia. In: **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 37-47, out. 2011.

SERRA, Elpídio. Noções de espaço e de tempo em geografia. In: **Bol. De Geografia**. UEM- Ano 2-Nº2 jan. 1984. p. 03-16. Disponível em <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/12923/7405>>. Acesso em: 28 fev. 2013.

SEVILLA GUZMÁN, E. El desarrollo rural de la “otra modernidad”: elementos para recampanizar la agricultura desde la Agroecología. In: ENCINA, J. et al. (coord.). **Praxis Participativas desde el Medio Rural, construyendo ciudadanía** 6, Madrid: IEPALA EDITORIAL, CIMAS, 2003.

SILVA, Antônio de Moraes. **Diccionario da Lingua Portugueza**. 5 ed. Lisboa: Typographia de Antônio José da Rocha, 1844.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**, Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, Nilson Araújo. **Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

SOUZA, Marcelo J.L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. (et al.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. pp.77-116

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

STÉDILE, João Pedro. Uma outra matriz produtiva. In: **Le Monde Diplomatique – Brasil**. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=417>>. Acesso em: 10 out. 2013.

TITMUSS, Richard. **Política Social**. Espanha: Editorial Ariel, 1981.

TEÓFILO, Rodolfo. **A Fome**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

VALENTE, F. L. S. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 51-60, jan.-jun. 2003.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo(SP): Cortez Editora, 2002.

VANKRUNKELSVEN, L. **Soberania alimentar: por uma democracia nos sistemas locais de alimentos**. 2006. Disponível em< http://www.fetrafsul.org.br/downloads/ArtigosCronicas/Soberania_Alimentar.pdf >. Acesso em: 8 set. 2008.

VELASCO, H. ; DÍAZ DE RADA, A. **La lógica de la investigación etnográfica**. Un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela. Madrid: Trotta, 1997.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade**, 2004. Disponível em <<http://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2014/06/Texto-6.pdf>> Acesso em: 12 de jan. 2011.

WEBER, Max. (1944). **Economia y Sociedad** (Traduzido por José Medina Echavarría, J. Roura-Parella, E. Garcia Máñez, E. Imaz e J. Ferráter Mora). México, Fondo de Cultura Económica.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Food Security**. 2012. Disponível em <<http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

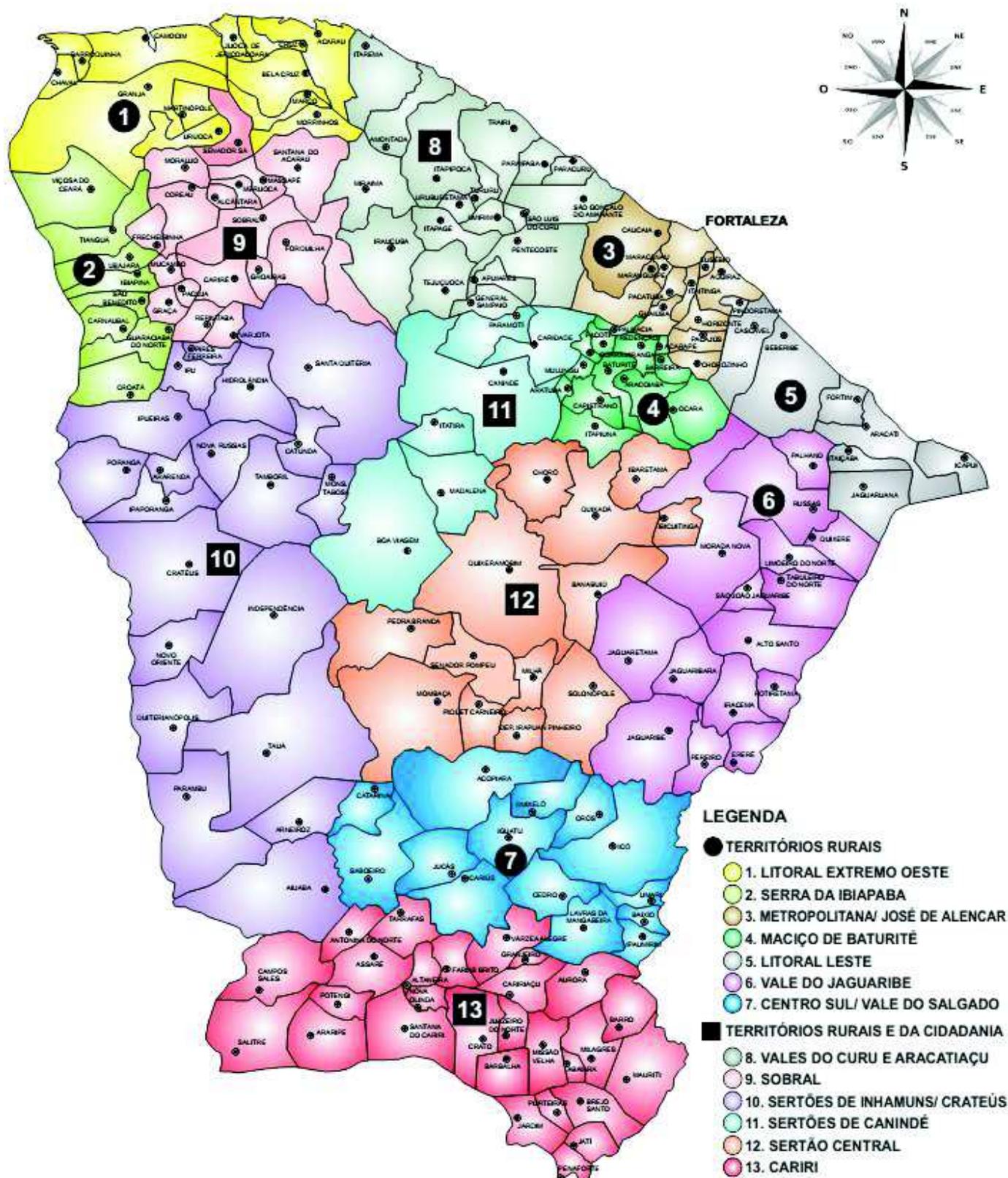
UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de Política Social do Banco Mundial. In: **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, 23, p. 55-62, nov.

ZAPATA, Tânia et al. **Gestão Participativa e Desenvolvimento Local**. BNDES – Desenvolvimento Local – Cooperação Técnico do PNUD. Recife: PNUD, 2000.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Territórios Rurais e da Cidadania do Estado do Ceará



ANEXO B



Governo do Estado do Ceará
 Secretariado Trabalho e Desenvolvimento Social
 Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará/CONSEA/CE

MUNICÍPIOS COM CONSEAs CRIADOS E FUNCIONANDO

TERRITÓRIO 1: CARIRI (10)

1. ARARIPE
2. ASSARÉ
3. BARBALHA
4. BREJO SANTO
5. CRATO
6. FARIAS BRITO
7. JATI
8. JUAZEIRO DO NORTE
9. MAURITI
10. MISSÃO VELHA

TERRITÓRIO 2: CHAPADA DA IBIAPABA (01)

1. VIÇOSA DO CEARÁ

TERRITÓRIO 3: LITORAL LESTE (01)

1. PALHANO

TERRITÓRIO 4: LITORAL EXTREMO OESTE (04)

1. ACARAÚ
2. BELA CRUZ
3. GRANJA
4. JIJOCA DE JERICIOACOARA

TERRITÓRIO 5: ITAPIPOCA VALE DO CURÚ E ARACATIAÇÚ (08)

1. APUIARÉS
2. GENERAL SAMPAIO
3. ITAPIPOCA
4. MIRAIMA
5. SÃO GONÇALO DO AMARANTE
6. PARAIPABA
7. SÃO LUIZ DO CURÚ
8. URUBURETAMA

TERRITÓRIO 6: MACIÇO DE BATURITÉ (05)

1. ARATUBA
2. BARREIRA
3. CAPISTRANO
4. ITAPIÚNA
5. OCARA

TERRITÓRIO 7: MÉDIO JAGUARIBE (08)

1. ALTO SANTO
2. ERERÊ
3. IBICUITINGA
4. IRACEMA
5. JAGUARIBE
6. QUIXERÉ
7. RUSSAS
8. SÃO JOÃO DO JAGUARIBE

TERRITÓRIO 8: REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA (04)

1. CAUCAIA
2. EUSÉBIO
3. FORTALEZA
4. MARACANAÚ

TERRITÓRIO 9: SERTÃO CENTRAL (06)

1. DEPUTADO IRAPUAN PINHEIRO
2. MILHÃ
3. PIQUET CARNEIRO
4. QUIXADÁ
5. QUIXERAMOBIM
6. SOLONÓPOLE

TERRITÓRIO 10: SERTÃO CENTRO SUL (05)

1. ICÓ
2. IGUATÚ
3. IPAUMIRIM
4. LAVRAS DA MANGABEIRA
5. ORÓS

TERRITÓRIO 11: SERTÃO DOS INHAMUNS (09)

1. ARNEIROZ
2. CRATEÚS
3. HIDROLÂNDIA
4. INDEPENDÊNCIA
5. IPUEIRAS
6. NOVO ORIENTE
7. SANTA QUITÉRIA
8. TAMBORIL
9. TAUÁ

TERRITÓRIO 12: SERTÕES DE CANINDÉ (01)

1. CARIDADE

TERRITÓRIO 13: SOBRAL (08)

1. CARIRÉ
2. COREAÚ
3. MASSAPÊ
4. MUCAMBO
5. PACUJÁ
6. SANTANA DO ACARAÚ
7. SOBRAL
8. VARJOTA

ANEXO C - CARTA DA COMUNIDADE GUARANI-KAIOWÁ DE PYELITO KUE/MBARAKAY-IGUATEMI-MS PARA O GOVERNO E JUSTIÇA DO BRASIL

Quinta-feira, 11 de outubro de 2012

Nós (50 homens, 50 mulheres e 70 crianças) comunidades Guarani-Kaiowá originárias de tekoha Pyelito kue/Mbrakay, viemos através desta carta apresentar a nossa situação histórica e decisão definitiva diante de da ordem de despacho expressado pela Justiça Federal de Navirai-MS, conforme o processo nº 0000032-87.2012.4.03.6006, do dia 29 de setembro de 2012. Recebemos a informação de que nossa comunidade logo será atacada, violentada e expulsa da margem do rio pela própria Justiça Federal, de Navirai-MS.

Assim, fica evidente para nós, que a própria ação da Justiça Federal gera e aumenta as violências contra as nossas vidas, ignorando os nossos direitos de sobreviver à margem do rio Hovy e próximo de nosso território tradicional Pyelito Kue/Mbarakay. Entendemos claramente que esta decisão da Justiça Federal de Navirai-MS é parte da ação de genocídio e extermínio histórico ao povo indígena, nativo e autóctone do Mato Grosso do Sul, isto é, a própria ação da Justiça Federal está violentando e exterminando e as nossas vidas. Queremos deixar evidente ao Governo e Justiça Federal que por fim, já perdemos a esperança de sobreviver dignamente e sem violência em nosso território antigo, não acreditamos mais na Justiça brasileira. A quem vamos denunciar as violências praticadas contra nossas vidas? Para qual Justiça do Brasil? Se a própria Justiça Federal está gerando e alimentando violências contra nós. Nós já avaliamos a nossa situação atual e concluímos que vamos morrer todos mesmo em pouco tempo, não temos e nem teremos perspectiva de vida digna e justa tanto aqui na margem do rio quanto longe daqui. Estamos aqui acampados a 50 metros do rio Hovy onde já ocorreram quatro mortes, sendo duas por meio de suicídio e duas em decorrência de espancamento e tortura de pistoleiros das fazendas.

Moramos na margem do rio Hovy há mais de um ano e estamos sem nenhuma assistência, isolados, cercado de pistoleiros e resistimos até hoje. Comemos comida uma vez por dia. Passamos tudo isso para recuperar o nosso território antigo Pyleito Kue/Mbarakay. De fato, sabemos muito bem que no centro desse nosso território antigo estão enterrados vários os nossos avós, avós, bisavós e bisavós, ali estão os cemitérios de todos nossos antepassados.

Cientes desse fato histórico, nós já vamos e queremos ser mortos e enterrados junto aos nossos antepassados aqui mesmo onde estamos hoje, por isso, pedimos ao Governo e Justiça Federal para não decretar a ordem de despejo/expulsão, mas solicitamos para decretar a nossa morte coletiva e para enterrar nós todos aqui.

Pedimos, de uma vez por todas, para decretar a nossa dizimação e extinção total, além de enviar vários traidores para cavar um grande buraco para jogar e enterrar os nossos corpos. Esse é nosso pedido aos juizes federais. Já aguardamos esta decisão da Justiça Federal. Decremem a nossa morte coletiva Guarani e Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay e enterrem-nos aqui. Visto que decidimos integralmente a não sairmos daqui com vida e nem mortos.

Sabemos que não temos mais chance em sobreviver dignamente aqui em nosso território antigo, já sofremos muito e estamos todos massacrados e morrendo em ritmo acelerado. Sabemos que seremos expulsos daqui da margem do rio pela Justiça, porém não vamos sair da margem do rio. Como um povo nativo e indígena histórico, decidimos meramente em sermos mortos coletivamente aqui. Não temos outra opção esta é a nossa última decisão unânime diante do despacho da Justiça Federal de Navirai-MS.

Atenciosamente, Guarani-Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay

Fonte: <http://blogapib.blogspot.com.br/2012/10/carta-da-comunidade-guarani-kaiowa-de.html>

ANEXO D - CRITÉRIOS APRECIÇÃO DOS PROJETOS DO PAA/CONAB REALIZADAS PELOS/AS INTEGRANTES DA CTPA- CONSEA CEARÁ

Os projetos serão avaliados e categorizados como: APROVADOS, APROVADOS COM REFORMULAÇÃO e NÃO APROVADOS. Os comentários realizados na avaliação serão orientadores para as reformulações e futuras classificações dos projetos.

Os critérios discriminados a seguir serão usados a avaliação dos projetos:

1 – Gênero

Obrigatório - Mínimo – 40%

Qualificatório: no mínimo 50% de mulheres, quanto mais mulheres melhor.

2 - Raça/etnia –

Será usado como qualificatório

3 - Valor do projeto

Este é um tema ainda polêmico. Serão aceitos no máximo R\$ 600.000,00 por município e estimular valores em torno de 100.000,00. Projetos pequenos são mais fáceis de acompanhar e, geralmente, beneficiam produtores mais pobres.

4 - Tempo do projeto

As entregas são mensais, quinzenais e semanais. Estimular maior frequência, pois garante alimentos frescos e dispensa necessidade de muito espaço de armazenamento nas entidades fornecedoras e consumidoras. Discutir como viabilizar entregas com menos de uma semana.

5 – Per capita

Os alimentos fornecidos pelo PAA, não têm a obrigação de fornecer todos os requerimentos nutricionais do cardápio. Eles são complementares e estão mais vinculados com a capacidade de fornecimento dos/as agricultores/as familiares. No entanto deve-se observar o valor das *per capita* dos alimentos para que não ultrapassem, de forma exagerada, a capacidade de consumo recomendável para a manutenção da saúde ou que propicie desperdício. É importante considerar que nestes casos complementares as *per capita* não devem ser consideradas dentro dos limites exatos da elaboração dos cardápios. Mas, podemos estabelecer teto máximo com o objetivo de evitar exagero e desperdício.

Enquanto não for realizada a oficina para a construção de parâmetros compatíveis com a nossa realidade, levando em consideração as peculiaridades das entidades consumidoras estaremos adotando a tabela adotada pelo PAA do Estado do Ceará, com pequenas modificações. (VER TABELA *Per Capita* PAA do Estado Modificada)

Serão considerados APROVADOS COM MODIFICAÇÕES os projetos com *per capita*s acima deste valores e NÃO APROVADOS quando forem exageradas.

6 – Variedade

Não obrigatoriedade ou restrição na oferta dos produtos, mesmo porque a grande estratégia será a pactuação local entre entidades fornecedoras e consumidoras que pode ser acompanhada pela Rede Consea Ceará.

Será desestimulada a oferta de alimentos que, mesmo regionais, possam contribuir para o aumento da obesidade como doces e massas.

É importante estimular a oferta variada de alimentos que propiciem a ampliação do consumo de alimentos saudáveis e regionais. Desta forma elaboramos algumas frases a serem utilizadas no quadro de apreciação que sintetizam o desejado:

1. Variedade de alimentos abrangendo, frutas, leguminosas, mel e carnes;
2. Variedade de frutas e verduras;
3. Variedade de proteína animal;
4. A oferta de peixe in natura e processado, que propicia: acesso a fonte de proteína completa, agregação de valor dos alimentos processados, educação de paladares para o consumo destes produtos;
5. O fornecimento de peixe que tem alto valor nutricional é fonte de proteínas e possui baixo teor de gordura;
6. Oferta de alimentos regionais, estimulando a preservação da cultura alimentar tradicional e a educação de paladares para o consumo destes produtos;
7. Oferta de fruta e verduras *in natura*.

7 – Informações sobre as entidades fornecedoras

Serão consideradas as informações procedentes dos Relatórios Técnicos e Relatórios Locais sobre suas idoneidades, produtores existentes e regularizados, capacidade de produção instalada ou potencial.

Serão considerados APROVADOS COM MODIFICAÇÃO os projetos com diferenças de até 30% de substituição dos/as produtores/as e dos gêneros alimentícios, acima deste valor serão considerados NÃO APROVADOS.

8 – Informações sobre as entidades fornecedoras

Serão consideradas as informações procedentes dos Relatórios Técnicos e Relatórios Locais sobre suas idoneidades, adequação à legislação e existência do número de pessoas consumidoras em conformidade com o projeto.

Serão considerados APROVADOS COM MODIFICAÇÃO os projetos com diferenças de até 30% de diferença com relação às pessoas consumidoras, quando será sugerida a modificação das *per capita* e do tempo de duração do projeto, se for manter o mesmo valor. Acima do percentual de 30% NÃO APROVADOS.

APÊNDICE A – EVENTOS QUE SUBSIDIARAM A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

EVENTO	LOCAL	ANO	INSTRUMENTO DE PESQUISA APLICADO
Seminário Tecendo Caminhos para superação da pobreza no Território do Maciço de Baturité	Baturité / CE	2011	Observação; Aplicação de entrevistas; Filmagem
Conferência Regional de Segurança Alimentar e Nutricional	Redenção / CE	2012	Observação;
Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional	Fortaleza / CE	2012	Observação;
II SEMINÁRIO ÍTALO-BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR	Fortaleza / CE	2012	Observação;
Ações de Formação e Cooperação Simpósio de Segurança Alimentar (SSA4)	Gramado / RS	2012	Observação; Registro fotográficos e filmagens de palestras.
111tornó Às origens			
Reuniões da Câmara Temática de Produção e Abastecimento – CONSEA-CE	Fortaleza / CE	2012-2013	Observação; Aplicação de entrevistas; Filmagem; registros fotográficos
Reuniões sobre a Pesquisa Ação de Controle Social – CONSEA-CE/CPTA	Fortaleza / CE	2012-2013	Observação; Aplicação de entrevistas; Filmagem; registros fotográficos
Encontro do Fórum Cearense de SAN	Fortaleza / CE	2013	Membro; Observação.
Encontro do Fórum Brasileiro de SAN	Porto Alegre / RS	2013	Representante do Ceará
Encontro Estadual de SAN – 4ª Conferência + 2	Fortaleza/CE	2013	Membro (Convidada); facilitadora do GT – PAA; registros fotográficos
Reunião da CONAB com agricultores familiares representantes de associações e cooperativas e projetistas	Fortaleza/CE	2013	Ouvinte; Observação; registros fotográficos; gravações; filmagens; entrevistas por telefone após a reunião.
Encontro dos novos Membros do CONSEA – CE	Fortaleza	2014	Membro do CONSEA (2014-2016)
Posse da Gestão 2014-2016 CONSEA-CE	Fortaleza	2014	Membro do CONSEA (2014-2016)
Reunião de Planejamento da Gestão 2014-2016 CONSEA-CE	Fortaleza	2014	Membro do CONSEA (2014-2016)

Fonte: Elaborado pela Autora, 2011 a 2014.