

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE  
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

**MARCO AURÉLIO ASSUNÇÃO REALINO**

**ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE  
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NA CEAGESP: O CASO DO  
CEASA DE ARARAQUARA (SP)**

**SÃO CARLOS (SP)**

**2016**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE  
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

**MARCO AURÉLIO ASSUNÇÃO REALINO**

**ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE  
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NA CEAGESP: O CASO DO  
CEASA DE ARARAQUARA (SP)**

**Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Gestão de Organizações e Sistemas  
Públicos como parte dos requisitos  
para a obtenção do título de Mestre  
em Gestão de Organizações e  
Sistemas Públicos.**

**Orientação: Profa Dra. Andrea  
Eloisa Bueno Pimentel**

**SÃO CARLOS (SP)**

**2016**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R288a Realino, Marco Aurélio Assunção  
Análise da institucionalização do Programa de  
Aquisição de Alimentos (PAA) na CEAGESP : O caso do  
CEASA de Araraquara (SP) / Marco Aurélio Assunção  
Realino. -- São Carlos : UFSCar, 2016.  
113 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de  
São Carlos, 2016.

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. CEASA de  
araraquara. 3. Mercado institucional. I. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Pró-Reitoria de Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação em em Gestão de Organizações e  
Sistemas Públicos

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a defesa de dissertação de Mestrado do candidato Marco Aurélio Assunção Realino, realizada em 14/03/2016:

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Andrea Eloisa Bueno Pimentel  
UFSCar

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Mário Sacomano Neto  
UFSCar

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luís Antonio Barone  
UNESP/FCT

Certifico que a sessão de defesa foi realizada com a participação à distância do membro Luís Antonio Barone e, depois das arguições e deliberações realizadas, o participante à distância está de acordo com o conteúdo do parecer da comissão examinadora redigido no relatório de defesa do aluno Marco Aurélio Assunção Realino.

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Andrea Eloisa Bueno Pimentel  
Presidente da Comissão Examinadora  
UFSCar

## RESUMO

A temática Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser relevante na agenda pública mundial a partir da Segunda Guerra Mundial, quando diversos países começaram a discutir meios e ações para o combate à fome (SIMON, 2012). No Brasil, a questão entrou na agenda do Estado a partir de 2003, quando foram sistematizadas ações de combate à fome (MACEDO et al, 2009), entre elas, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Dessa forma, busca-se neste trabalho a análise da viabilidade da execução do PAA pela Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), empresa pública responsável por serviços de armazenagem e comercialização de hortifrútiis no estado de São Paulo. O trabalho foca em um diagnóstico na unidade de Araraquara (SP), para que este possa servir posteriormente à todas as unidades da Companhia. Para tal, foram utilizados dados secundários e realizadas entrevistas com representantes da CEAGESP. O referencial teórico utilizado foi a teoria de campos de ação estratégica, a qual buscou entender o jogo de poder existente nas diversas áreas referentes à segurança alimentar e nutricional no Brasil. Para o melhor entendimento do contexto explorado, foi feita uma revisão bibliográfica sobre a segurança alimentar e nutricional no plano internacional e no Brasil, assim como do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os resultados apontam que a operacionalização do Programa na CEAGESP esbarra, a priori, em algumas questões de ordem política e institucional que acabam dificultando, quando não impedindo, tal ação. Se estes conflitos forem superados, entende-se como plausível a execução do PAA na Companhia.

**Palavras- chave:** Segurança Alimentar e Nutricional, Ceasa de Araraquara, Mercado Institucional.

## ABSTRACT

The food security issue has entered the public agenda after the World War II, when some countries started acting to eradicate poverty and hunger (SIMON, 2012). In Brazil, the issue became relevant after 2003, when the government made some policies to end the hunger as well as poverty, like the *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Thus, this research aims to analyze the possibility of the implementation of PAA in *Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP)*, which is a public company responsible for storage services and wholesale food market in São Paulo state. The analysis was first focused on the *Ceasa Araraquara* unity, as a diagnosis which can be applied on the other unities later. Therefore, some interviews were conducted with the managers of some CEAGESP's unities along with secondary data. The theoretical referential was based on the Strategic Action Fields, to understand the power relations inside the fields of food secure. To lead a better understanding of the food secure policies it was made an historical analysis of the issue, first in a worldwide context and later in a national level. Finally, the results show primarily that the operation of the PAA by CEAGESP finds some barriers within political issues. Once those questions are overcome, it will become possible for the public company to execute the policy.

**Keywords:** Food Security Policy, Ceasa Araraquara, Institutional Market.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	07
2. CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA .....	12
2.1. Mercados como campos de ação estratégica.....	18
3. SEGURANÇA ALIMENTAR .....	23
3.1. Contexto Histórico de Segurança Alimentar no Plano Internacional.....	23
3.2. Contexto Histórico de Segurança Alimentar no Brasil.....	30
3.3. O Programa de Aquisição de Alimentos.....	42
4. METODOLOGIA .....	49
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	53
5.1 Análise da Institucionalização do PAA .....	53
5.2 Companhia de Entreposto e Armazéns Gerais de São Paulo.....	57
5.2.1 O Programa Nacional de Desestatização .....	58
5.2.2 Organograma .....	61
5.2.3 CEAGESP e a questão social .....	64
5.2.4 Entrevistas .....	67
5.3 O Programa de Aquisição de Alimentos em Araraquara.....	73
6. CONCLUSÕES .....	79
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	85
8. APÊNDICES.....	98
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA 1: REPRESENTANTE CEAGESP NÍVEL OPERACIONAL .....	98
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA 2: REPRESENTANTE CEAGESP NÍVEL INSTITUCIONAL .....	101
9. ANEXOS .....	104
ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE DADOS COMSAN....	104
ANEXO B – PORTARIA MUNICIPAL 23.145: MEMBROS CONSAN 2014 2016.....	105
ANEXO C – FORMULÁRIO DE FISCALIZAÇÃO DO PRODUTOR.....	108
ANEXO D – FORMULÁRIO DE FISCALIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	110
ANEXO E – PRODUTORES PAA ARARAQUARA 2014.....	112

## 1. INTRODUÇÃO

Apesar de amplamente debatido, a partir de 1930, com o final da Primeira Grande Guerra e a crise de 1929 (MALUF, 2009), a temática da segurança alimentar somente chegou ao Brasil recentemente, no que diz respeito à uma política pública, ou seja, só foi entendida como uma problemática que necessitava da ação do Estado com o governo Lula (2003-2010). A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, mostrou a preocupação do governo no que tange às questões sociais no Brasil, visto que o MDS passou a ser responsável pelas políticas públicas de desenvolvimento social no país. Segundo informações institucionais do MDS, seu objetivo é promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima para famílias que vivem em situação de extrema pobreza e insegurança alimentar. Para tanto, o Ministério implementa programas de transferência de renda (Bolsa Família), de combate à fome e incentivo à agricultura familiar (Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Cisternas, Programas de Fomento) e garante o acesso irrestrito à assistência social em todo o território nacional (BRASIL, 2015a).

A partir da priorização dada à questão social pelo governo Lula, iniciou-se uma nova fase no enfrentamento à fome no país, com uma abordagem intersetorial e focada na garantia do acesso ao alimento, não apenas da produção (MALUF, 2009). Neste contexto, temos a formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006 (Lei nº 11, 346) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7272/10), em 2010. Estas medidas objetivaram a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional assim como do direito humano à alimentação adequada em todo o território nacional, além da centralização das ações referentes ao combate à fome e à qualidade do alimento consumido pela população brasileira. (BRASIL, 2010b). Também em 2010, o direito à alimentação foi incluído na Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 64), passando então a ser uma política de Estado, não apenas de governo.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) traz em seu artigo 3º (BRASIL, 2006a) a consolidação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, o qual segue o padrão utilizado pelos órgãos internacionais:



A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

No bojo destas ações encontra-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), surgido em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero. O PAA, foco deste trabalho, visa à promoção do acesso à alimentação por famílias em situação de insegurança alimentar e o incentivo à agricultura familiar (BRASIL, 2014a). Para tanto, compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às entidades socioassistenciais que assistem famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, devidamente cadastradas no Programa (BRASIL, 2015b). Outros objetivos do programa também incluem a valorização do consumo de alimentos produzidos pela agricultura familiar, a promoção do abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, promoção da produção orgânica e do incentivo a hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional, dentre outros (BRASIL, 2014a).

O PAA é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que caracteriza sua intersetorialidade. A sua execução se dá a partir do preenchimento termo de cooperação entre o MDS e as Unidades Executoras, que podem ser órgãos da administração pública estadual e municipal, além do Distrito Federal, e consórcios públicos (BRASIL, 2012a). A partir da Resolução nº 59 de 2013 (BRASIL, 2013b), os órgãos ou entidades da administração pública federal também podem atuar enquanto Unidades Executoras.

O mercado oriundo do PAA é caracterizado como um mercado institucional, uma vez que tem como principal comprador o Estado e tem as estruturas previamente definidas por regras e leis criadas especificamente para este mercado (GRISA, 2010). Participam deste mercado institucional os agricultores familiares, definidos em conformidade com a Lei nº 11.326 (BRASIL, 2006b), inscritos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Estes, por sua vez, só podem realizar as vendas para o PAA mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) (BRASIL, 2014a).

Neste contexto, nos atentamos para o papel da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), no que diz respeito às políticas de segurança alimentar. A CEAGESP é uma empresa pública de economia mista responsável pela prestação de serviços de armazenagem e comercialização de hortifrúteis no Estado de São Paulo. A Companhia surgiu em maio de 1969 da fusão de duas empresas públicas mantidas pelo Governo do Estado de São Paulo: o Centro Estadual de Abastecimento (Ceasa) e a Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Cagesp). A empresa pública atua nas áreas de comercialização de hortícolas e armazenagem de grãos, sendo o maior centro de comercialização atacadista da América Latina (SÃO PAULO, 2015a).

No final dos anos de 1970, a empresa iniciou o processo de descentralização, inaugurando em São José do Rio Preto a primeira unidade de comercialização fora da Capital. Em 2015, mantém doze unidades no interior do Estado, nas cidades de Franca, São José do Rio Preto, Sorocaba, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Bauru, Piracicaba, Presidente Prudente, Araçatuba, Marília, Araraquara e Guaratinguetá, além do entreposto central na capital, atuando assim no abastecimento de todo o Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2015a).

Em 1997, tem início o processo de transferência das ações do Capital Social da CEAGESP para a União como parte da amortização de dívida entre o Estado de São Paulo e o Tesouro Nacional. Dessa forma, a CEAGESP é federalizada e vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entretanto, em 1998, a Companhia acaba sendo incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), programa do governo federal que visava “a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade” (BRASIL, 1997).

O processo de privatização da CEAGESP não foi bem-sucedido, uma vez que houve um total desinteresse da iniciativa privada pela Companhia, observado a partir de leilão das ações da CEAGESP, o qual foi considerado deserto, ou seja, sem nenhum interessado. Assim, devido à sua inclusão no PND, a empresa pública continuou a exercer suas atividades impossibilitada de receber recursos orçamentários públicos, como também de ter acesso à linhas de crédito, além da impossibilidade de se firmar parcerias público-privadas. Este fato representou o sucateamento da CEAGESP, uma vez que esta passou a sobreviver apenas com as

receitas advindas dos aluguéis dos comerciantes atacadistas e dos serviços prestados na área de armazenagem, impossibilitando o investimento na sua estrutura física, tecnológica e de pessoal (SÃO PAULO, 2015g). Em 2015, após longa tramitação, a Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014/ 2015-2018) assinou Decreto que exclui a CEAGESP do PND, ficando esta novamente passível do recebimento de recursos públicos (BRASIL, 2015e).

O objetivo central deste trabalho é apresentar uma análise sobre a viabilidade da institucionalização do PAA na CEAGESP, ou seja, da entidade vir a ser executora do PAA. Para a CEAGESP, a execução do Programa seria benéfica no sentido aumentar seu prestígio junto às comunidades onde atua, auxiliando a população em insegurança alimentar e nutricional e ampliando o diálogo com a população nas cidades onde está alocada, além de contribuir com a reestruturação social dos pequenos produtores. Além disso, a CEAGESP busca apoiar todas as iniciativas da área social do governo, em especial o que tange às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SÃO PAULO, 2012). Do ponto de vista dos beneficiários, a atuação da CEAGESP no PAA seria benéfica para a intensificação do acesso a alimentos de qualidade para a população em extrema pobreza, priorizado no governo Lula, e também para a reestruturação dos pequenos produtores locais, promovendo um meio de escoar sua produção através deste mercado institucional. No entanto, alguns empecilhos a esta execução foram observados e foram melhor discutidos em capítulo posterior. A análise das possibilidades e desafios da implantação do PAA pela CEAGESP foi feita focando a unidade do Ceasa de Araraquara (SP). Acredita-se que o diagnóstico obtido poderá ser utilizado em outras unidades posteriormente.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: depois da apresentação que se configura como primeiro capítulo tem-se a análise da teoria dos campos de ação estratégica, o que nos dá base para o melhor entendimento do mercado institucional oriundo do PAA, assim como dos conflitos existentes dentro do campo de segurança alimentar e nutricional, que são apresentados no capítulo terceiro. No quarto capítulo, temos a apresentação da metodologia utilizada no trabalho, enquanto que, no quinto capítulo, temos a apresentação da análise sobre a institucionalização do PAA na CEAGESP, focando a CEASA de Araraquara (SP). Finalmente, no sexto e último capítulo buscou-se refletir acerca do que foi exposto, trabalhando com o diagnóstico da viabilidade de execução do PAA pela CEAGESP. A

partir do conteúdo trabalhado, procurou-se também fomentar o debate da fome no país e do papel da Ceagesp neste contexto.

Conclui-se que a operacionalização do Programa na CEAGESP esbarra em algumas questões de ordem técnico-operacional e político-institucional que acabam dificultando, quando não impedindo, tal ação. Do ponto de vista técnico-operacional, os empecilhos podem ser facilmente resolvidos no futuro próximo, tendo em vista a recente retirada da CEAGESP do PND. Já do ponto de vista político-institucional, os conflitos entre os atores, presentes no campo de segurança alimentar e nutricional, acabam por dificultar a operacionalização do PAA na CEAGESP. Se estes conflitos forem superados, entende-se como plausível a execução do PAA na Companhia.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa vinculado ao Ministério da Saúde, sob o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) número 43601015.0.0000.5504.

## 2. CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA

Este item apresenta a revisão bibliográfica acerca da teoria dos campos, bem como da recém proposta teoria de Fligstein e McAdam (2012) sobre os Campos de Ação Estratégica, com o intuito de se analisar o campo de segurança alimentar e nutricional no Brasil e o papel da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP). O referencial teórico da sociologia dos mercados também será exposto, visando a análise os mercados institucionais oriundos do PAA.

O institucionalismo organizacional é um modelo analítico oriundo das ciências sociais que trata as instituições enquanto centrais na análise das relações sociais (BUSTAMANTE, 2014). DiMaggio e Powell (1983) tratam as instituições como sendo um conjunto de padrões, normas, valores e comportamentos tidos como certos e imersos na realidade cultural. Dessa forma, as organizações são permeadas por regras e normas institucionalizadas no contexto social. Fligstein (2007, p. 64) considera que:

As instituições são regras e significados compartilhados (implicando que as pessoas estão conscientes delas ou que elas podem ser conscientemente conhecidas) que definem as relações sociais, ajudam a definir quem ocupa qual posição nessas relações e orientam a interação ao proporcionar aos atores quadros cognitivos ou conjuntos de significados para interpretar o comportamento dos outros.

Existem diversas metodologias analíticas dentro das teorias neo-institucionalistas, entretanto todas se concentram na construção de ordens sociais. A estas ordens sociais locais, denominam-se campos (FLIGSTEIN, 2007; Bourdieu, 1983) ou campos organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983). A definição mais influente para a sociologia vem do sociólogo Pierre Bourdieu (CANDIDO; TOYAMA, 2015). Bourdieu (1983, p. 89) traz a ideia de campos enquanto “espaços estruturados de posições (ou postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinada por elas)”.

Bourdieu (1983) também parte do pressuposto de que os campos, apesar de se configurarem como espaços sociais relativamente autônomos, estão inseridos em um espaço social global (CANDIDO; TOYAMA, 2015). Para Fligstein (2007), os campos nada mais são do que arenas onde atores organizados se reúnem e desenvolvem suas ações. DiMaggio e Powell (1983) conceituam os campos

organizacionais enquanto resultado das atividades de um conjunto diverso de organizações, que constituem uma área comum da vida organizacional. Candido e Toyama (2015) argumentam que os campos são criados a partir de oposições simbólicas, nas quais atores com diferentes dotações de recursos se relacionam.

Os campos são centrais para as diversas teorias neo-institucionalistas, uma vez que, segundo Fligstein (2007), a produção de regras em um campo se trata da criação de instituições e o processo de institucionalização se dá quando tais regras passam de abstrações para padrões compartilhados entre os atores de um campo. A formação dos campos se dá a partir deste processo de institucionalização, onde os padrões, normas, valores e comportamentos (DiMaggio; Powell, 1983) são definidos e reproduzidos pelas organizações presentes no campo.

Tais organizações, conforme observou Bourdieu (1983), se encontram em diferentes posições dentro do campo. A estrutura de determinado campo se dá a partir da relação de força entre os atores engajados na luta e só pode ser observada, segundo DiMaggio e Powell (1983), através da pesquisa empírica. Dessa forma, DiMaggio e Powell (1983) observam quatro momentos de estruturação do campo: (i) aumento da interação entre as organizações presentes no campo; (ii) definição clara da estrutura de dominação e padrões de coalização interorganizacional; (iii) aumento do fluxo de informação no campo e; (iv) desenvolvimento de uma consciência entre as organizações presentes no campo, de que fazem parte de um mesmo empreendimento.

A partir da institucionalização do campo, têm-se claramente definidas as posições que cada organização ocupa na arena social. Para Bourdieu (1983) as ordens sociais locais são espaços constituídos de lutas que visam à conservação ou ruptura da estrutura definida, o que nos leva à observação de grupos dominantes e desafiantes dentro dos campos. Os grupos dominantes dizem respeito às organizações mais poderosas na arena. Estas organizações tendem a impor suas regras no processo de institucionalização do campo e a agirem no sentido de conservação do seu status. Já os grupos desafiantes dizem respeito às organizações com menos recursos dentro do campo. Estas, por sua vez, estabilizam-se ao sobreviver e buscam oportunidades de explorar interações e momentos de incerteza no ambiente visando a transformação da estrutura do campo. A estabilização de um campo ocorre enquanto os grupos dominantes reproduzem seu poder (FLIGSTEIN, 2007).

Há uma segunda forma de se produzir um novo campo, além da interação entre grupos dominantes e dominados. Esta configuração foi mostrada por DiMaggio e Powell (1983) e utiliza o conceito dos empreendedores institucionais, sendo estes atores estratégicos que elaboram novas coalizões entre as organizações, induzindo grupos diferentes a cooperarem, criando novos significados compartilhados por estes grupos (FLIGSTEIN, 2007).

As transformações nas arenas de ação geralmente estão ligadas a momentos de crise. A crise de campos organizacionais pode ocorrer de várias maneiras, como expõe Fligstein (2007). Primeiramente, o não surgimento de regras estáveis de interação nos campos indica que os grupos dominantes não conseguirão reproduzir seus privilégios e, dessa forma, sem as coalizões e instituições necessárias para manter a reprodução, a ordem social local pode estar ameaçada de extinção. Segundo Fligstein (2007) para Bourdieu (1983, p. 90), “é a transformação, frequentemente ligada à crise, que faz com que os dominantes saiam de seu silêncio”. Em segundo lugar, um campo também pode entrar em crise a partir de fatores externos a ele, o que geralmente ocorre quando o campo em questão é dependente de outro campo. Dessa forma, mudanças no ambiente, ações de governos ou a invasão do campo por elementos externos a ele, tendem a gerar dificuldades aos grupos dominantes em continuar reproduzindo seus privilégios (FLIGSTEIN, 2007).

Entretanto, Bourdieu (1983, p. 90) menciona que as crises não representam uma ruptura das regras institucionalizadas no campo, mas sim, “o retorno às fontes, à origem, ao espírito, à verdade do jogo, contra a banalização e a degradação que sofreu”. Assim, temos que as transformações dentro dos campos se fazem necessárias à sobrevivência dos mesmos, o que nos leva a pensar nos campos enquanto espaços dinâmicos por natureza. Nos momentos de estabilidade, tem-se a luta entre organizações dominantes e desafiantes, objetivando a conservação ou a mudança. Tal mudança, por sua vez, se mostra fundamental para a renovação e continuidade do campo.

Uma vez que a dinâmica é fato inerente aos campos, a ideia da ação passa a ser fundamental para a compreensão dos mesmos. Neste sentido, Fligstein (2007) trabalha com o conceito de habilidade social. A habilidade social é a capacidade dos atores de induzir a cooperação dos outros atores. Esses atores hábeis captam o interesse do grupo e transformam essa percepção em cooperação (interacionismo). A ação, enquanto habilidade social, pode ser feita no nível interno à

organização e também no nível externo, com membros de outras organizações. Considera-se que os líderes organizacionais devem agir tanto no sentido de estabilizar as relações internas para que ocorra a ação coletiva, quanto para que se busque estrategicamente a cooperação no seu campo. Assim, a habilidade social se mostra uma importante ferramenta para a reprodução dos campos, especialmente para os atores de organizações dominantes. Nas organizações desafiadas, os atores socialmente hábeis devem explorar as situações em que haja oportunidades de mudança (FLIGSTEIN, 2007).

Uma outra peculiaridade dos campos é observada por DiMaggio e Powell (1983). Os autores pressupõem que, em campos estáveis, as organizações tendem a se tornar semelhantes a longo prazo, causando uma homogeneização de suas estruturas internas. A esta homogeneização, dá-se o nome de “isomorfismo”. O isomorfismo, segundo Hawley (1968, apud DiMaggio e Powell, 1983, p. 120), pode ser caracterizado enquanto “um processo restritivo que força uma unidade de uma população a se assemelhar às outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”. DiMaggio e Powell explicitam como as organizações num campo, ao longo do tempo, perdem sua capacidade de inovação para institucionalizar as novas práticas, semelhantes à de outras organizações. Dessa forma, as estratégias que outrora pertenciam a uma organização, passam a ser adotadas por todos, causando o engessamento organizacional dentro do campo.

DiMaggio e Powell (1983) discorrem sobre os autores Meyer e Fennell e seus dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. O isomorfismo competitivo trata da competição de mercado, livre e aberta, e a adoção de estratégias semelhantes entre as organizações, no intuito de controlar a concorrência. Já o isomorfismo institucional explica melhor o mundo das organizações modernas, ao tratar de ações relacionadas ao poder político e econômico e as restrições que estas provocam nas organizações.

A partir desta concepção de isomorfismo institucional, DiMaggio e Powell (1983) identificam três modalidades de isomorfismo institucional: o coercitivo, o mimético e o normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre quando uma organização adequa suas estruturas a outras organizações, das quais depende. Esse processo é resultado de pressões, formais e informais, de umas organizações sobre outras organizações dentro de um campo. Em outros casos, a mudança organizacional segue determinações governamentais.



O isomorfismo mimético ocorre quando há incertezas no ambiente. Dessa forma, as organizações tendem a imitar ou se espelhar em práticas de outras organizações que atuaram em condições semelhantes e foram bem-sucedidas. Esse tipo de isomorfismo pode ser difundido de modo indireto, por meio de transferência ou rotação de pessoal, ou de modo direto, por meio de consultorias ou associações de negócio.

Já o isomorfismo normativo diz respeito às soluções semelhantes prescritas a problemas organizacionais oriundos de experiências similares de socialização. Este tipo isomórfico provém da profissionalização, ou seja, da luta coletiva dos membros de uma ocupação para definir as condições e os métodos de trabalho. Porém, este projeto profissional é raramente atingido com pleno sucesso, segundo os autores.

Fligstein e McAdam (2012) trazem em seu livro “Uma Teoria dos Campos” uma nova abordagem sobre os campos, a qual chama de Campos de Ação Estratégica (CAE). O ponto de partida para a construção desta concepção se encontra na observação da necessidade de maior teorização sobre a dinâmica da estabilidade e da mudança em ordens sociais locais (CANDIDO; TOYAMA, 2015) e como esta dinâmica explica o que Fligstein e McAdam (2012, p. XIII) chamam de “verdades fundamentais sobre a vida social”. Esta ideia parte do pressuposto de que “a atividade simbólica colaborativa, na qual significados e identidades são compartilhados, consiste no fundamento da sociabilidade humana” (CANDIDO; TOYAMA, 2015, p. 5).

Para os autores, o que distingue o homem enquanto um ser social é a necessidade de se organizar em grupos com finalidades coletivas, fato este que foi observado a partir de pesquisas históricas e arqueológicas realizadas com o intuito de mostrar que o homem, há cerca de 150 mil anos, já desenvolvia formas de arte, linguagem e significados compartilhados para tornar a vida em grupos possível (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). O que podemos observar aqui é uma concepção fortemente estruturada a partir da ação coletiva nos campos, o que acaba por diferenciar esta concepção da concepção bourdiesiana de campos, essencialmente estruturada a partir da ação individual (CANDIDO; TOYAMA, 2015).

Fligstein e McAdam (2012) argumentam que a habilidade social dos atores dentro dos campos é o que torna possível a dinâmica de estabilidade e mudança e, esta habilidade social é sua função existencial social. Assim, temos que a função do ator no campo é agir (sua função existencial social) e esta ação coletiva

tem início no interesse individual de atores que, com sua habilidade social, agem no sentido de transformar tal interesse em coletivo (buscam alianças, coalizões, cooperação e cooptação). Tal ação pode ser tanto para manter o status quanto para provocar uma transformação no CAE (BUSTAMANTE, 2014).

Fligstein e McAdam (2012, p. 9) definem os CAE como:

Campos de ação estratégica são unidades de ação coletiva na sociedade. O campo de ação estratégica é construído numa ordem social de nível meso na qual atores (que podem ser individuais ou coletivos) estão alinhados para agir e interagir com outro sobre a base de entendimentos compartilhados (o que não representa consenso) sobre os propósitos do campo, relacionamento com outros atores (incluindo quem tem poder e porque) e as regras de governança legitimando as ações no campo.

Candido e Toyama (2015) observam o conceito de macroambiente enquanto fundamental na análise dos CAE, uma vez que, nessa perspectiva, os campos estão imersos em um macroambiente de outros campos, com os quais mantêm três tipos de relação: primeiro, o campo em questão pode estar inserido em outro campo; segundo, pode manter relações de dependência ou interdependência com campos vizinhos e; por último, pode estar distante ou próximo de outros campos, dependendo dos vínculos mantidos entre os atores.

Quando o Estado é considerado na análise, tem-se o ente enquanto um sistema de outros CAE, ou seja, são macroambientes que exercem grande influência sobre os variados CAE, muitas vezes contribuindo para sua formação, estabilização, reprodução e transformação. Entretanto, os atores organizacionais presentes nos diversos CAE, como grandes organizações ou movimentos sociais, também podem vir a influenciar o Estado a agirem de determinada forma. Outra maneira do Estado influir no CAE é através das unidades internas de governança, sendo estas, estruturas responsáveis por funções regulativas e administrativas no campo, garantindo a reprodução das formas de organização (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

No que diz respeito ao escopo deste trabalho, busca-se observar o campo da segurança alimentar no Brasil como uma arena macroambiental formada por atores diversos, como o governo (Federal, Estadual e Municipal), entidades socioassistenciais, empresas públicas, ministérios e os agricultores familiares, que por sua vez, formam campos de ação estratégicas específicos nas diversas áreas de atuação da segurança alimentar e nutricional no país. Este campo sofreu algumas transformações desde sua formação, o que possibilitou o surgimento de novos

arranjos institucionais para o enfrentamento da fome no país. Além disso, tem-se o entendimento da empresa pública Companhia dos Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP) enquanto um ator deste campo.

## **2.1. Mercados como campos de ação estratégica**

A sociologia econômica é uma vertente da sociologia que estuda objetos comuns à economia, porém com diferentes abordagem e métodos. Ela trata basicamente das condições gerais de produção e reprodução da vida social. A sociologia dos mercados, especificamente, estuda os tipos de relações sociais existentes nas trocas mercantis. Nesta abordagem, temos os mercados enquanto instituições construídas socialmente, ou seja, sua estrutura se dá através das relações entre as firmas. As firmas, por sua vez, são os fornecedores, consumidores, produtores e vendedores que se relacionam nas trocas mercantis (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012; SOUZA, 2009; CANDIDO; TOYAMA, 2015).

Esta vertente surge como contraponto às ideias econômicas clássicas e neoclássicas, onde o indivíduo é um ser atomizado, que age apenas para satisfazer seus interesses e faz suas escolhas baseadas nos preços e com informações perfeitas. No entanto, para os estudiosos da sociologia dos mercados, o contexto onde o mercado surge deve ser levado em conta, ou seja, “(...) a experiência humana, mesmo nas relações de produção mercantis, não está isenta das influências da estrutura das relações vigentes, do contexto social vigente e dos processos históricos que definiram a organização da produção” (RODRIGUES, 2010, p. 345). Dessa forma, os mercados são ordens sociais únicas, tendo em vista que refletem as relações sociais e políticas específicas de cada espaço (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012).

A sociologia dos mercados trabalha com a noção de enraizamento, ou seja, como a ação econômica está imersa em uma rede de relações sociais que acaba influenciando o comportamento dos atores. Esta ideia de enraizamento dá à sociologia dos mercados a noção de contextualização, de uma análise micro, onde cada mercado é fruto das relações ali presentes (MONTEIRO; CARNEIRO, 2012; RODRIGUES, 2010; GRISA, 2009). Para Granovetter (2007), analisar as ações econômicas dentro de um determinado mercado sem levar em consideração as relações sociais ali presentes é um grave erro, pois não há como abarcar a totalidade

da ação do indivíduo apenas sob o enfoque do interesse e preço. Assim, temos os atores destes mercados como agentes sociais revestidos de valores, lógicas e interesses definidos pelas instituições próprias de cada realidade local (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012; GRISA, 2009; SOUZA, 2009; GRANOVETTER, 2007).

Este enfoque sociológico dos mercados aproxima-se analiticamente da teoria dos campos. Fligstein e Dauter (2012), nesse sentido, argumentam que os mercados seriam arenas as quais atores interagem, buscando a estabilidade nas relações, visto que, se o mercado está em crise, ninguém obtém ganhos. Dessa forma, ao participar de um mercado, pressupõe-se que os atores estão de acordo com as regras e a estrutura institucional que regem os relacionamentos, reproduzindo as estruturas dadas pelos atores dominantes (firmas), visando a estabilidade do campo (SOUZA, 2009).

O Estado tem um importante papel na criação e estabilização destes campos, através da criação de uma infraestrutura legal, da regulação das atividades competitivas, da proteção aos trabalhadores, da mediação de contratos e dos direitos de propriedade e, muitas vezes, podem influenciar a demanda, a oferta e o aparato tecnológico presente no campo (FLISTEIN; DAUTER, 2012). Os direitos de propriedade consistem em relações sociais que definem quem obtém as maiores vantagens sobre as operações realizadas (BAUMGARTEN, 2013).

Candido e Toyama (2015) e Baumgarten (2013) sugerem que a análise dos mercados seja feita através da ótica dos campos de ação estratégica de Fligstein. Baumgarten (2013, p. 2) sugere que:

Os mercados, conforme a perspectiva dos CAE, são espaços em que um grupo de atores (firmas) interagem entre si, levando em conta as ações de cada uma delas, sob a égide de um conjunto de instituições-base, com uma determinada distribuição de poder entre os atores. Conscientes de sua posição no campo e de suas capacidades, as firmas agem, via de regra, em competição ou cooperação, no intuito de sobreviver, o que vem a ser favorecido pela estabilização destes mercados.

As instituições-base a qual Baumgarten (2013) se refere, dizem respeito às estruturas de governança, ao direito de propriedade, às concepções de controle e às regras de troca. São estas instituições que permitem as relações sociais nos mercados. Candido e Toyama (2015) trazem a ideia de que os mercados, sob a ótica dos CAE, estão inseridos em macrocampos, os quais se relacionam e interagem, criando relações de dependência e interdependência com campos vizinhos.

Assim, torna-se fundamental para a análise de mercados enquanto CAE, que se atente ao histórico de formação do mercado, uma vez que os atores organizam seus campos de acordo com os campos em que estão inseridos, tomando como referência as estruturas (bem-sucedidas) de outros mercados. Os CAEs estáveis tendem a se tornarem inertes devido ao processo institucionalização que ocorre tanto internamente ao CAE quanto externamente, no macroambiente ao qual estão inseridos, tornando necessária adaptação em prol da sobrevivência do campo (CANDIDO; TOYAMA, 2015).

Quando entram em crise, na perspectiva do CAE, os mercados necessitam de uma nova configuração institucional, pois as firmas não mais conseguem reproduzir sua dominância no campo. Esse processo pode ocorrer a partir de uma crise interna ao CAE, causada por algum ator ou a partir de choques exógenos, ou seja, através da crise de mercados vizinhos, os quais estão presentes no macroambiente, o que acaba por influenciar o mercado em questão (BAUMGARTEN, 2013; CANDIDO; TOYAMA, 2015).

Tendo em vista o referencial teórico exposto, busca-se pensar o mercado institucional criado pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) enquanto um CAE, o qual é formado pelo Estado que é o ator dominante. O mercado institucional representa uma configuração específica de mercado, o qual traz o Estado enquanto principal comprador e tem as estruturas previamente definidas por regras e leis criadas especificamente para determinado arranjo de mercado (GRISA, 2010).

O histórico de formação deste CAE, ou seja, do mercado institucional do PAA se deu a partir da ação socialmente hábil de movimentos sociais na década de 1990, a qual chamou a atenção do Estado para as condições precárias em que viviam os pequenos agricultores (SOUZA, 2009; ORTEGA; NUNES, 2001). Historicamente, a agricultura familiar sempre esteve à margem da sociedade brasileira, com a predominância do agronegócio, ou seja, grandes produtores e poucas ações do Estado para garantir reprodução do pequeno produtor (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008; ORTEGA; NUNES, 2001). O motivo do não desaparecimento da agricultura familiar ao longo do tempo, no Brasil, é explicado por Grisa (2010) através da ideia do enraizamento. Para a autora, os mercados locais representavam a única forma de comercialização da produção familiar, seja em feiras ou venda direta.

O histórico da construção deste mercado institucional oriundo do PAA nos remete ao governo Vargas (1930-1945), onde se observou pela primeira vez a

baixa produtividade da agricultura nacional, concentrada na estrutura latifundiária (mais de mil hectares) herdada das práticas monoculturistas da cana-de-açúcar e do café. O governo João Goulart (1961-1964) buscou resolver esta questão através da reforma agrária, entendendo que o remodelamento da estrutura agrícola no país era fundamental para o desenvolvimento econômico equitativo. Entretanto, o golpe militar de 1964 reprimiu esta proposta, encarando a baixa produtividade agrícola brasileira sob outro olhar: o de que tais problemas na agricultura seriam resolvidos através da modernização tecnológica, também chamada de Revolução Verde (ORTEGA; NUNES, 2001), como já destacado.

Assim, os pequenos agricultores ficaram à margem da produção alimentícia, não conseguindo competir com o avanço tecnológico no campo. Neste sentido, o Estado falhou em não dar atenção aos pequenos produtores. As ações do Estado em prol da modernização conservadora da agricultura impactaram de maneira devastadora na realidade da agricultura familiar no país, criando uma situação de exclusão e êxodo rural, tendo em vista que a tecnologia acabara por substituir a mão de obra camponesa (ORTEGA; NUNES, 2001; SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008).

A partir da década de 1990, entretanto, o Estado passa a atuar para reparar estas décadas de abandono à agricultura familiar, dada a mudança de direcionamento da política do governo. O surgimento do PAA e, conseqüentemente, do mercado institucional ligado ao Programa, deu-se a partir da luta da sociedade civil organizada na década de 1990, a qual deu bases para o Estado alterar algumas estruturas dentro do CAE, visando a consolidação da segurança alimentar e nutricional no país e o reconhecimento e valorização da agricultura familiar (GRISA, 2010). Segundo o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, foram identificados 4.366.267 estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil, ou seja, 84,36% do total de estabelecimentos rurais presentes no país. Estes ocupavam 24% da área agrícola brasileira mas produziam cerca de 70% dos alimentos destinados ao abastecimento do mercado interno brasileiro (BRASIL, 2006c).

Na estrutura do CAE do mercado institucional do PAA, os direitos de propriedade foram definidos pelo Estado, mas não sob a ótica de quem tem direito aos lucros, mas sim de quem pode vir a participar do Programa, tendo em vista que o CAE não é aberto (GRISA, 2010). Algumas instituições específicas do CAE em questão acabam por restringir a participação de todos os agricultores familiares, como o enquadramento do produtor no escopo da agricultura familiar, devidamente

referenciado pela Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A estabilização do mercado institucional do PAA só pode ser observada a partir do reconhecimento das instituições definidas pelo Estado, enquanto ator dominante, assim como das mudanças incrementais que ocorreram desde sua criação em 2003, mudanças estas, fruto da ação dos atores inseridos no Programa desde sua criação (GRISA, 2010). Mudanças de governo certamente impactarão esse CAE do PAA, com consequências que podem ser bem sérias para a questão da segurança e soberania alimentar no Brasil.

### **3. SEGURANÇA ALIMENTAR**

#### **3.1. Contexto Histórico de Segurança Alimentar no Plano Internacional**

A preocupação com a alimentação é recorrente desde o início da humanidade, porém a noção de segurança alimentar só pode ser analisada como tal a partir do momento em que está se tornou uma questão de segurança nacional, demandando uma ação do Estado, ou seja, uma política pública (MALUF, 2009). O início da problematização mundial da segurança alimentar deu-se no contexto europeu do final da Primeira Guerra Mundial e consequente formação da Liga das Nações pelas potências vencedoras do conflito, em 1919, com o intuito de assegurar a paz (SIMON, 2012).

Segundo Shaw (2007) e Simon (2012), a primeira vez que a alimentação foi discutida enquanto um problema que demandava a ação dos Estados foi no início de 1930, a partir da proposta da Iugoslávia para que uma Organização de Saúde fosse criada dentro da Liga das Nações, com o intuito de observar, pesquisar e disseminar informações sobre a situação alimentar em diversos países. Em 1935 a entidade realizou o 1º relatório sobre nutrição e saúde pública, onde mostrava uma severa falta de alimentos - e consequente fome - nos países subdesenvolvidos. Foram discutidos alguns modelos de políticas para combater a desnutrição e a fome via produção nacional de alimentos e mecanismos de coordenação nos países. (SHAW, 2007; SIMON, 2012).

Há, também neste cenário, o início de uma dualidade que viria a ser recorrente na questão alimentar ao longo do tempo: de um lado, com uma abordagem política da segurança alimentar, cientistas, nutricionistas, médicos e agentes públicos internacionais defendiam frente à diplomatas e à Liga das Nações, o enfoque nutricional da questão alimentar mundial, ou seja, ênfase na produção nacional de alimentos para o combate à fome e à desnutrição. Já do outro lado, com uma abordagem econômica da segurança alimentar, outros agentes públicos internacionais discutiam com os mesmos diplomatas e agentes da Liga das Nações, questões sobre o comércio internacional de alimentos, tarifas alfandegárias, produção e o enfoque comercial da questão alimentar mundial. Neste primeiro momento, a abordagem econômica ganhou maior interesse por parte da Liga das Nações. Esta, entretanto, concordou que o aumento da produção de alimentos no mundo deveria



atender às necessidades humanas (SHAW, 2007; SIMON, 2012).

A década de 1940 se inicia com a Segunda Guerra Mundial na Europa e a consequente dissolução da Liga das Nações, por ter falhado em manter a paz. As responsabilidades da Liga foram posteriormente transferidas à Organização das Nações Unidas, criada em 1945 (SIMON, 2012). Também em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e, segundo informações institucionais, a FAO “atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento se reúnem em igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas ” (FAO, 2015a).

A gênese da criação da FAO ocorreu numa conferência realizada em Hot Springs na Virgínia, Estados Unidos, no ano de 1943, conhecida como “Conferência das Nações Unidas sobre Alimentos e Agricultura”. A pedido do então presidente norte-americano Franklin Roosevelt, as nações dos países aliados criariam uma organização mundial para concentrar os esforços referentes à questão alimentar e agrícola posterior à destruição causada pela guerra (MALUF, 2009; (SHAW, 2007). Neste contexto, em 1948, surgiu a Organização Mundial da Saúde (OMS), outro organismo mundial que ajudaria a tratar as questões de segurança alimentar, embora com foco na saúde. A OMS é um órgão ligado à ONU e teve sua gênese a partir da criação da Organização da Saúde da Liga das Nações (SIMON, 2012).

Em 1946 foi lançado o primeiro relatório redigido pela FAO visando mapear a fome no mundo. O resultado foi o de que faltaria alimento para um terço da população mundial daquela época, ou seja, havia uma severa insuficiência na disponibilidade de alimentos. Em resposta, os governos mundiais passaram a incentivar a produção de alimentos, o que foi eficiente para alguns. (SIMON, 2012).

Cabe destacar que a noção de que a produção alimentar no mundo seria insuficiente para o todo populacional foi primeiramente tratada por Thomas Malthus em sua obra publicada em 1798, chamada “Ensaio sobre o princípio de população e seus efeitos sobre o aperfeiçoamento futuro da sociedade, com observações sobre as especulações de Mr. Godwin, Mr. Condorcet e outros atores”, também conhecida como “Ensaio sobre a população”. Nele, Malthus defende sua premissa básica: a de que a população tende a crescer em progressão geométrica, quando não controlada, enquanto a produção alimentar tende a crescer em progressão aritmética. Dessa forma, o autor acaba por defender a noção fatalista de que não haveria meios para o desaparecimento da desigualdade social, ou seja, a fome e pobreza seriam

problemáticas de impossível resolução, devido ao fato do crescimento populacional ser maior que a produção de alimentos (ALVES, 2002). A solução proposta por Malthus para esta situação seria o controle de natalidade, a fim de manter a produção de alimentos suficiente ao contingente mundial, ou o aumento da mortalidade (fome, guerras, epidemias) (CORAZZA, ARAÚJO, 2009).

Já no pós-guerra, a solução proposta pelos governantes para o problema da falta de alimentos para a população mundial foi outra: o aumento na produção. Teve então início uma crescente industrialização da produção agrícola, culminando no que ficou conhecido como “Revolução Verde”. Esta, por sua vez, nada mais é do que a difusão de tecnologias agrícolas visando o aumento da produção alimentar e teoricamente erradicação da fome mundial (OCTAVIANO, 2010). Tais tecnologias agrícolas dizem respeito à utilização intensiva de maquinário agrícola, insumos químicos industriais para uso agrícola como fertilizantes químicos e agrotóxicos, pesquisa e modificação genética em sementes, monocultura exportadora tendo em vista que os “pacotes tecnológicos” da Revolução Verde eram principalmente difundidos entre os países em desenvolvimento. (MOREIRA, 2000).

Tais processos de fato aumentaram a produção agrícola, contudo, este aumento não resultou na diminuição da fome, pois seu caráter era essencialmente exportador (OCTAVIANO, 2010). Uma das principais críticas à Revolução Verde feita a partir da década de 1980 recai sobre os seus impactos negativos, sejam estes sociais ou ambientais. Moreira (2000) resume as diversas críticas acerca da tecnologia na produção alimentar em três modalidades: técnica, social e econômica. A crítica da técnica se resume em apontar os impactos ambientais resultantes do uso de tecnologias na produção agrícola ao longo do tempo, como a poluição dos recursos naturais, o envenenamento dos alimentos, a perda de biodiversidade e a destruição dos solos.

A crítica social foca no impacto negativo que tais práticas geram para os produtores rurais, como o empobrecimento, o desemprego e favelização daqueles que saem do campo para as cidades, o conseqüente esvaziamento dos campos em detrimento da concentração de terras para a agroindústria e a exploração da força de trabalho rural incluindo trabalho infantil e da terceira idade. Por fim, a terceira crítica exposta por Moreira (2000) diz respeito ao impacto econômico de tais práticas da Revolução Verde, o que engloba os custos crescentes na produção agroindustrial, seja por parte das sementes geneticamente modificadas, o maior uso dos recursos

naturais ou o uso de fertilizantes e agrotóxicos.

A década de 1950 foi marcada pela regulação das políticas de assistência alimentar. Segundo Simon (2012), ainda em 1952 a FAO criou um Comitê de Problemas de *Commodities* (CCP), o qual passou a deliberar sobre questões referentes ao comércio de *commodities*, seu efeito na segurança alimentar e também recomendações de políticas públicas. O CCP recomendou uma série de princípios e códigos de conduta para países membros no que tange à questão do excedente na produção de alimentos e sua destinação. Sugeriu a criação de um comitê, que viria a ser o Comitê Consultivo de Destinação de Excedente (CSSD), criado em 1954, e reportando exclusivamente ao CCP (SHAW, 2007).

Na década de 1960, observou-se mais tentativas de regulação da segurança alimentar em âmbito mundial, como a criação do *Codex Alimentarius*. Este instrumento criado em 1963, através de comissão formada por integrantes da FAO e OMS, visava regular a segurança alimentar e a produção de alimentos através de uma série de padrões reconhecidos internacionalmente, códigos de conduta, regras de higiene, orientações e outras recomendações relativas a alimentos (SIMON, 2012). Em 2015, 165 países, da qual o Brasil faz parte, constituíam o *Codex Alimentarius* e suas deliberações são referência nas negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Há um comprometimento, por parte dos países membros, para a criação de comissões nacionais do *Codex* que visem o estabelecimento de normas nacionais compatíveis com as já estipuladas a nível internacional. (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2001).

Porém, a partir dos anos de 1960, iniciou-se um aumento da demanda por assistência alimentar, especialmente na Índia, o que levou a uma drástica redução nos estoques dos países desenvolvidos, causando uma elevação nos preços das *commodities* e diminuição de montante doado para países em desenvolvimento. Os Estados Unidos e o Canadá, juntamente com alguns países do oeste europeu e o Japão, que até então não tinha contribuído de maneira significativa com as doações assistenciais de alimentos, assumiram a missão de manter a assistência aos países necessitados. Porém, a crítica reside no fato de muitas dessas ações estarem mais relacionadas com o comércio e acumulação de capital do que com a assistência e segurança alimentar (SIMON, 2012; MALUF; MENEZES; MARQUES, 2001).

O início da década de 1970 mostrou um novo cenário na questão da segurança alimentar, com duas crises que iriam abalar profundamente as políticas e

a produção alimentar. As condições climáticas adversas geraram severa restrição na oferta global de alimentos e a crise do petróleo derivado do aumento no preço do barril pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), causou elevação nos custos da cadeia logística, seja dos fertilizantes químicos e do transporte de alimentos, ambos impactando diretamente no preço das *commodities* (SHAW, 2007; SIMON, 2012).

Assim, pode-se observar que a década de 1970 representou um retrocesso no âmbito tanto da produção quanto da distribuição alimentar, tendo a assistência alimentar enfrentado um decréscimo de 10 milhões de toneladas, ou seja, de 17 milhões de alimentos doados do final da década de 1960 para 7 milhões de toneladas até o início da década de 1970 (SIMON, 2012). Tal cenário demandava alguma atuação por parte dos órgãos internacionais e esta ação veio em 1974, com uma conferência internacional organizada pela ONU para os países membro analisarem a situação. A Conferência Mundial de Alimentação foi realizada em Roma e trouxe importantes avanços na questão da segurança alimentar mundial, como a criação de um “conceito de segurança alimentar mundial” (MALUF, 2009; SHAW, 2007; NASCIMENTO; ANDRADE, 2010) e um acordo entre os países membros da ONU para a erradicação da fome e insegurança alimentar nos próximos dez anos, o que foi tido como o primeiro esforço mundial para a segurança alimentar (SIMON, 2012).

Em 1976 a FAO estabeleceu um Comitê de Segurança Alimentar Mundial para assistir os países em desenvolvimento a alcançarem a segurança alimentar (SIMON, 2012). Este comitê representava a consolidação da necessidade de crescimento da produção alimentar para o combate à fome e à desnutrição em âmbito mundial, além da institucionalização de um sistema de assistência alimentar internacional (MALUF, 2009). Somente com uma integração e unificação de ações entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente no momento de crise vivido, seria possível enfrentar a insegurança alimentar mundial (SIMON, 2012).

Os anos de 1980 marcaram uma mudança no tratamento da segurança alimentar, dando maior relevância à questão do acesso aos alimentos (MALUF, 2009; NASCIMENTO; ANDRADE, 2010). A 8ª Sessão do Comitê de Segurança Mundial, em 1982, trouxe a definição, utilizada até os dias de hoje, na qual o principal objetivo da segurança alimentar mundial é “assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam” (MALUF,

2009).

Assim, o enfoque da segurança alimentar mundial passou a abordar não somente a produção e a distribuição de alimentos enquanto fatores limitantes para o combate à fome, mas também a questão do acesso aos alimentos por parte dos mais necessitados (SHAW, 2007). Este passo foi importante para a garantia da alimentação enquanto um direito humano (MALUF, 2009). Mais um passo neste sentido foi dado em 1985, quando uma nova conferência da FAO aprovou o Pacto Mundial de Segurança Alimentar, que trouxe, dentre outros princípios, a noção de que se estar livre da fome é um direito humano fundamental. A partir deste conceito, foi aceita a ideia de que é a pobreza que dificulta o direito humano à alimentação de ser exercido (SIMON, 2012).

A década de 1990 se iniciou com diversas conferências internacionais sobre segurança alimentar. A partir dessas reuniões, a abordagem de segurança alimentar cresceu no seu sentido multidisciplinar (SHAW, 2007). A Conferência Internacional sobre Nutrição, promovida conjuntamente pela FAO e OMS, realizada em 1992, em Roma, foi considerada um marco no desenvolvimento da segurança alimentar. Participaram desta Conferência delegações de 159 países, 144 Organizações Não-Governamentais (ONGs), 11 organizações intergovernamentais e 16 órgãos da ONU (SHAW, 2007). A Declaração Mundial sobre Nutrição, aprovada na conferência, trazia a confirmação do caráter nutricional da segurança alimentar, onde se tornou essencial “o acesso garantido a alimentos nutricionalmente adequados e seguros para o bem-estar individual e para o desenvolvimento nacional, social e econômico” (MALUF, 2009, p. 62). Também atestava a determinação de todos para eliminar a fome e minimizar todas as formas de desnutrição (SIMON, 2012).

Em 1996, também em Roma, foi realizada a Cúpula Mundial de Alimentação, reunindo representantes de diversos países (MALUF, 2009). Aqui, tem-se importantes realizações, como a observação, pela primeira vez na história, de uma significativa diminuição da insegurança alimentar no mundo. Reafirmou-se o direito humano à alimentação, o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos e a noção de que a pobreza é a maior causa da insegurança alimentar e a proibição da utilização dos alimentos enquanto instrumento de pressão política. Também nesta reunião foi aprovada a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e um Plano de Ação, os quais trouxeram alguns compromissos como o de implementar políticas com foco na erradicação da pobreza e das desigualdades; a

melhorar o acesso físico e econômico de todos a alimentos suficientes e, nutricionalmente adequados e seguros; bem como utiliza-los de maneira eficaz (FAO, 1996; SHAW, 2007).

Nesse sentido, a década de 1990 mostrou-se um momento de consolidação do entendimento mundial acerca da importância da segurança alimentar, com novos conceitos mais abrangentes, englobando o enfoque nutricional da segurança alimentar, a questão do acesso desigual à alimentos e da pobreza como principal causador da insegurança alimentar, o direito humano à alimentação, o esforço mundial conjunto para erradicar a fome e a inédita observação de diminuição da insegurança alimentar no mundo (SIMON, 2012).

Os anos 2000 começaram com uma Reunião Mundial de Alimentação em 2002 e um encontro do Comitê de Segurança Alimentar, em 2006, ambos em Roma. Os resultados das conferências não foram animadores com relação ao que tinha sido definido nas conferências de 1992 e 1996. Foi observado um aumento do número de pessoas em situação de risco e desnutrição no mundo. Ainda assim, algum progresso foi feito como o desenvolvimento de estratégias nacionais próprias em 150 países em desenvolvimento, ou ainda a aprovação dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pela ONU, em 2000. O compromisso foi firmado por 189 nações e traz como primeiro objetivo a erradicação da extrema pobreza e fome, tendo como meta reduzir pela metade o número de pessoas que sofram de insegurança alimentar até 2015 (PNUD, 2015).

Em 2009, o Programa Alimentar Mundial (sigla WFP, em inglês) publicou seu terceiro relatório, chamado “Fome e Mercado”, onde reunia a maior quantidade de informações acerca de acesso econômico à alimentação até então divulgado, configurando mais uma evolução na discussão sobre segurança alimentar (SIMON, 2012). Em 2010 houve uma renovação no compromisso de acelerar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, em 2013, dados da ONU apontaram que 72 nações alcançaram a meta de reduzir a extrema pobreza pela metade em 2010, cinco anos antes da meta estipulada. O Brasil foi um dos países que mais ajudou no alcance da meta, tendo reduzido sua extrema pobreza de 25,5% em 1990 para 3,5% em 2012 (PNUD, 2015).

Estes resultados, embora animadores, indicam que ainda há muito a ser feito no sentido de se alcançar um mundo sem fome. Dados do relatório anual da ONU sobre a fome, publicado em 2015 (em tradução livre: O Estado de Insegurança

Alimentar no mundo - SOFI, na sigla em inglês), mostram que ainda há 795 milhões de pessoas passando fome no mundo. O relatório identifica alguns itens que considera como empecilhos ao avanço da segurança alimentar e nutricional mundial nos últimos anos, como fenômenos climáticos, desastres naturais, crises econômicas e instabilidade política (FAO, 2015b). O relatório SOFI 2015 ainda traz uma análise sobre os fatores considerados fundamentais para o alcance das metas na luta contra a fome, sendo estes, a melhoria da produtividade agrícola (em especial da agricultura familiar); o crescimento econômico inclusivo e a ampliação da proteção social, tendo em vista que grande parte da produção alimentícia se destina à exportação e não à alimentação nacional (FAO, 2015b).

### **3.2. Contexto histórico de segurança alimentar no Brasil**

A trajetória brasileira no que tange à segurança alimentar e nutricional é longa e tortuosa. Teve início ainda na República Velha (1889-1930) e se arrastou até os anos de 1990 majoritariamente com ações pontuais e setoriais, o que impediu sua efetividade e mostrava uma baixa relevância dada ao tema por parte do Estado brasileiro. Apenas na década de 1990 é que a segurança alimentar foi entendida enquanto uma política complexa e que necessitava da ação conjunta de diversos setores, além da sociedade civil, para um enfrentamento completo. Esta noção culminou com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 (MACEDO et al, 2009).

O LOSAN trouxe uma nova abordagem da segurança alimentar e nutricional, com ações integradas em diferentes áreas, como a comercialização, produção, abastecimento, acesso e consumo dos alimentos. Para tanto, a intersetorialidade foi indispensável para a eficácia e efetividade da política, dada a necessidade de uma abordagem integrada entre diversos setores (BURLANDY, 2009).

O primeiro indício da questão alimentar no Brasil referiu-se à regulação do abastecimento alimentar, observado ainda na República Velha, mais precisamente em 1917. Trata-se do Comissariado de Alimentação Pública, criada pelo Decreto nº 13.069, de 19 de agosto de 1917, que tinha como principal objetivo o controle dos estoques dos chamados alimentos de necessidade básica a fim de conhecer sua

procedência e qualidade, além de tabelar seus preços (PRADO, 1993).

Observa-se que os primeiros esforços referentes à temática de alimentação no Brasil objetivaram a proteção do sistema produtivo ao invés da proteção alimentar da população. Nas palavras de Prado (1993, p. 26) “o Estado intervinha apenas para garantir a produção das relações sociais que se encontravam ameaçadas naquele período de constantes greves”. O Comissariado, porém, teve pequena duração e sua extinção deu-se em 1918, após esforços do governo em regular a produção e abastecimento do açúcar e conseqüente reação negativa dos usineiros de Pernambuco. Alguns outros exemplos de programas ainda na República Velha são observados, todos com o foco na produção e abastecimento, como a Delegacia Executiva de Produção Nacional, que operou junto aos agricultores visando o fornecimento de sementes, maquinário e assistência técnica, e a Superintendência de Abastecimento, criada em 1920 como forma de substituir o Comissariado de Alimentação Pública (PRADO, 1993).

A década de 1930 iniciou-se com a chamada Revolução de 1930, que representou o rompimento com a República Velha e o início da modernização e industrialização do Brasil. No que tange à questão alimentar, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) considera-se que a alimentação passou a ser prioridade, não apenas com enfoque produtivo e de abastecimento, mas com ações que visavam o combate à fome. Isto se deu graças a uma figura relevante para a questão alimentar no Brasil: Josué de Castro. Sua proeminência não se deu apenas no Brasil, tendo em vista sua atuação como Presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956 (MALUF, 2009).

Grande parte da importância de Josué de Castro tem origem em três pontos: na inserção da temática alimentar enquanto um problema de Estado, a partir das contestações de insuficiência calórica e nutritiva dos trabalhadores presente nos inquéritos alimentares de 1932 (ARRUDA; ARRUDA, 2007); na relação estabelecida entre a alimentação e salário, que culminou na criação do salário mínimo em 1938 (PRADO, 1993) e; no estudo e mapeamento da fome no Brasil, realizado em seu livro “Geografia da Fome” de 1946, onde propôs que a fome não era uma questão advinda da produção de alimentos, mas sim do acesso a tais alimentos, ou seja, é um problema provocado por interesses políticos (MALUF, 2009). Nas palavras de Arruda; Arruda (2007, p. 320), José de Castro buscou “colocar o conhecimento científico a serviço da ação política e da defesa das classes menos favorecidas”.



Os chamados inquéritos alimentares promovidos por Josué de Castro e patrocinados pelo governo de Pernambuco (ARRUDA; ARRUDA, 2007) foram os primeiros estudos referentes à questão alimentar que buscavam relacionar a ingestão alimentar e a carência nutricional no Brasil. A conclusão obtida destas pesquisas foi a de que o trabalhador brasileiro estava com déficit calórico e de nutrientes, o que poderia ser relacionado à miséria, pobreza, exclusão social e atraso econômico. A partir destas constatações, Vargas viu a necessidade de colocar a alimentação como central em seu governo (PINHEIRO, 2008).

Em 1937, já sob a ditadura varguista conhecida como Estado Novo, foi criada a Comissão Reguladora de Tabelamento, subordinada ao Ministério da Agricultura e com funções similares às do Comissariado e posterior Superintendência, ou seja, tabelamento de preços para atacadistas e varejistas, verificação da qualidade e procedência dos produtos comercializados e garantia da aplicação dos preços tabelados. Em 1939 o governo criou a Comissão de Abastecimento, órgão também subordinado ao Ministério da Agricultura, com a finalidade de regular a produção e o comércio de alimentos, medicamentos, matérias primas, dentre outros artigos de primeira necessidade (PRADO, 1993).

Apenas em 1940 é que se tem uma atuação governamental com foco na qualidade da alimentação do trabalhador, tendo em vista que, até então, as ações do governo Vargas se resumiram em regular o comércio, abastecimento e produção de alimentos. Assim, em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e com as finalidades de assegurar as condições favoráveis à alimentação dos trabalhadores; promover o funcionamento de restaurantes populares nos maiores centros urbanos, onde era fornecida uma alimentação adequada a preços acessíveis, visando o aumento da capacidade produtiva dos funcionários, e; ações para as famílias dos trabalhadores no sentido de educação alimentar, fornecendo informações sobre o valor nutritivo dos alimentos e a importância de uma alimentação balanceada (PRADO, 1993).

Na análise de Andrade (2008 apud MACEDO et al, 2009, p.34) estas ações não tinham como foco o bem-estar do trabalhador e sim visavam a garantia do aumento da produtividade dos trabalhadores nas indústrias, ou seja, eram medidas com foco no empresariado, não no trabalhador. No entanto, tais ações foram importantes, de modo geral, não apenas para o aumento da qualidade da alimentação

da população, mas também por gerar programas que são utilizados ainda hoje, como “Restaurantes Populares, Merenda Escolar, Auxílio-doença, Serviço de Visitação Domiciliar” (MACEDO et al, 2009). O SAPS teve duração de vinte e sete anos, sendo extinto em 1967 (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

A década de 1940 viu surgir mais algumas políticas públicas referentes à alimentação, como o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN),  rg o criado em 1942 e diretamente ligado à Coordenação da Mobilização Econ mica. Seu principal foco era a confecção de pesquisas referentes à alimentação, buscando obter resultados que viessem a melhorar a conjuntura alimentar e nutricional da população (PRADO, 1993). Em 1944, outro órgão subordinado   Coordenação de Mobilização Econ mica foi criado. O Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA) tinha como enfoque, segundo Prado (1993, p. 29), “a realização de estudos, trabalhos e pesquisas de caráter experimental no campo da ciência da alimentação e nutrição”.

Em 1945 surgiu a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) junto ao Conselho Federal de Comércio Exterior. Suas funções residiam no auxílio consultivo para a formulação da Política Nacional de Alimentação; na promoção de estudos relacionados aos hábitos alimentares e nutricionais da população brasileira e; no trabalho para a correção de disfunções alimentares e deficiências de dieta encontradas na população (MACEDO et al, 2009). Dessa forma, acabou por substituir o STAN, visto que trazia basicamente os mesmos objetivos, mas de maneira ampliada. Apesar de criada em 1945, ainda no governo Vargas, só foi regulamentada em 1951, já no governo Dutra (1946-1951) (PRADO, 1993), quando foi transformada em Comitê Nacional da FAO (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Um fato que todos os órgãos relacionados à pesquisa e assessoria governamental referente à alimentação na década de 1940 tem em comum é que todos foram idealizados e/ou presididos por Josué de Castro (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2015). Em 1946, Castro lançou sua obra mais impactante e influente até os dias de hoje, chamada “Geografia da Fome”. Nela, Castro buscou analisar a alimentação de grupos humanos alocados em diferentes áreas geográficas no Brasil. Para tanto, dividiu o país em cinco regiões diferentes: amazônica, nordeste a careiro, sertão nordestino, centro oeste e extremo sul e analisou não só a fome total, ou seja, a falta de alimentação, mas também a chamada fome oculta, que se d  por alimentação insuficiente ou desequilibrada nutricionalmente, tornando-se um problema de diagnóstico mais complexo (CASTRO,

1967).

Josué de Castro também questionou o silêncio e o tabu em torno da questão da fome. A ausência de material bibliográfico que investigou não apenas a fome em si, mas especialmente sua causa, demonstrava que havia interesse oculto em nossa sociedade para a abstenção em tratar o tema. (CASTRO, 1967) Seguindo esta linha de raciocínio, Castro (1967, p. 11) conclui que “foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente”. Tendo em vista esta névoa em torno do assunto, Castro (1997) argumentou que foram necessárias duas guerras e a Revolução Russa para que a civilização ocidental pudesse entender a gravidade e extensão da fome.

No que diz respeito aos interesses econômicos das minorias dominantes, o autor atribui ao imperialismo econômico das nações desenvolvidas e seu comércio internacional a causa maior do silêncio em torno da fome, uma vez que a estes interessavam que a produção, comércio e acesso aos alimentos fossem tidos como fenômenos exclusivamente econômicos, ao invés de “fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública” (CASTRO, 1967, p. 11).

Ainda na visão de Castro, um exemplo de mudança na atitude com relação à fome foi a Conferência de Alimentação de Hot Springs, de 1943, evento que deu origem à FAO. Com esse órgão tornou-se possível a intensificação de estudos sobre alimentação no mundo inteiro. A promoção de estudos sobre alimentação foi um ponto de extrema importância para Castro, visto que, com tais informações, pode-se buscar um melhor enfrentamento do problema. Mas, para isso, alertava o estudioso, as pesquisas deveriam ter caráter interdisciplinar, não focando apenas em um âmbito da questão. Neste sentido, Castro (1967, p. 14) argumentou que:

Um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. A maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limitam a um dos seus aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema.

Após a queda de Getúlio Vargas, Eurico Dutra assumiu a presidência e fundou, em 1946, o Instituto Nacional de Nutrição (INN), órgão que acabou por

englobar o ITA. O novo órgão estava dividido em quatro seções: pesquisa biológica, pesquisa social, educação alimentar e patologia clínica (MACEDO et al, 2009) e também foi idealizado por Josué de Castro (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2015).

A década seguinte começou com uma importante realização do governo no âmbito da alimentação, que acabou por moldar algumas políticas de segurança alimentar mais recentes. Em 1952 a Comissão Nacional de Alimentação elaborou o primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado de Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil e que tinha como principais ações a atenção à nutrição materno-infantil; a expansão da merenda escolar, estruturada em âmbito nacional; a assistência alimentar a adolescentes e trabalhadores; os programas regionais de segurança alimentar; o enriquecimento de alimentos básicos e; o apoio à indústria de alimentos (MACEDO et al, 2009).

Este plano foi inovador, pois pela primeira vez a desnutrição foi tratada como problema de saúde pública, demandando ações específicas do governo, como a atenção à saúde infantil (nutrição materno-infantil). A estruturação de uma merenda escolar no nível nacional foi também inédita e este programa foi o único a sobreviver até os dias atuais, tendo sido transferido para o Ministério da Educação em 1955 (MACEDO et al, 2009). Outro fator que mostra sua inovação e relevância para políticas públicas foi o caráter intersetorial do Plano, pois englobou ações integradas em áreas distintas, como produção, consumo, abastecimento, acesso e comercialização. Porém, sua operacionalização teve diversas falhas, dado seu complexo modelo institucional, especialmente no que diz respeito à alocação de recursos entre os ministérios (BURLANDY, 2009).

A década de 1960 viu o surgimento da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), criada essencialmente para auxiliar os programas governamentais na área de abastecimento, visando competir com o âmbito privado (MACEDO et al, 2009). Em 1964, houve a tomada de poder pelos militares, instaurando o regime militar no Brasil e congelando a criação de novas políticas referentes à questão alimentar até a década seguinte. No entanto, o governo militar trouxe a Revolução Verde para o Brasil nos anos de 1960 e 1970, sob a forma de uma “modernização tecnológica socialmente conservadora” (MOREIRA, 2000, p. 43). A difusão de tecnologias agrícolas se deu através de subsídios de créditos agrícolas, visando incentivar a produção em larga escala. Também foram estimuladas outras

esferas do agronegócio, como as empresas de maquinários agrícolas e de insumos industriais (MOREIRA, 2000).

Deve-se destacar, no entanto, que estes incentivos do governo para a agroindústria não visavam o combate à fome no país, e sim a exportação de alimentos para países desenvolvidos. Octaviano (2010) observou que, entre 1970 e 1985, houve um aumento de 20% na produção de *commodities* para a população brasileira, enquanto a produção destinada à exportação cresceu de 119 a 1.112%. Este tratamento dado à produção agroalimentar no Brasil, ou seja, a Revolução Verde no país, serviu para intensificar a desigualdade social presente no país desde sua origem enquanto nação, uma vez que praticamente exclui o pequeno produtor de condições mínimas de trabalho e acesso à terra (MOREIRA, 2000).

No início da década de 1970 tem-se a retomada da criação de políticas referentes à alimentação no país. Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, com a finalidade principal de auxiliar na formulação do Programa Nacional de Alimentação e propor uma política nacional de alimentação, onde funcionasse como órgão de articulação entre todas as ações e setores (PINHEIRO, 2008). Dessa forma, o novo órgão acabou por substituir a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Em 1973 veio à tona o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), integrando doze subprogramas de diversas estruturas governamentais (ARRUDA; ARRUDA, 2007) os quais acabaram encontrando dificuldades administrativas e operacionais, impedindo a eficácia de sua realização.

Em 1976 foi elaborado o II PRONAN, com caráter intersetorial, ou seja, com ações que atuavam simultaneamente na produção, comercialização e consumo alimentar (BURLANDY, 2009). Caberia ao INAN atuar como órgão mediador dos diversos setores envolvidos na política, porém, a articulação requerida não foi alcançada, tendo uma atuação fraca e ineficaz do Conselho de Administração, composto pelos vários ministérios integrantes da política (BURLANDY, 2009).

Ambos os programas representaram mais um importante passo rumo à atuação integrada da política de segurança alimentar. Mesmo tendo fracassado enquanto políticas intersetoriais, as formulações mostraram um entendimento da importância deste modelo institucional para o combate à insegurança alimentar. No entanto, não apenas no Brasil, como em todo o mundo, as políticas de segurança alimentar eram formuladas com caráter assistencial (PINHEIRO, 2008), ou seja,

focalizadas nos grupos em situação de risco e não na causa do problema, além do foco na acumulação de capital em contraponto ao bem-estar social, como visto nos investimentos em políticas agrícolas junto ao II PRONAN. Isso acabou por consumir todo o recurso destinado ao programa, impedindo sua efetividade (PINHEIRO, 2008).

A década de 1980 marcou o fim do regime militar e início da redemocratização no Brasil. Neste contexto, ocorreu uma grande mobilização por parte da população, que acabou por se tornar mais participativa na política nacional (BURLANDY, 2009), assim como por parte do governo que, com o movimento político da “Nova República” passou a priorizar questões de justiça social (PINHEIRO, 2008). A Constituição Federal de 1988 buscou consolidar o direito de todos à cidadania e justiça social, trazendo um capítulo inteiro dedicado à seguridade social, onde garantia direitos básicos como o acesso à saúde pública, assistência social e previdência (PINHEIRO, 2008).

A alimentação, porém, só veio a ser incorporada à Constituição Federal e reconhecida enquanto um direito humano, em 2010, através da Emenda Constitucional nº 64, de fevereiro de 2010 (BRASIL, 2010a). Esta ação representou a afirmação do Estado brasileiro frente aos compromissos assumidos junto aos acordos internacionais e normas nacionais. Apesar de já constar em normatizações, o fato do direito humano à alimentação adequada ser incorporado à Constituição Federal garante, a priori, que este seja de fato respeitado e exigido (BRASIL, 2015d).

Em 1986, aconteceu a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que trouxe alguns importantes passos para a consolidação da segurança alimentar no Brasil, como a consagração da alimentação enquanto um direito social (BURLANDY, 2009), posteriormente incorporado à Constituição Federal de 1988, como já destacado. Houve também, na Conferência, a proposta de criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, ambos ligados ao Ministério do Planejamento (ARRUDA; ARRUDA, 2007). O conceito de segurança alimentar e nutricional também foi alterado neste evento, para se adequar aos novos paradigmas internacionais, incluindo o acesso aos alimentos no seu escopo. A sua definição passou a ser, segundo Macedo et al (2009, p. 36):

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas

alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo assim, para uma existência digna.

No excerto histórico de 1930-1990, Pinheiro (2008, p. 5), argumentou que:

Os órgãos e instituições responsáveis em formular e executar as políticas relacionadas à alimentação e nutrição no Brasil enfrentam dificuldades de implementação de suas ações. Comparativamente, SAPS, CNA e INAN tiveram destinos iguais, além da semelhança entre seus propósitos institucionais. É possível identificar que a perspectiva de compreensão sobre a fome e seus determinantes, neste recorte histórico (1930 – 1990), embora tenha se alterado, não conseguiu se expressar através de programas, projetos e ações que contemplassem sua complexidade de fenômeno social. A “construção” do conceito de SAN, a partir da década de 90, passa a desafiar o desenho e objetivos das políticas públicas de enfrentamento do combate à fome, sinalizando a determinação social e complexidade do processo alimentar e nutricional das populações.

A década de 1990 iniciou-se com o governo de Fernando Collor (1990-1992) realizando um grande “esvaziamento técnico e político das instituições de política social” (BURLANDY, 2008, p. 855), o que significa dizer que Collor reduziu drasticamente os recursos para as políticas sociais, extinguindo praticamente todos os programas desta área. Dessa forma, a crescente mobilização social foi importante para retomar a relevância da segurança alimentar. Em 1992, surgiu um movimento da sociedade civil e entidades sociais chamado Movimento Pela Ética, que, após conseguir o *impeachment* do presidente Collor, deu origem ao movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e pela Vida (PINHEIRO, 2008).

Itamar Franco assumiu o governo em 1993 e colocou o combate à fome na agenda novamente do governo, criando juntamente com a sociedade civil o Plano de Combate à Fome e à Miséria. O objetivo deste documento era promover a implementação conjunta e integrada de diversos programas em setores diferentes, visando a potencialização de recursos (BURLANDY, 2009). O diálogo com a Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e pela Vida e entre Ministérios distintos para uma atuação conjunta em segurança alimentar e nutricional foi consolidado com a instituição do I Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Este órgão seria presidido pelo Presidente da República e integrado por 9 ministros e 21 representantes da sociedade civil (BURLANDY, 2009).

O CONSEA realizou, em 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em Brasília e trouxe alguns eixos de ação fundamentais para a consolidação de uma política de segurança alimentar efetiva no Brasil, como a

garantia de segurança alimentar a todos; a necessidade de programas de alimentação e nutrição para grupos populacionais nutricionalmente vulneráveis; a articulação entre os três níveis de governo e a sociedade civil para o enfrentamento da insegurança alimentar; e a promoção de hábitos alimentares saudáveis (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Apesar de extremamente inovador e importante, o CONSEA teve breve duração, sendo extinto ainda em 1994. Burlandy (2009) acredita que o principal motivo foi que este não conseguiu romper a fragmentação presente nos modelos institucionais vigentes, que não conseguiram atuar em conjunto. Porém, considera a experiência foi importante no sentido de promover tanto uma intersectorialidade vertical (entre níveis de governo) quanto horizontal (entre setores e sociedade civil).

Após sua extinção, o recém-eleito presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-1998 / 1999-2003) instituiu a Comunidade Solidária, uma estratégia de articulação e coordenação de ações entre os três níveis de governo e a sociedade civil para o combate à fome (MACEDO et al, 2009). Era constituído por uma secretaria executiva e um conselho intersectorial e investiu em programas não governamentais, como forma de solucionar os problemas no nível municipal, através de parcerias com Organizações Não-Governamentais (ONGs) (BURLANDY, 2009). Este modelo tentou dinamizar a atuação em programas sociais do governo, descentralizando algumas decisões (MACEDO et al, 2009), porém se mostrou ineficaz num planejamento nacional integrado (BURLANDY, 2009).

Em 1997, outro órgão ligado à questão alimentar foi extinto. O INAN encerrou suas atividades após não ter conseguido realizar seu principal objetivo: a coordenação das políticas setoriais no âmbito da segurança alimentar e nutricional. Burlandy (2009) observa que o órgão praticamente não interferiu nos programas realizados por outros Ministérios, como o Programa de Alimentação do Trabalho (Ministério do Trabalho) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Ministério da Educação).

No ano seguinte, em 1998, teve início a formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) a qual, após discussão com a sociedade civil, foi aprovada em 1999, figurado na Política Nacional de Saúde (PINHEIRO, 2008). O PNAN promove o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), posteriormente incluído na Constituição e reforça a necessidade de uma política abrangente de segurança alimentar e nutricional (MACEDO et al, 2009). As diretrizes desta política



seguiram o estabelecido na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ou seja, buscaram a produção e acesso universal a uma alimentação de qualidade, a necessidade de programas específicos para os que se encontram em situação de risco, a intersetorialidade como modelo institucional para o enfrentamento da insegurança alimentar e a promoção de hábitos alimentares saudáveis (MACEDO et al, 2009, p. 40). Pinheiro (2008, p. 7) observa que, apesar de uma política setorial ligada ao Ministério da Saúde, o PNAN foi “o principal espaço político de resistência e manutenção do debate e emergência da temática SAN no Brasil”.

Os anos 2000 se iniciam com uma nova estratégia do governo FHC para a atuação dos programas sociais, baseado em transferência de renda. O Projeto Alvorada, como foi chamado, representou um rearranjo dos programas sociais existentes, alterando sua coordenação para a Secretaria de Ação Social (PINHEIRO, 2008). Na área de segurança alimentar foi proposto o Programa Bolsa Alimentação, o qual se baseava no Programa Bolsa Escola e atendia crianças menores de seis anos, gestantes e cidadãos de baixa renda (MACEDO et al, 2009).

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República e seu mandato (2003-2006) foi marcado pela priorização do social, em especial da segurança alimentar e nutricional e o combate à fome. No mesmo ano de posse, foi instituído o Programa Fome Zero, que visa “assegurar o direito humano à alimentação adequada priorizando as pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos” (PINHEIRO, 2008, p. 9). Para Macedo (2009), esta estratégia buscou a inclusão social e a conquista da cidadania da população que sofre o mal da fome. Sua atuação está focalizada em quatro eixos, a saber: acesso universal aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e; articulação, mobilização e controle social e que será melhor detalhado no próximo item deste capítulo.

O conceito de segurança alimentar e nutricional aplicado no texto base do Fome Zero retoma os escritos de Josué de Castro, ao explicitar que as principais causas da fome são a pobreza e o desemprego, constatando que o aumento da capacidade produtiva no país não diminuiu o preço dos alimentos e nem a incidência de pessoas em insegurança alimentar e nutricional (PINHEIRO, 2008).

Outra medida importante para a segurança alimentar e nutricional brasileira foi a reestruturação do II CONSEA, também no início do primeiro mandato do governo Lula (2003). Este II CONSEA seguiu a mesma lógica do antigo conselho, sendo este um órgão consultivo à Presidência, composto por 2/3 de representantes

da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais e com a missão de promover o debate acerca da segurança alimentar e nutricional e elaborar diretrizes para um projeto de Lei Orgânica para a segurança alimentar e nutricional (PINHEIRO, 2008).

Em 2004, dois acontecimentos marcaram a priorização dada à questão social, em especial a alimentar, no governo Lula. Primeiramente, em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão que passaria a ser responsável pelas políticas públicas de desenvolvimento social no país. Segundo informações institucionais do MDS (BRASIL, 2015a), seu objetivo é promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima para famílias que vivem em situação de extrema pobreza e insegurança alimentar.

Em segundo lugar, em março de 2004, o CONSEA organizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Recife (PE), dez anos após a primeira edição (MACEDO et al, 2009). Nesta conferência, o termo foi oficialmente ampliado para Segurança Alimentar, demonstrando um novo entendimento ampliado sobre o tema no Brasil (PINHEIRO, 2008). Assim, as políticas de alimentação no Brasil passaram a abranger e articular dois pontos distintos: o primeiro referente ao termo alimentar, ou seja, à disponibilidade, abastecimento, produção, comercialização e acesso aos alimentos; e o segundo diz respeito ao termo nutricional, logo, ao consumo dos alimentos e sua relação com a saúde. (MACEDO et al, 2009).

Em 2006, ocorreu a consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006a). Este fato se deu a partir de grande mobilização por parte da sociedade civil e do governo (MACEDO et al, 2009). A LOSAN tendo como diretriz a intersetorialidade, instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), passou a promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e traz uma definição consolidada do termo “Segurança Alimentar e Nutricional” (PINHEIRO, 2008).

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural econômica e socialmente

sustentáveis. (BRASIL, 2006a).

O SISAN passou a ficar estabelecido pela LOSAN com o intuito de formular e implementar, juntamente com a sociedade civil, políticas, programas e ações que visem assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006a). Para tanto, busca integrar e articular as ações em segurança alimentar e nutricional nas três esferas do governo, assim como entre os diversos setores, através de Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (PINHEIRO, 2008). A busca pela intersetorialidade enquanto meio para enfrentar a insegurança alimentar e nutricional “tem como eixo orientador um modelo de desenvolvimento social e econômico, que busca garantir o bem-estar social acima dos interesses de acumulação de capital” (PINHEIRO, 2008, p. 11)

A LOSAN, por meio do SISAN, busca garantir o DHAA. Este, por sua vez, é definido no artigo 2º da LOSAN (BRASIL, 2006a), a saber:

A alimentação é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

A partir da intersetorialidade promovida pela LOSAN, foi possível a consolidação de alguns programas que tem como modelo institucional a atuação conjunta, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), objeto central deste estudo. Funciona como um instrumento tanto de política agrícola quanto de acesso à alimentação adequada e saudável (BURLANDY, 2009), tendo em vista sua atuação na promoção do acesso à alimentação por famílias em situação de insegurança alimentar e no incentivo à agricultura familiar (BRASIL, 2014a).

### **3.3. O Programa de Aquisição de Alimentos**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como já destacado, surgiu a partir do Programa Fome Zero, em 2003, no primeiro mandato do recém-eleito presidente Lula, e foi criado pelo artigo 19 da Lei 10.696/03 (BRASIL, 2003), modificado pela Lei 12.512/11 (BRASIL, 2011) e pelo Decreto 7.775/12 (BRASIL, 2012a). Devido a seu caráter intersetorial, conta com a participação dos entes

federativos (União, Estado e municípios), além da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), como parceiros executores (BRASIL, 2014a). Seus objetivos, segundo consta na Lei 10.696/03 (BRASIL, 2003), entre outros, são:

- Incentivar a agricultura familiar, promovendo sua inclusão social e econômica, assim como o fomento à produção com sustentabilidade;
- Incentivar o consumo de alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias;
- Promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos;
- Constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- Apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;
- Fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Para obtenção destes objetivos, o PAA opera em cinco modalidades diferentes, a saber (BRASIL, 2014a):

1. Compra com Doação Simultânea: objetiva atender a demandas locais de entidades socioassistenciais por suplementação alimentar através do incentivo e compra direta da agricultura familiar;
2. Compra Direta: tem por finalidade a formação de estoques públicos de alimentos a partir da compra de determinados produtos definidos por Grupo Gestor;
3. Apoio à Formação de Estoques: visa o apoio financeiro à constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar para posterior comercialização e devolução de recursos ao governo, ou destinação a estoques públicos;
4. Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite: também conhecido como PAA Leite, objetiva contribuir com o consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e também incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares;

5. Compra Institucional: a mais recente das modalidades, visa garantir que os entes governamentais possam comprar alimentos direto da agricultura familiar, a partir dos seus próprios recursos e com dispensa de licitação, para atender a demandas regulares de consumo de alimentos.

O público beneficiário do PAA pode ser dividido em dois: os fornecedores e os consumidores. Enquanto fornecedores têm-se os produtores rurais que detêm até quatro módulos fiscais<sup>1</sup>, cuja renda principal vem da propriedade gerenciada pela família, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006b). Estes beneficiários devem estar inscritos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e só podem realizar as vendas para o PAA mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) (BRASIL, 2014a).

Já os consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pelas entidades socioassistenciais, ou Unidades Receptoras (BRASIL, 2012b). Em dezembro de 2014, o PAA atendia a 4 mil famílias de produtores rurais inscritas no programa em 105 municípios. Ao todo, 735 cidades e 24 estados estavam aptos a participar do programa em 2014. (BRASIL, 2014b).

O PAA é administrado pelas chamadas Unidades Gestoras que são o MDS e o MDA, tendo em vista seu caráter intersetorial. A execução do programa é feita pelas Unidades Executoras, podendo estes ser órgãos da administração pública estadual e municipal, além do Distrito Federal, e consórcios públicos (BRASIL, 2012a). Por consórcios públicos, tem-se uma associação de pessoa jurídica formada

---

<sup>1</sup> O módulo fiscal serve de parâmetro para classificação do imóvel rural quanto ao tamanho, na forma da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Trata-se de uma unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada. Pela lei, constitui uma pequena propriedade o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais. Fonte: BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Perguntas Frequentes. Disponível em <http://www.incra.gov.br/perguntas>. Acesso em 05 fev 2015.

exclusivamente por entes da Federação, com o intuito de estabelecer relações de cooperação federativa (BRASIL, 2007). A partir da Resolução nº 59, de 10 de julho de 2013 (BRASIL, 2013b), também podem ser Unidades Executoras órgãos ou entidades da administração pública federal que celebrem termo de cooperação com o MDS.

Uma vez que a questão alimentar e nutricional no Brasil ganhou forças na década de 1980 a partir da sociedade civil, ficou institucionalizado no PAA a participação dos cidadãos através do controle social. O controle social é firmado pelo artigo 44 do decreto nº 7.775/12 e garante aos conselhos de segurança alimentar e nutricional federais, estaduais ou municipais, o acompanhamento de todo o processo de execução do programa. Isso se dá através da manifestação formal de ciência de nova adesão ao programa; auxílio na formulação de proposta de participação da Unidade Executora; participação e avaliação das etapas de execução do programa, como forma de transparência e enquanto instância de participação do público beneficiário; acompanhamento do processo de escolha dos fornecedores e; comunicação às Unidades Gestoras sobre quaisquer irregularidades (BRASIL, 2014a).

O processo para se tornar órgão executor do PAA se dá a partir de documentação enviada ao MDS e informações preenchidas no sistema informatizado próprio, o Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA). A partir de ofício assinado pelo chefe do executivo manifestando o interesse de participar do programa, o MDS libera senha para a inclusão de informações institucionais no SISPAA. Feito isto, é gerado um Termo de Adesão, que deverá ser assinado em três vias e enviado ao MDS, juntamente com outros documentos. O Termo de Adesão é um documento criado a partir das normas fixadas pelo Grupo Gestor do PAA e deve conter a descrição do objetivo do termo e a descrição dos compromissos assumidos pelas partes. Tem vigência de cinco anos, sendo possível a renovação por igual período (BRASIL, 2012a).

Também se faz necessário para a formalização da adesão ao PAA, cópia autenticada do RG e CPF do chefe do executivo proponente (seja federal, estadual, municipal ou chefe do consórcio), declaração de consentimento da instância de controle social, termo de compromisso da entidade da administração indireta na implementação do PAA, caso sua participação tenha sido prevista no Termo de Adesão e, ofício acusando qualquer modificação do órgão proponente ou quadro de

servidores responsáveis (BRASIL, 2014a). A adesão é oficializada com a publicação do extrato do Termo de Adesão, pelo MDS no Diário Oficial da União (BRASIL, 2014a).

Por Grupo Gestor do PAA tem-se um órgão colegiado de caráter deliberativo ligado ao MDS e composto por um representante titular e um suplente dos seguintes Ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Fazenda (MF) e; Ministério da Educação (ME). Tem por objetivo orientar e acompanhar a implementação do PAA (BRASIL, 2012a, art. 20).

Uma vez consolidada a adesão, o próximo passo para o ente se tornar executor do programa são as etapas anuais, sendo estas o Plano Operacional e a Proposta de Participação. O Plano Operacional diz respeito à pactuação anual de valores estabelecidos entre o ente proponente (baseado na demanda apresentada) e MDS e é encontrado no SISPAA. A demanda do ente federativo é encontrada a partir das necessidades apresentadas pelas entidades assistenciais aptas a receberem os alimentos comprados pelo PAA, ou seja, Unidades Receptoras. (BRASIL, 2014a). Tal demanda deve ser preenchida em Ficha de Levantamento Preliminar de Demanda, disponível no SISPAA. Na Ficha de Levantamento, o executor deve apresentar informações gerais sobre a localidade a ser implantado o PAA, além de informações sobre o número e características dos fornecedores da agricultura familiar e também das entidades receptoras dos alimentos do programa (BRASIL, 2014a).

A partir destas informações, o MDS apresenta o total orçamentário que será disponibilizado à Unidade Executora. Caso o limite financeiro seja menor que o solicitado, os beneficiários do programa deverão ser reduzidos proporcionalmente. A consolidação desta etapa acontece em duas fases: após publicação de Portaria Ministerial pelo MDS, contendo as informações acerca do orçamento disponibilizado, das metas de atendimento das entidades beneficiárias e dos fornecedores e; após a impressão do Plano Operacional diretamente do SISPAA, que deve ser assinado e enviado ao MDS (BRASIL, 2014a).

Completado o Plano Operacional, a Unidade Executora elabora no SISPAA uma Proposta de Participação, a qual deve ser aprovada pela instância de controle social. Este documento deve conter informações sobre a Unidade Executora, sendo incluídas no SISPAA pelo titular, coordenador ou técnico do ente federativo; sobre os produtos ofertados e a metodologia de obtenção de preços (é sugerida uma

média a partir de três preços obtidos em pesquisas de mercados atacadistas locais, válidos por 12 meses); sobre as entidades receptoras, calculando sua demanda, capacidade de armazenamento e número de atendidos, e também, o parecer da instância de controle social (BRASIL, 2014a).

Na modalidade Compra com Doação Simultânea, onde podem ser comprados diversos produtos, é importante haver um alinhamento entre a demanda das entidades receptoras, ou seja, seus hábitos alimentares e especificidades do público atendido e os produtos a serem fornecidos pela agricultura familiar, dando preferência a alimentos orgânicos, atendendo assim a premissa básica da segurança alimentar e nutricional, ou seja, a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (BRASIL, 2014a).

Um dos desafios do PAA encontra-se justamente no campo do estímulo à produção orgânica de alimentos em detrimento da produção convencional. Este processo indica a importância de uma alimentação saudável, sem uso de agrotóxicos ou transgênicos (BRASIL, 2014a). Por isso, busca-se utilizar alguns instrumentos para garantir o aumento gradativo da participação de alimentos orgânicos no Programa. São eles: instituir percentuais mínimos de produtos orgânicos; aumentar o limite de aquisição por fornecedor cadastrado que ofertar somente produtos orgânicos e; realizar o pagamento de valores superiores para este tipo de produto (BRASIL, 2014a).

Para realizar o cadastramento de um beneficiário fornecedor no SISPA, necessita-se do CPF do produtor e da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A participação do fornecedor no Programa é relacionada à sua Unidade Familiar, não individual. Eventualmente, o produtor pode comercializar para mais de uma Unidade Executora, porém o valor pago anualmente permanece o mesmo. Em junho de 2015, os valores praticados eram de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) por Unidade Familiar na modalidade Compra com Doação Simultânea e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) caso o agricultor seja cooperado, conforme regulado pelo Decreto nº 8.293/14 (BRASIL, 2014c). Após realizado o cadastro do beneficiário fornecedor, é gerado um Termo de Compromisso, o qual deve ser assinado pelo produtor e pelo representante da Unidade Executora, em duas vias, ficando uma via para cada uma das partes.

Já os beneficiários receptores dos alimentos (Unidades Receptoras), são selecionados após ampla divulgação e são priorizadas aquelas entidades que servem refeições regulares para público em insegurança alimentar. É também



avaliada a demanda da Unidade Receptora, sua capacidade de armazenamento e o público que recebe as refeições, a fim de se disponibilizar uma alimentação adequada. O cadastro de tais entidades na Proposta de Participação no SISPA, é feito utilizando-se o CNPJ da entidade, alguns dados gerais acerca do trabalho realizado por esta (número de pessoas atendidas, por exemplo), e os dados do representante da entidade. Após terminada a inclusão das entidades no sistema, é gerado Termo de Compromisso, assinado pela entidade e representante de Unidade Executora, em duas vias. Tendo sido devidamente cadastrados, tanto os beneficiários consumidores quanto os fornecedores estão aptos a participarem do Programa. (BRASIL, 2014a).

Durante todo o processo de formulação da Proposta de Participação, é necessário o envolvimento da instância de controle social, analisando a pertinência da proposta, em especial no que tange ao processo de seleção das entidades receptoras (BRASIL, 2014a). O representante da instituição de controle social recebe uma senha do SISPA para poder redigir seu parecer acerca da proposta da Unidade Executora, parte fundamental para o aceite da proposta pelo MDS (BRASIL, 2014a). Concluída a Proposta de Participação, esta deve ser analisada pelo MDS, podendo ser encaminhada para revisão, reprovada ou aprovada. No caso de aprovada, são gerados cartões bancários exclusivos para os fornecedores retirarem os pagamentos realizados pelo governo (BRASIL, 2014a), dando início à execução do PAA propriamente dita.

#### 4. METODOLOGIA

O presente capítulo trata dos componentes metodológicos utilizados neste trabalho com o intuito de se alcançar os objetivos propostos. O objetivo central da pesquisa pauta-se na análise da viabilidade da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), pela Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP), especificamente no Ceasa de Araraquara e o consequente alinhamento às políticas de segurança alimentar e nutricional implementadas no Brasil e consolidadas a partir de 2003.

Para tanto, o trabalho foi feito nos moldes de um estudo de caso, o qual, segundo Gil (2010, p. 54), “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento (...)”. O estudo de caso ramifica-se em três modalidades, sendo elas o estudo de caso intrínseco, instrumental e o coletivo. Neste estudo, optou-se pelo estudo de caso intrínseco, que, nas palavras de Gil (2010, p. 138) “(...) é desenvolvido com o propósito de auxiliar no conhecimento ou redefinição de determinado problema”.

A coleta dos dados utilizados na pesquisa derivou tanto de fontes primárias quanto secundárias, pautando-se em pesquisas com dados já analisados em outras publicações (fontes secundárias) e com dados obtidos direto das fontes (dados primários) (GIL, 2010; COLLINS; HUSSEY, 2005). O tipo de análise de dados no presente trabalho é qualitativo, o qual diz respeito à “qualidades e características não numéricas” (COLLINS; HUSSEY, 2005, p. 156). A grande dificuldade em se utilizar a metodologia qualitativa reside no fato de que, diferentemente da pesquisa quantitativa, não há um conjunto claro e definido de regras a se seguir (COLLINS; HUSSEY, 2005).

Para obter os resultados esperados, foi feita uma análise indutiva, descritiva e bibliográfica da Segurança Alimentar e Nutricional, desde a confecção do termo e entrada na agenda dos Estados Nacionais até a formulação do Programa de Aquisição de Alimentos, no âmbito do Programa Fome Zero, instituído no primeiro mandato do governo Lula (2003 - 2006). Dessa forma, pudemos observar como a noção passou a ter relevância pública no mundo e especificamente no Brasil. Por se tratar de uma análise feita a partir de dados já obtidos, a coleta foi de fontes secundárias.

O Programa de Aquisição de Alimentos foi analisado através dos pressupostos teóricos da pesquisa descritiva e bibliográfica, visando o entendimento da história do Programa e seu desenvolvimento até os dias atuais. O exame da estrutura do PAA, seu funcionamento e relevância na questão da segurança alimentar e nutricional no Brasil também se utilizou da análise descritiva e bibliográfica, sendo esta também de fonte secundária.

A pesquisa descritiva, segundo Collins e Hussey (2005), é a pesquisa que descreve o comportamento dos fenômenos. É usada para identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão. Já a pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2010) é elaborada a partir de material já existente e publicado (impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações) além de material também encontrado na internet. O caráter indutivo diz respeito à lógica da pesquisa (COLLINS; HUSSEY, 2005, p. 27), ou seja, este modelo de pesquisa parte da observação da realidade para a formulação de uma teoria (do específico para o geral). Neste trabalho, a lógica indutiva reside na busca por um diagnóstico de viabilidade da implantação do PAA pela CEAGESP a partir da observação da realidade empírica do PAA, do histórico das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e da CEAGESP.

Para melhor compreensão do cenário proposto, foi usado o referencial teórico da teoria dos campos, em especial, da recente vertente proposta por Fligstein e McAdam (2012) dos campos de ação estratégica, a fim de se estabelecer uma conexão entre os diversos atores que compõe o escopo da segurança alimentar e nutricional no Brasil e como estes atores influenciam e são influenciados pelo meio ao qual estão inseridos. A análise do mercado institucional oriundo do PAA, ao qual estão inseridos os agricultores familiares, foi feita a partir das premissas da Sociologia de Mercados, buscando a integração desta vertente, ou seja, dos mercados enquanto construções sociais, com a teoria dos campos de ação estratégica. Dessa forma, foi possível entender que a ação de atores dominantes deste campo de ação estratégica determina a realidade da agricultura familiar no Brasil e a dinâmica do PAA.

Tendo sido feitos tais desenhos históricos e os devidos enquadramentos teóricos, passou-se à análise da empresa pública CEAGESP. A metodologia utilizada foi análise documental da empresa pública CEAGESP, buscando sua origem, desenvolvimento e finalidade. A análise documental também se utiliza de dados secundários, assim como a bibliográfica, porém se diferencia desta na natureza das

fontes, uma vez que seus dados são obtidos através de documentos institucionais, ou seja, internos à organização (GIL, 2010).

Também buscou-se descrever a estrutura física da Companhia (tanto no Entrepasto Central quanto nas unidades do interior), percebendo que pode ser um possível empecilho à execução do PAA. Os dados coletados nestas seções foram obtidos através da análise documental, ou seja, de fonte secundária.

No intuito de se obter a opinião de gestores da Companhia acerca da viabilidade de execução do PAA na CEAGESP e também do papel da Companhia junto às políticas de segurança alimentar e nutricional, foram realizadas entrevistas a 4 gestores da Companhia, sendo três deles gestores estratégicos, alocados no Entrepasto Terminal de São Paulo (ETSP), e um gestor responsável pela unidade do Ceasa de Araraquara. Os funcionários alocados em São Paulo ocupam os cargos de Gerente do Departamento de Entrepastos do Interior, Gerente da Coordenadoria de Sustentabilidade e Gerente do Departamento de Armazenagem e configuram o nível institucional da entrevista, tendo em vista a posição que ocupam na Companhia; já o Gerente do Ceasa de Araraquara configura o nível operacional da entrevista, uma vez que a execução do PAA pela CEAGESP é sugerida primeiramente nesta unidade. O objetivo das entrevistas se resumem na busca pela visão dos gestores acerca do papel da CEAGESP nas políticas de segurança alimentar e nutricional, bem como a viabilidade da execução do PAA pela CEAGESP.

Para tanto, utilizou-se um roteiro com questões estruturadas para os gestores alocados em São Paulo (nível institucional) e um roteiro com questões estruturadas para o Gerente do Ceasa de Araraquara (nível operacional), conforme apêndices B e A, respectivamente. O roteiro de entrevista no nível institucional contou com onze questões, sendo dez abertas e uma questão fechada. Já o roteiro utilizado na entrevista com o gestor de Araraquara foi formulado com oito questões, sendo sete abertas e uma fechada.

A entrevista, segundo Collins e Hussey (2005), é um método de coleta de dados no qual são feitas perguntas buscando descobrir o que os participantes fazem, pensam ou sentem. Neste sentido, buscou-se trabalhar com um roteiro de questões estruturadas, ou seja, com a mesma relação de perguntas fixas, encontrado nos apêndices A e B deste trabalho. O roteiro de entrevista no nível institucional, realizada com os gestores alocados em São Paulo, foi formulado com onze questões,

sendo dez questões abertas e uma fechada. As questões abertas demandam uma opinião do entrevistado enquanto que as questões fechadas requerem respostas diretas (COLLINS; HUSSEY, 2005). Para o gestor da unidade do Ceasa de Araraquara, o roteiro contou com oito questões, sendo sete abertas e uma questão fechada.

Os dados referentes ao PAA em Araraquara, como número de entidades, número de agricultores, produtos comercializados, questionários das visitas fiscalizatórias e membros do Conselho foram de caráter primário e obtidos junto ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN). O intuito da análise destes dados foi mostrar como funciona o PAA executado pela Prefeitura Municipal de Araraquara, tendo em vista que o estudo sobre a possibilidade de implantação do PAA foi focado no Ceasa de Araraquara.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 5.1 Análise da Institucionalização do PAA

Ao adotarmos a teoria dos campos de ação estratégica para analisar a situação atual da segurança alimentar no Brasil, encontramos alguns pontos que serão expostos a seguir. A construção do campo de segurança alimentar e nutricional no Brasil se deu a partir do governo Vargas, em 1930. Os inquéritos alimentares promovidos por Josué de Castro serviram como catalisadores para a entrada da temática da fome na agenda pública federal. Dessa forma, sob o olhar da teoria dos campos de ação estratégica, Josué de Castro foi o ator socialmente hábil que influenciou o Estado a criar um novo arranjo institucional, através de políticas públicas que viriam a regular a produção e o consumo de alimentos. Neste campo recém-formado, podemos encontrar enquanto atores, os produtores de alimentos, como os pequenos agricultores e a agricultura de larga escala (geralmente produtores de *commodities*); a população em situação de insegurança alimentar; os Ministérios responsáveis por formular e monitorar as políticas e os órgãos públicos locais, como os restaurantes populares, responsáveis por executar as políticas; e movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O Estado serve como regulador, criando leis, programas e regras para a atuação dos diversos envolvidos no CAE, visando a estabilidade do campo, além de atuar como financiador e comprador.

Ao longo do tempo, diversos órgãos e programas foram criados na tentativa de se estabelecer a segurança alimentar e nutricional no país. O campo da segurança alimentar e nutricional, então, sofreu algumas alterações incrementais, porém sua estabilidade nunca foi de fato ameaçada. Muitas destas transformações procuraram aumentar o enfrentamento à fome, porém a grande maioria não obteve sucesso, pelo pouco conhecimento do problema em sua totalidade (CASTRO, 1967). O governo militar trouxe a Revolução Verde para o país, que buscou modernizar a agroindústria no sentido de conseguir uma maior produção alimentícia. Porém, este fato não surtiu efeito no campo de segurança alimentar, uma vez que visava principalmente a exportação, fortalecendo um grupo dominante formado por latifundiários. No campo da agricultura, a Revolução Verde representou um maior distanciamento dos atores desafiantes, sejam estes os pequenos agricultores,

levando-os a encarar falta de trabalho no setor agrícola, o que causou o êxodo desta parcela da população para as cidades, gerando uma grande problemática social (ORTEGA; NUNES, 2001).

Apenas na década de 1990 é que o campo de segurança alimentar e nutricional no Brasil viria a sofrer uma grande alteração, a qual seria responsável pela reestruturação desse campo. A partir dos movimentos sociais organizados após a queda do governo militar, em 1985, e sua atuação mais efetiva no que tange à participação popular na formulação de políticas públicas, possibilitou-se um avanço no enfrentamento da fome no país, assim como no tratamento dado aos agricultores familiares pelo Estado. Prova disso é a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, Programa de crédito rural destinado ao agricultor familiar que surgiu a partir da ação hábil de movimentos sociais como a Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e Pela Vida, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que acabaram por influenciar o Estado a olhar para a precária situação dos agricultores familiares e a tentar reverter as décadas de exclusão deste setor, especialmente no tocante ao acesso a crédito rural (ORTEGA; NUNES, 2001; GRISA, 2010).

Dessa forma, a eleição do presidente Lula trouxe uma nova dinâmica para a temática da segurança alimentar e nutricional para o Brasil, com a priorização do combate à fome e incentivo ao pequeno produtor. É neste ponto que o Estado, influenciado pelas ações da sociedade civil organizada, cria o Programa Fome Zero, o qual traz alguns programas, como o PAA, que visam repensar a questão da fome no país e representa o ponto de mudança estrutural no campo de ação estratégica da segurança alimentar e nutricional. Este passou agora a funcionar enquanto uma ação conjunta de diversos órgãos estatais e a sociedade civil (caráter intersetorial), em prol da erradicação da insegurança alimentar e nutricional e da valorização da agricultura familiar no país (GRISA, 2010). O PAA, neste contexto, possibilitou a criação do mercado institucional que colocaria novamente o pequeno produtor em foco, assim como a população que sofre os malefícios de uma alimentação precária.

O PAA é um programa que atua em duas frentes: na erradicação da insegurança alimentar e nutricional da população carente e no incentivo e reconstrução das bases produtivas da agricultura familiar. Dessa forma, podemos observar, desde sua implementação em 2003, alguns pontos que comprovam sua

relevância. No que tange à agricultura familiar, a criação de um mercado institucional a partir da experiência do PAA se mostra muito importante para a inclusão socioeconômica dos agricultores familiares (MOLINA et al, 2014; CAMARGO et al, 2013).

A relevância do PAA e do mercado institucional para o agricultor familiar pode ser observada em alguns pontos, como na garantia de acesso a um mercado onde possa vender sua produção e no incentivo à diversificação dos produtos cultivados (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008). Esta garantia de demanda possibilitou aos agricultores familiares o planejamento da sua produção, com ajustamento às variações sazonais e a busca por outros mercados tido como tradicionais (MOLINA et al, 2014). Também há, no escopo do PAA, outros benefícios aos pequenos produtores, como o serviço de capacitação e treinamento dos agricultores familiares pelo governo; a dispensa de licitação nas compras do PAA; a aproximação dos produtores com os órgãos públicos locais e o reconhecimento e fortalecimento desta categoria enquanto importantes produtores de alimento para o mercado interno brasileiro (CAMARGO et al, 2013; SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008).

Já no que diz respeito ao combate à fome, houve um decréscimo de 20 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional desde a implementação do PAA. Em 2004 o IBGE realizou, no escopo de sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, a primeira pesquisa sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Os resultados apontaram que 72 milhões de pessoas (39,8% do total) viviam em situação de insegurança alimentar (BRASIL, 2004). Já em 2013, pesquisa com a mesma temática apresentou uma redução no número de pessoas em insegurança alimentar, passando a 52 milhões, 25,8% do total populacional brasileiro (BRASIL, 2013a).

Há, entretanto, algumas críticas ao Programa, como limitações operacionais na sua implementação pelos órgãos governamentais, as quais acabam por atrasar a liberação de recursos ou por dificultar o acesso dos produtores à documentação exigida (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008). A logística dos pequenos produtores também é tida como um entrave, uma vez que a maioria não dispõe de caminhões para transportar os produtos vendidos para o PAA e a contratação de fretes terceirizados representaria diminuição na renda dos agricultores (CAMARGO et al, 2013). Também há críticas por parte das falhas na prestação de serviços de



assistência técnica, com baixo número de visitas às famílias que necessitam de orientações (MOLINA et al, 2014).

Estas críticas, porém, não representam falhas na eficácia do Programa, mas sim necessidade de aprimoramento. O PAA é um Programa estruturante, que busca reconstruir as bases produtivas dos agricultores familiares e tirar da situação de insegurança alimentar e nutricional a parcela da população que se encontra neste estado. Sua relevância é comprovada através da melhoria das condições de vida da população camponesa, com “a ampliação de sua capacidade na aquisição de vestimenta, material escolar para os filhos, maior consumo de alimentos, melhoria de condições produtivas, compra de medicamentos de uso contínuo, entre outros” (MOLINA et al, 2014, p. 209), assim como na diminuição do número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional no país.

O Governo Federal investiu R\$ 5,3 bilhões no PAA de 2003 até 2014, para a compra de 4 milhões de toneladas de alimentos (BRASIL, 2014d). Em 2015, foi fixado no Plano Safra da Agricultura Familiar 2015-2016 o valor de R\$ 1,3 bilhões para o PAA, além da garantia de venda de 30% dos produtos da agricultura familiar para órgãos públicos federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2015m). O sucesso do PAA acabou por transformá-lo em um Programa modelo, adotado em outros países como Etiópia, Nigéria, Moçambique, Malauí e Senegal no continente africano e em mais dez países na América Latina, a saber: Antígua e Barbuda, Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Peru (BRASIL, 2014d).

Tendo em vista que o foco analítico deste trabalho se pauta na análise da possibilidade de execução do PAA pela CEAGESP, primeiramente na unidade de Araraquara, será feita uma breve exposição histórica da Companhia, assim como do PAA executado pelo município de Araraquara. A busca pela legitimação de tal objetivo se dá a partir da já exposta relevância do Programa junto à agricultura familiar, assim como na observação do ainda grande número de pessoas em situação de insegurança alimentar no país.

## 5.2. Companhia de Entreposto e Armazéns Gerais de São Paulo

A Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) é uma empresa pública de economia mista, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e atua nas áreas de abastecimento de frutas, legumes, verduras, flores e pescados, e armazenagem de grãos (SÃO PAULO, 2015c). Atualmente, a empresa pública é o maior centro de comercialização da América Latina (SÃO PAULO, 2015 a).

A CEAGESP surgiu em maio de 1969, da fusão de duas empresas públicas mantidas pelo Governo do Estado de São Paulo: o Centro Estadual de Abastecimento (Ceasa) e a Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Cagesp). No final dos anos de 1970, a Companhia iniciou seu processo de descentralização, inaugurando em São José do Rio Preto a primeira unidade de comercialização fora da Capital. Este processo resultou num total de treze entrepostos ao longo do Estado de São Paulo, os quais funcionam como ponto de encontro de produtores e comerciantes (SÃO PAULO, 2014a)

Em 2015, mantém doze unidades no interior do Estado, nas cidades de Franca, São José do Rio Preto, Sorocaba, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Bauru, Piracicaba, Presidente Prudente, Araçatuba, Marília, Araraquara e Guaratinguetá, além do Entreposto Terminal na capital, o ETSP (SÃO PAULO, 2015a). As treze unidades da CEAGESP servem como centros de distribuição de hortifrutis para as regiões onde estão localizadas, ofertando produtos no atacado para feiras livres, supermercados, sacolões, restaurantes e distribuidoras agrícolas (SÃO PAULO, 2014a). Dessa forma, a Companhia participa do abastecimento em todo o Estado de São Paulo.

O objetivo da CEAGESP, segundo informações institucionais, é de executar e controlar a política do abastecimento de São Paulo por meio de entrepostos atacadistas e centros de armazenagem, além de oferecer aos produtores e consumidores, mecanismos para que o alimento chegue à mesa de toda a população. A missão da Companhia se resume em oferecer infraestrutura de apoio ao abastecimento e prestar apoio no desenvolvimento e execução da política agrícola definida pelo Governo Federal. A CEAGESP busca, enquanto visão, ser reconhecida como referencial de excelência na gestão de centrais de abastecimento e serviços de armazenagem (SÃO PAULO, 2015f).

O Ceasa de Araraquara, foco da análise deste trabalho, foi inaugurado em 1981. Tem uma área total de 75 mil m<sup>2</sup>, sendo 6.620 m<sup>2</sup> de área construída. Abriga um pavilhão com 42 boxes e 24 módulos utilizados pelos permissionários para a comercialização dos hortifrútis, segundo informações obtidas junto ao gerente da unidade. Os mercados ocorrem três vezes por semana, às segundas, quartas e sextas-feiras, no horário da madrugada (tem início às duas horas da manhã) e tem um perfil de baixo fluxo de público *in loco* devido à uma configuração que vem sendo trabalhada há anos por alguns comerciantes: a entrega a domicílio. O volume anual de produtos comercializados na unidade é de 47,2 mil toneladas, o que representa 1,1% do total comercializado na rede CEAGESP. Os principais produtos comercializados no Ceasa de Araraquara são a batata, o tomate, a banana, o repolho e a cebola (SÃO PAULO, 2015e).

Desde a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1997, a CEAGESP ficou impossibilitada de receber investimentos públicos, sendo forçada a sobreviver apenas com os recursos oriundos dos serviços. A inclusão da CEAGESP no PND teve fim em 2015 quando foi oficialmente retirada, porém estes dezessete anos representam um sucateamento da Companhia, a qual ficou impossibilitada de se modernizar. Em 2014 a Companhia registrou um déficit de R\$ 23.253.135,73, tendo em vista que a Receita obtida com os serviços prestados foi de R\$ 219.579.952,48 e as despesas, incluindo aí necessárias manutenções e reparos em sua estrutura física, foi de R\$ 242.833.088,21 (SÃO PAULO, 2014a).

### 5.2.1. O Programa Nacional de Desestatização

Em 1997, em um contexto de um governo federal de cunho mais liberal, a CEAGESP passou por um processo de transferência de suas ações do Estado de São Paulo para a União, passando assim a integrar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esta federalização serviu para o Estado de São Paulo amortizar parte das dívidas que detinha para com a União (BRASIL, 2012c). A formalização desta transferência de ações se deu com o Contrato de Promessa de Venda e Compra de Ações do Capital Social da CEAGESP, firmado em 22 de maio de 1997 entre o Estado de São Paulo e a União, com interveniência do BNDES. O valor inicial do conjunto de ações foi fixado em R\$ 250.000.000,00 (duzentos e

cinquenta milhões de reais), valor este que foi deduzido da dívida existente entre São Paulo e a União.

Entretanto, o referido contrato estabelecia que o valor final das ações da CEAGESP deveria ser obtido a partir de duas avaliações feitas por empresas contratadas, no prazo de 180 dias, e com as despesas pagas pelo Estado de São Paulo (BRASIL, 2012c). Isto se deu pelo fato de que as ações da CEAGESP não são cotadas em bolsa de valores, uma vez que são de capital fechado. As avaliações, por sua vez, foram contratadas pelo BNDES em 1999 e 2001, porém foram paralisadas no segundo semestre de 2001, conforme disposto em Norma Técnica BNDES AEP/DEPEP2 nº 01/2012, e os motivos de tal paralização e descontinuidade no processo não foram identificados por ausência de registros (BRASIL, 2012c).

Simultaneamente a este processo, e também previsto no Contrato de Promessa de Venda e Compra de Ações do Capital Social da CEAGESP, a Companhia foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1998, através do Decreto no 2504 de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), ficando impossibilitada de receber investimento por parte da União (BRÁS, 2014). O PND visava “a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade” (BRASIL, 1997).

Após integrada ao PND, a CEAGESP ficou impossibilitada não só de receber recursos orçamentários advindos do MAPA como também de ter acesso à linha de crédito, além da impossibilidade de se firmar parcerias tanto públicas quanto privadas. Dessa forma, a Companhia passou a se manter apenas com a receita obtida dos aluguéis dos atacadistas e serviços prestados na armazenagem, o que dificultou seu investimento na estrutura física, tecnológica e de pessoal (SÃO PAULO, 2015g).

As ações da CEAGESP foram então a leilão no âmbito do PND, porém tal leilão foi considerado deserto, ou seja, não houve interessados em adquirir a Companhia, segundo informações obtidas junto a gestores da CEAGESP. As motivações para tal desinteresse privado na obtenção da Companhia foram justificadas a partir da complexidade das tarefas operacionalizadas pela CEAGESP, sejam estas de armazenagem e abastecimento, as quais, visto o não interesse privado, podem ser consideradas de responsabilidade estritamente do Estado nacional. Além disso, a falta de interesse dos investidores privados em adquirir a CEAGESP também se dá devido à baixa lucratividade das atividades realizadas pela

Companhia, tendo em vista os altos investimentos necessários para uma modernização da Companhia, além dos seus custos de operacionalização, o que corrobora com a visão de que a CEAGESP deve ser de fato uma empresa pública, não privada.

Em 2003, com o início do Governo Lula, a retirada da CEAGESP do PND passou a ser considerada (SÃO PAULO, 2014a). A diretoria da Companhia entrou com diversas solicitações de retirada do PND juntamente com o MAPA desde então. Foi entendido pela Secretaria do Tesouro que a CEAGESP foi incluída no PND a partir da transferência de suas ações do Estado de São Paulo para a União, sendo assim, não poderia ser retirada do PND antes da conclusão deste processo, que foi interrompido em 2001 (BRASIL, 2013d). Dessa forma, foi reestabelecida a tratativa para conclusão formal do processo de transferência da CEAGESP para a União, com a participação do Estado de São Paulo, do Governo Federal e do BNDES.

A partir do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Promessa de Venda e Compra de Ações do Capital Social da CEAGESP, foi entendida a impossibilidade de se apurar o valor final das ações da CEAGESP com base na data de 31 de dezembro de 1997, segundo a já citada Norma Técnica BNDES AEP/DEPEP2 nº 01/2012 (BRASIL, 2012c). Assim, diante da impossibilidade exposta, foi acordado que o valor inicial de duzentos e cinquenta milhões de reais poderia ser considerado o preço definitivo pelas ações da Companhia. Para a conclusão do contrato, o Estado de São Paulo deveria reembolsar os valores pagos pelo BNDES às empresas contratadas em 1999 e 2001 para a avaliação das ações da CEAGESP, além do ressarcimento integral dos valores pagos pela Companhia em ações judiciais, aposentadorias e pensões até o período de 1997, sendo este de responsabilidade do Estado de São Paulo, conforme consta na cláusula nona do Contrato de Promessa de Venda e Compra de Ações do Capital Social da CEAGESP (BRASIL, 2012c).

Após findada a questão contratual da federalização da CEAGESP, teve sequência a tramitação de sua retirada do PND. Através do Ofício nº 134/2012/PRESA, de 16 de maio de 2012, a diretoria da CEAGESP solicitou ao MAPA a adoção de providências no sentido de sua retirada do PND. O pedido foi então encaminhado ao Ministro do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o qual ocupava o cargo de Presidente do Conselho Nacional de Desestatização - CND. Este, por sua vez, deu parecer favorável à exclusão da CEAGESP do PND e enviou a proposta ao Ministério da Fazenda e ao BNDES, sendo

o último, o órgão que funciona como Secretaria Executiva do CND e gestor do Fundo Nacional de Desestatização - FND (BRASIL, 2013d).

Assim, em Parecer publicado pela Procuradoria Geral da União de 2013, a Secretaria do Tesouro Nacional se pronuncia como favorável à exclusão da Companhia do PND (BRASIL, 2013d). Desta forma, o Presidente do Conselho Nacional de Desestatização propõe à Presidenta da República a edição de Decreto que autorize a exclusão da CEAGESP do PND (BRASIL, 2014e). No dia 18 de março de 2015, o Decreto nº 8.417 é publicado no Diário Oficial da União, retirando oficialmente a CEAGESP do PND após dezessete anos (BRASIL, 2015e).

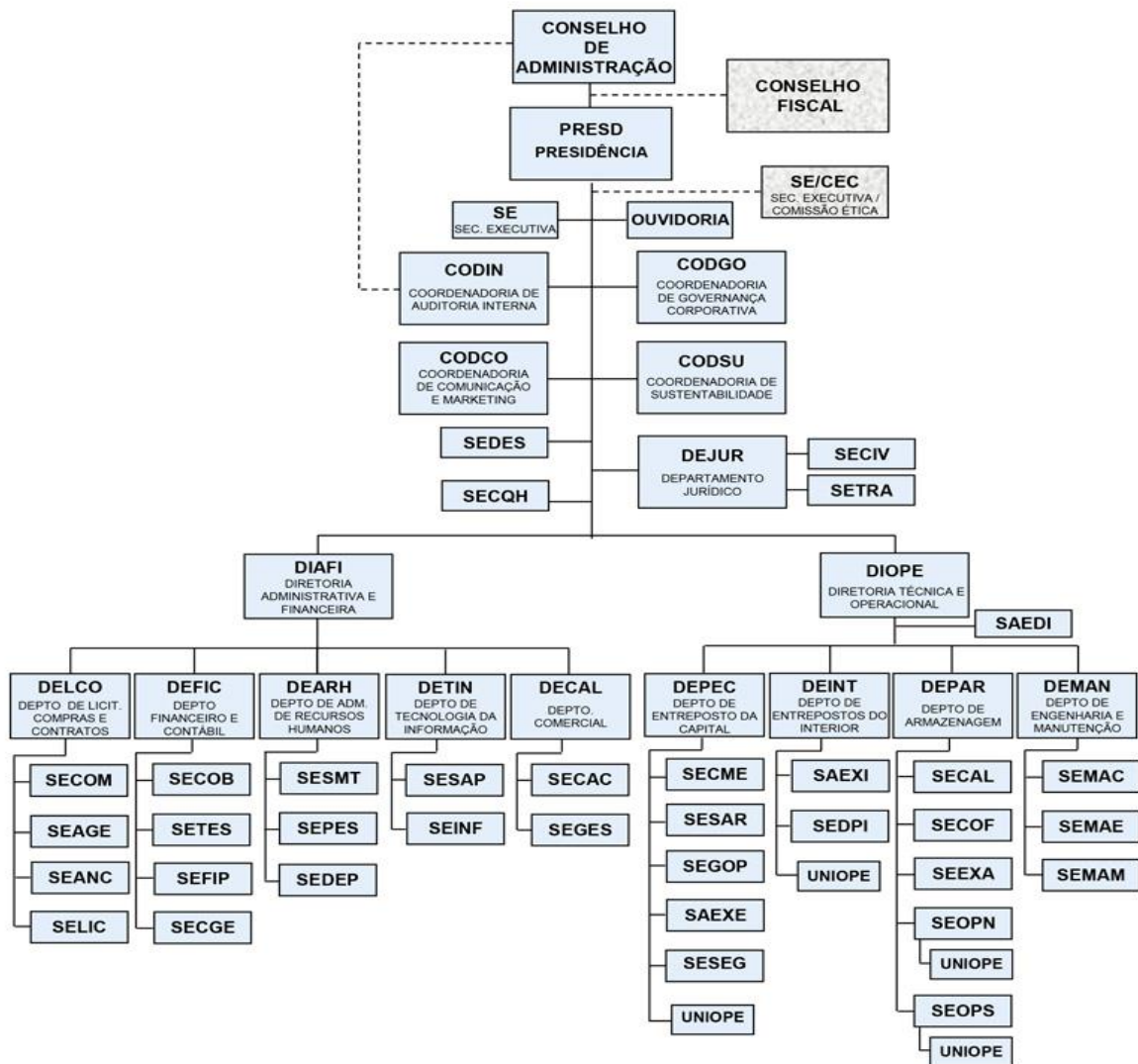
### 5.2.2. Organograma

O organograma geral da CEAGESP, conforme disponível em seu site e apresentado na figura 1, é organizado a partir de uma estrutura linear. A estrutura linear traz os órgãos da empresa estruturados sob uma única linha de subordinação e a tomada de decisão é centralizada (PICCHIAI, 2010).

Dessa forma, temos o Conselho de Administração como órgão máximo na administração da empresa pública, o qual delibera acerca das negociações e prioridades da Companhia. O órgão é formado por seis membros que se reúnem uma vez por mês e também em ocasiões extraordinárias. Compõe o Conselho de Administração o Presidente da CEAGESP, enquanto diretor e membro nato; um membro indicado pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; dois membros indicados pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; um membro indicado pelos acionistas minoritários da Companhia e; um membro representante dos funcionários, o qual é eleito a cada três anos (COMPANHIA DE ENTREPÓSITOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO, 2011). A composição acionária da CEAGESP é de 99,68%, ou seja, 34.294.143 ações referentes ao Tesouro Nacional e 0,32%, ou seja, 109.383 ações referentes aos acionistas minoritários, os quais são pessoas jurídicas (SÃO PAULO, 2014a).

O Conselho Fiscal é um órgão autônomo em relação à Companhia, e é composto por 4 (quatro) membros efetivos e seus respectivos suplentes. Compõe o Conselho Fiscal um membro indicado pelo Ministro da Fazenda; dois membros indicados pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e um membro

indicado pelos acionistas minoritários. Ao Conselho Fiscal compete fiscalizar os atos dos administradores; verificar o cumprimento dos seus deveres legais; opinar sobre o Relatório Anual da Administração e demonstrações financeiros do exercício (COMPANHIA DE ENTREPÓSITOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO, 2011).



**Figura 1 - Organograma CEAGESP**

Abaixo do Conselho Fiscal no organograma, temos a Presidência e a Comissão de Ética da CEAGESP (CEC). Este órgão é composto por três membros titulares e seus respectivos suplentes, escolhidos pela Presidência dentre os funcionários de carreira e com vigência de três anos. Ligados diretamente à Presidência estão os órgãos Ouvidoria e Secretaria Executiva. A Ouvidoria funciona como um canal de comunicação direta entre os usuários e a CEAGESP enquanto a

Secretaria Executiva é um órgão de assistência direta da Presidência (COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO, 2004).

O restante da estrutura organizacional da CEAGESP é composta por Diretorias, Coordenadorias, Departamentos, Seções e as Unidades Operacionais. As Diretorias são formadas por três unidades: a Presidência, a Diretoria Administrativa e Financeira e a Diretoria Técnica e Operacional. Os cargos referentes à Diretoria da CEAGESP são indicados pelo ministro do MAPA e eleitos pelo Conselho de Administração. As Coordenadorias compõem-se em quatro unidades, diretamente ligadas à Presidência. Os Departamentos na Companhia são dez, e são diretamente ligados às Diretorias. As Seções somam 35 unidades, subordinadas aos Departamentos. Já as Unidades Operacionais são divididas em duas frentes, as quais representam a atuação da CEAGESP: armazenagem e abastecimento. As redes de armazenagem são ligadas ao departamento de Armazenagem, enquanto as unidades de entrepostagem do interior, são ligadas ao Departamento do Interior. Desde 2012, os cargos referentes às Coordenadorias, Departamentos e a gerência das Unidades Operacionais são comissionados, ou seja, nomeados pelo Diretor Presidente para que possa ser constituída equipe gerencial de sua confiança. Já os cargos referentes às Seções são de confiança, exercidas por funcionários permanentes da Companhia e designados pelo Diretor Presidente (COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO, 2004).

A CEAGESP não conta com um organograma para as Unidades Operacionais, porém, tendo em vista que o foco de análise da viabilidade de implantação do PAA na CEAGESP recai primeiramente ao Ceasa de Araraquara, será descrita a estrutura organizacional das unidades de entrepostagem do interior a partir de informações colhidas in loco. A estrutura organizacional das 12 centrais de abastecimento do interior é bastante semelhante, diferenciando-se apenas no número de funcionários que compõe o seu quadro, o qual é proporcional ao tamanho da unidade. No topo, temos o gerente, o qual responde diretamente pela gestão da unidade frente ao Departamento do Interior. Subordinados ao gerente temos funcionários administrativos e operacionais, os quais cuidam das rotinas e processos da unidade. No caso do Ceasa de Araraquara (sendo esta a quarta menor unidade dos entrepostos da CEAGESP, segundo informações obtidas junto ao gerente da unidade), compõe a unidade o gerente, dois funcionários administrativos e um operacional.



### 5.2.3. CEAGESP e a questão social

No que diz respeito à questão social, a CEAGESP promove algumas ações internas, assim como também, segundo consta no Relatório de Gestão da Companhia de 2012, busca apoiar todas as iniciativas da área social do governo, em especial o que tange às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SÃO PAULO, 2012). As iniciativas sociais internas são a HortiEscolha, a Escola do Sabor, a Associação Nossa Turma e o Banco de Alimentos. A HortiEscolha é uma ferramenta de auxílio na caracterização, escolha e controle de qualidade de frutas e hortaliças voltada para os serviços de alimentação coletiva. A Escola do Sabor atua com atividades lúdicas para introdução de frutas e hortaliças na alimentação infantil, além de aproximar a criança da agricultura. A Associação Nossa Turma oferece lazer educativo a mais de 200 crianças que vivem na região do Entrepasto Terminal de São Paulo (ETSP). Já o Banco de Alimentos coleta, seleciona e distribui alimentos para entidades filantrópicas. Os produtos doados são oferecidos por produtores e comerciantes atacadistas da empresa.

O Banco de Alimentos da CEAGESP surgiu em 1997 na unidade do Ceasa de Araraquara. Sua criação se deu a partir da observação do gerente da unidade de que muitas famílias carentes recolhiam do chão, alimentos descartados pelos comerciantes em dias de mercado. Tais alimentos não estavam mais próprios para a comercialização, por não mais se enquadrarem no padrão comercial, porém ainda se encontravam aptos ao consumo humano. A partir da criação do Banco de Alimentos em Araraquara, a matriz em São Paulo, passou a operacionalizar este projeto em 2003, como forma de combate ao desperdício, segundo as informações obtidas internamente à organização. O modelo foi posteriormente aplicado às outras unidades do Ceasa ao longo do Estado de São Paulo.

A partir de 2003, o gerente do Ceasa de Araraquara passou a buscar o aprimoramento do Banco de Alimentos na unidade. Isso se deu a partir da construção de um barracão destinado à coleta, triagem e posterior distribuição dos alimentos doados e do cadastramento das famílias carentes receptoras dos alimentos, as quais, num primeiro momento, somaram cem famílias. Também a partir de 2003 passou-se a contabilizar a quantidade de alimentos doados e a quantidade de famílias

presente em cada dia de doação. Assim, no primeiro ano foi doado cerca de seis mil quilos de alimentos às cem famílias cadastradas na unidade, segundo dados internos ao Ceasa de Araraquara.

Os alimentos entregues às famílias carentes e entidades socioassistenciais são doados à CEAGESP pelos permissionários da Companhia, os quais deixaram de descartar tais alimentos no lixo para contribuir com o projeto social. Cerca de 10% dos produtos comercializados no Ceasa de Araraquara são descartados e, destes, 10% se encontram impróprios ao consumo humano, os quais são destinados a criadores de porcos. Atualmente, as doações ocorrem três vezes por semana no período da manhã, coincidindo com os dias de mercado na unidade, os quais ocorrem às segundas, quartas e sextas-feiras.

O Banco de Alimentos no Ceasa de Araraquara em 2015 foi responsável por oitenta e nova mil, quatrocentos e vinte e cinco quilos de alimentos doados a uma média de cento e quarenta e duas famílias por mês, além das 34 entidades socioassistenciais que buscam doações eventuais na unidade de Araraquara. O último cadastro das famílias carentes receptoras de alimentos foi realizado em 2011 e contou com duzentos e vinte e uma famílias cadastradas segundo informações obtidas junto ao gerente da unidade.

No que tange ao apoio às ações sociais do Governo, entra-se numa questão que vai além do poder de decisão da Companhia e passa a tratar das políticas setoriais representadas pelos Ministérios. A CEAGESP, no processo de federalização, foi vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que historicamente lida com as políticas agrícolas no país. Já as políticas agrárias, as quais englobam os pequenos agricultores e assentados da reforma agrária, são de competência de outro Ministério, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Dessa forma, a priori podemos ter um impasse do ponto de vista institucional na questão da execução do PAA pela CEAGESP. Mas isso também depende do viés político do governo, sua força bem como a força de movimentos sociais e da bancada ruralista.

O histórico do Ministério da Agricultura é longínquo, e nos remete ao Segundo Império, mais especificamente ao ano de 1860, quando é criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, ligada diretamente ao gabinete de Dom Pedro II. Em 1892, já no período conhecido como República Velha, a pasta é extinta, retornando à estrutura administrativa do governo

apenas em 1909, com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (BRASIL, 2015g).

Desde então a pasta é ligada à estrutura do governo, tendo sido alterada apenas algumas de suas atribuições ao longo dos anos. Na década de 1980, os assuntos direcionados à reforma agrária foram excluídos da pasta, retornando no começo da década seguinte. Já em 1999, as atribuições referentes à reforma agrária são novamente extintas da pasta, permanecendo desta forma até o término deste trabalho. Em 2001, o Ministério tem seu nome alterado para o que ainda está em uso: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BRASIL, 2015g). O MAPA tem como função principal o estímulo à pecuária e o fomento ao agronegócio em toda a sua cadeia de produção, ou seja, provendo bens e serviços à produção, processamento, transformação e distribuição dos produtos da agropecuária brasileira até chegar ao consumidor final. O MAPA tradicionalmente foca o agronegócio.

O MAPA conta com uma estrutura de cinco secretarias, vinte e sete superintendências estaduais, seis laboratórios, o Instituto Nacional de Meteorologia, a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, as empresas públicas Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), além das empresas públicas de economia mista atuantes no abastecimento, como a CEAGESP, Ceasa/MG e Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (Casemg) (BRASIL, 2015h). A missão do MAPA, segundo informações institucionais obtidas no site do Ministério, é promover o desenvolvimento e a competitividade do agronegócio nacional (BRASIL, 2015i).

A questão da reforma agrária no Brasil, bem como as políticas voltadas para o pequeno agricultor, passou a ser de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O histórico do MDA nos remete ao começo da década de 1980, quando as atribuições referentes à reforma agrária foram retiradas do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Neste contexto foi criado em 1982 o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) para tratar dos assuntos fundiários nacionais. Em 1985, passou-se a chamar Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), com as competências estendidas para a reforma agrária, regularização, discriminação e arrecadação fundiária, colonização em terras públicas, dentre outras atribuições ligadas ao pequeno produtor. Em 1989, o MIRAD é extinto e retorna apenas em 1996, com o nome de Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), passando a se chamar Ministério da Política Fundiária

e Agricultura Familiar (MPFAF) em 1999. As políticas destinadas exclusivamente ao produtor familiar foram formuladas neste contexto, como o PRONAF em 1996. O MPFAF passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2000, mantendo sua estrutura e competências até o fechamento deste trabalho (BRASIL, 2015j).

As competências do MDA, segundo informações institucionais obtidas no endereço eletrônico do Ministério, se resumem em tratar de assuntos referentes à reforma agrária, ao desenvolvimento do agricultor familiar e às comunidades remanescentes dos quilombos (BRASIL, 2015k). A missão do MDA é promover a política de desenvolvimento rural; a democratização do acesso à terra; a inclusão produtiva; a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo (BRASIL, 2015l). Sua estrutura organizacional conta com quatro secretarias e suas respectivas subsecretarias e departamentos, o órgão colegiado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e a entidade vinculada o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (BRASIL, 2015k).

#### 5.2.4. Entrevistas

As entrevistas foram realizadas em duas frentes, tanto no nível institucional, com gestores representantes da CEAGESP em São Paulo, como no nível operacional, com o gerente do Ceasa de Araraquara, tendo em vista que se busca a operacionalização do PAA primeiramente nesta unidade. O foco da entrevista se pauta na busca pela opinião dos gestores acerca da viabilidade da execução do PAA na CEAGESP e, desta forma, contou com um roteiro estruturado de questões abertas e fechadas. O roteiro de entrevista no nível institucional contou com onze questões, sendo dez abertas e uma questão fechada enquanto o roteiro utilizado na entrevista com o gestor de Araraquara foi formulado com oito questões, sendo sete abertas e uma fechada. Tais questões formaram um bloco de três temáticas chaves, a saber: o papel da CEAGESP nas políticas de segurança alimentar e nutricional; a execução do PAA pela CEAGESP e o processo de entrada e saída do PND, conforme apresentado nos apêndices A e B.

Primeiramente, buscando um ponto de vista institucional, foram entrevistados três funcionários do ETSP, os quais ocupam os cargos de Gerente do Departamento de Entrepósitos do Interior, Gerente da Coordenadoria de Sustentabilidade e Gerente do Departamento de Armazenagem. Posteriormente, buscando um ponto de vista operacional sobre a da viabilidade do projeto, foi realizada uma entrevista com o Gerente da unidade do Ceasa de Araraquara tendo em vista que se objetiva a implementação do PAA primeiramente nesta unidade. Todos os cargos entrevistados são ocupados por funcionários comissionados, conforme organograma da Companhia.

O primeiro entrevistado no nível institucional foi o gestor responsável pela Coordenadoria de Sustentabilidade. Sua fala, no que diz respeito ao papel da CEAGESP frente a uma política de segurança alimentar e nutricional, buscou exaltar a importância que a CEAGESP, enquanto executora de políticas de abastecimento, tem frente à segurança alimentar. Isso se dá, segundo o entrevistado, pois um dos pilares das centrais de abastecimento é a promoção de alimentos de qualidade à população, o que viria a contribuir com a segurança alimentar. No que diz respeito ao PAA e à sua execução pela CEAGESP, o entrevistado entende que não há barreiras institucionais, uma vez que contribuir com a segurança alimentar é um dos objetivos das políticas de abastecimento. O empecilho apontado pelo entrevistado diz respeito ao déficit de funcionários que a CEAGESP enfrenta, o que acabaria por prejudicar a operacionalização do Programa, tendo em vista que os alimentos comprados dos agricultores são recolhidos, separados e quantificados para posterior distribuição às entidades. Neste sentido, a falta de funcionários é o principal empecilho apontado pelo entrevistado, o qual poderia ser solucionado a partir de convênios com outros órgãos para suprir o déficit de mão de obra na operacionalização do Programa. No que tange ao PND, o entrevistado explicou a inclusão e retirada da CEAGESP de maneira superficial, sem apresentar outros fatos além do já exposto neste trabalho.

A segunda entrevista aos gestores de São Paulo foi realizada com o Gerente do Departamento de Entrepósitos do Interior. Este, por sua vez, diz ter conhecimento parcial das políticas de segurança alimentar e nutricional e entende que o papel da CEAGESP frente a estas políticas é de apoio técnico, como rotulagem, suporte técnico ao produtor, certificação e controle de agrotóxico. Na execução do PAA pela CEAGESP, o entrevistado entende que esta atuação deveria ocorrer de uma maneira diferente, nas suas palavras:

A CEAGESP tem uma capilaridade dentro do estado de São Paulo capaz de atender todas as macrorregiões administrativas do estado. Hoje a rede de entrepostos do interior da CEAGESP tem 12 unidades estrategicamente espalhadas pelo estado de São Paulo. Eu enxergo uma possibilidade de contribuição da CEAGESP como executora do PAA a partir de uma outra forma de atuação, onde o PAA na CEAGESP não atenderia apenas ao município em que está alocada e sim, atuaria como um pólo onde pudesse, através da já existente relação que a Companhia tem com os municípios as quais atende, executar o PAA em conjunto a todos estes municípios. Neste caso, passaria a captar alimentos de agricultores de toda a região e destinar estes alimentos às entidades dos municípios ao seu redor, não se restringindo a um só e beneficiando um maior número de pessoas.

Gerente do Departamento de Entrepostos do Interior, 19/10/15

Neste sentido, o gestor entende que só haveria um real benefício a todos os atores envolvidos se a CEAGESP executasse o PAA regionalmente. Já no que tange a empecilhos para a execução do PAA na CEAGESP, o entrevistado corrobora com a visão do Coordenador de Sustentabilidade, dizendo que o grande empecilho à operacionalização do PAA na CEAGESP é a restrição de corpo técnico qualificado, necessário para a execução de tal atribuição. O entrevistado expõe que a CEAGESP enfrenta uma carência de funcionários para a realização da sua atividade fim, o que dificulta a alocação para novas atribuições.

Os aspectos negativos levantados pelo gestor seguem nesta linha de déficit de mão de obra, quando ele afirma que os principais riscos da operacionalização do PAA na CEAGESP atualmente é um não gerenciamento adequado do Programa, causado pela baixa de funcionários, o que poderia gerar sanções à Companhia. No que tange ao PND, o entrevistado frisou que a Companhia teve o leilão de venda das suas ações dado deserto, ou seja, não houve interessados em adquirir a CEAGESP. Isso se deu, em sua opinião, em função do alto grau de investimento necessário para manter as atividades da Companhia, o que acabou desinteressando os participantes do processo. Para ele, todo este tempo em que a CEAGESP ficou no PND gerou imensos problemas à Companhia, devido às restrições impostas pelo Programa. Estas, por sua vez, acabaram por impedir o desenvolvimento, modernização, readequação e aparelhamento de toda a sua estrutura. O gestor finaliza sua participação com uma visão otimista sobre o futuro, dizendo que a exclusão do PND traz uma perspectiva de melhora à Companhia, tendo em vista a possibilidade de participar do orçamento federal.

O último entrevistado no nível institucional foi o Gerente do Departamento de Armazenagem da CEAGESP. Seu conhecimento é amplo no que diz respeito às políticas de segurança alimentar e nutricional e desta forma, sua visão sobre o papel da CEAGESP frente à estas políticas é de que a atuação da Companhia se dá muito mais enquanto coordenador destes Programas do que executor, pois já existem diversos outros órgãos executores. Neste sentido, enquanto órgão coordenador, poderia contribuir cedendo espaço, suporte técnico e conhecimento, atividades estas que, para o gestor, seriam muito mais importantes e fundamentais ao Programa e seus beneficiados do que a CEAGESP vir a executar o PAA.

No que diz respeito ao PAA, o entrevistado tem bastante conhecimento do Programa por ter participado de conselhos municipais. Para ele, a execução do PAA pela CEAGESP não é viável, pois acredita que esta atribuição viria a distanciar a missão que a CEAGESP tem hoje, ou seja, de abastecimento e armazenagem. O entrevistado acredita que seria necessária a criação de novos setores dentro da Companhia, o que acarretaria na contratação de funcionários para dar conta das novas atribuições. Além disso, também seria necessário, segundo o gestor, uma alteração no Estatuto Social da CEAGESP, para que este permita o manejo de verbas necessárias ao pagamento dos alimentos adquiridos dos agricultores. O gestor cita o caso da CONAB, empresa pública que, via portaria do governo federal, recebeu o poder de manejar verba para pagar os produtores participantes do PAA. A falta de uma configuração jurídica para o manejo de verbas e o distanciamento da missão da CEAGESP fazem com que o gestor veja com maus olhos a atuação da Companhia no PAA, acreditando que o papel da empresa pública seja de coordenação.

Já no que diz respeito ao PND, o entrevistado frisa o árduo processo que a CEAGESP enfrentou após ser incluída no Programa, sem a possibilidade de participar do orçamento da União, ou seja, ficando impossibilitada de realizar investimentos. O gestor cita um caso em que ele participou de um planejamento realizado pela CEAGESP a fim de modernizar alguns setores e recuperar outros. Neste momento, a CEAGESP foi enquadrada pela CGU sob a acusação de obstaculizar a privatização da Companhia. Foram necessários 4 anos para o encerramento do processo, tendo a CEAGESP argumentado ao longo deste tempo, que estava buscando realizar manutenções necessárias à realização das políticas públicas atribuídas a ela pelo MAPA e governo federal. Para o futuro, o gestor entende que a saída da CEAGESP do PND destrava a possibilidade da Companhia de se

desenvolver, modernizar e buscar novas contratações para suprir sua carência de funcionários.

Para a obtenção do ponto de vista técnico-operacional, foi entrevistado o Gerente da unidade do Ceasa de Araraquara, local onde se pretende executar o PAA primeiramente. O gestor tem conhecimento sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional e entende que o papel da CEAGESP é de atuar a partir do Banco de Alimentos para auxiliar no combate à fome da população carente, além de evitar o desperdício. Ele cita determinadas unidades dos Ceasas do interior paulista as quais possuem uma organização e distribuição das doações alimentícias alinhada às prefeituras municipais e seus Bancos de Alimentos. Sobre o PAA, o gestor tem conhecimento do tema e acredita que é viável e fundamental a participação da CEAGESP enquanto executor do Programa. Ele entende ser possível tal execução a partir de convênios com as prefeituras, para que se utilize seu corpo qualificado, além de estrutura montada, objetivando o sucesso de tal política social.

Sobre os benefícios de uma atuação da Companhia no PAA, o gestor enumera algumas ações que poderiam ser benéficas para a CEAGESP, como o aumento de prestígio político nas comunidades, o fortalecimento de laços com as entidades socioassistenciais, uma melhoria da operacionalização do Banco de Alimentos, a partir de convênio com as prefeituras municipais, o que acarretaria na obtenção de corpo técnico qualificado, como nutricionistas e assistentes sociais e uma possível solicitação de redução de taxas e impostos municipais para o espaço utilizado pelo Banco de Alimentos da CEAGESP, uma vez que este passaria a atuar na política social municipal. Para os usuários do Programa, os benefícios versam sobre o aumento na quantidade de alimentos comprados e doados na localidade. As prefeituras municipais também sairiam beneficiadas, através do auxílio prestado pela CEAGESP no que diz respeito às informações das famílias beneficiárias, para o cadastramento e mapeamento das famílias em insegurança alimentar e nutricional na localidade.

Os aspectos negativos da execução do PAA pela CEAGESP, na sua visão, se concentram na falta de vontade política dos Diretores da Companhia em aprovar o projeto e na falta de vontade dos servidores em executar as novas atribuições, uma vez que seriam sobrecarregados com mais atividades, tendo em vista o déficit de funcionários existente na Companhia. O gestor encerra sua



participação frisando que os convênios com as prefeituras municipais são necessários para viabilizar o projeto de execução do PAA na CEAGESP.

Desta forma, ao analisar as entrevistas, observamos que todos os gestores entrevistados entendem que a CEAGESP tem um importante papel a desempenhar frente às políticas de segurança alimentar e nutricional, especialmente no que tange ao abastecimento. O Gerente do Departamento de Entrepostos do Interior e o Gerente do Departamento de Armazenagem acreditam que este papel seria mais de coordenação do que de execução de políticas. Na prática, isso pode ser traduzido em suporte técnico da CEAGESP junto aos produtores com a rotulagem, a qualificação dos produtores para o aumento da margem obtida na venda de seus produtos e a classificação dos produtos, além da construção de indicadores referentes à comercialização de produtos agrícolas e também auxílio na formação de preços.

Ainda quanto às respostas fornecidas pelos representantes da Companhia nas questões referentes ao PAA, obtivemos respostas divergentes. Todos os entrevistados têm conhecimento acerca do Programa de Aquisição de Alimentos, porém suas visões sobre a viabilidade da execução do PAA pela CEAGESP são distintas. O Gerente da Coordenadoria de Sustentabilidade entende que a execução do PAA pela CEAGESP se torna viável desde que sejam feitos convênios que venham a suprir o déficit de pessoal que a Companhia enfrenta. Sem um corpo técnico qualificado para a atuação no PAA, aumentariam as chances de falhas na execução do Programa, o que viria a onerar a CEAGESP, que já passa uma situação financeira delicada por conta do PND. Já o Gerente do Departamento de Entrepostos do Interior entende que a execução só se torna benéfica através de uma atuação regional, porém há de se enfrentar o déficit de funcionários presente na Companhia. O Gerente do Ceasa de Araraquara vê como plausível a execução do PAA desde que feitos convênios com as prefeituras através do Banco de Alimentos, buscando suprir a carência de corpo técnico qualificado e utilizar as estruturas e redes de relações já existentes. Enquanto isso, o Gerente do Departamento de Armazenagem não vê como viável a execução do PAA pela CEAGESP pois esta atribuição viria a se distanciar da missão da empresa e também não há formatação jurídica necessária no Estatuto Social da Companhia para o manejo de verbas utilizadas no pagamento dos agricultores. No entanto, entende-se que tais funções são de responsabilidade das Unidades Gestoras do Programa, não das Unidades Executoras, as quais apenas devem receber os produtos, separar e quantificar para posterior distribuição. O

pagamento aos agricultores é feito diretamente pelo governo federal a partir de cartão bancário específico para o Programa. Desta forma, tal crítica não se aplicaria ao objetivo que se busca neste trabalho.

### **5.3. O Programa de Aquisição de Alimentos em Araraquara**

Araraquara é um município localizado na região central do Estado de São Paulo, cerca de 270 km de distância da capital. Sua população é de 224.304 habitantes, a grande maioria em zona urbana (ARARAQUARA, 2015). Na zona rural, a predominância é de estrutura fundiária concentrada, típica dos complexos agroindustriais, onde as unidades produtivas com mais de mil hectares representam apenas 1% e ocupam 39% da área total. Já as unidades produtivas com até 50 hectares, as pequenas propriedades, somam 79% do total de unidades produtivas na cidade e ocupam 24% da área total (ALMEIDA; FERRANTE; PAULLILO, 2010).

O PAA em Araraquara teve início em janeiro de 2004, sendo um dos precursores na adoção do Programa. Inicialmente, o PAA era operado através da modalidade Compra Direta, sendo posteriormente operado em outras duas modalidades: Apoio à Formação de Estoques e Compra com Doação Simultânea (ALMEIDA; FERRANTE; PAULLILO, 2010). Até o fechamento desta pesquisa (dezembro 2015), a Prefeitura Municipal de Araraquara executava o PAA apenas na modalidade Compra com Doação Simultânea, segundo informações obtidas junto à Secretaria da Agricultura do município.

A estrutura de governança da execução do PAA em Araraquara conta com órgãos públicos e a sociedade civil. Enquanto atores públicos, temos a Prefeitura Municipal, a Secretaria da Agricultura e toda sua equipe formada por nutricionistas, engenheiros, técnicos e sociólogos (ALMEIDA; FERRANTE; PAULLILO, 2010). O PAA ainda possui um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), o qual tem o papel de Controle Social e abarca representantes de diversos órgãos públicos municipais, como a Secretaria da Educação, Secretaria da Assistência e Desenvolvimento Social, Secretaria da Saúde, CEAGESP e membros da sociedade civil, de acordo com os dados fornecidos pelo órgão. Os produtos do PAA são destinados ao Banco de Alimentos da Prefeitura e posteriormente entidades

e escolas municipais. O Banco de Alimentos da Prefeitura de Araraquara surge para atender às demandas da população e das entidades socioassistenciais e se institucionaliza como um local para o armazenamento, separação e distribuição de alimentos advindos dos programas de segurança alimentar e nutricional executados pela Secretaria de Agricultura de Araraquara (ALMEIDA; FERRANTE; PAULLILO, 2010).

Em agosto de 2013, a Polícia Federal irrompeu a chamada Operação Schistosoma, a qual consistia em apurações de denúncias referentes à acumulação ilícita do patrimônio de um vereador de Araraquara. A operação teve início em dezembro de 2012 e apontava indícios de fraude no PAA executado pelo município. A acusação se deu a partir do uso de DAPs falsas por um pequeno grupo de produtores e comerciantes, os quais forneciam os alimentos para Prefeitura Municipal no lugar de outros agricultores familiares, ultrapassando o limite por Unidade Familiar instituído pelo Programa (BRASIL, 2013c). Com isso, o PAA no município foi suspenso pelo MDS, tendo sido cortado o repasse de 1,2 milhões ao ano para os agricultores, assim como a distribuição de alimentos às 46 entidades receptoras (PREFEITURA DE ARARAQUARA, 2014).

Após oito meses, em abril de 2014, o Programa recebeu o aval do MDS para ser retomado em Araraquara. Para tanto, foram realizados alguns ajustes para a regularização da situação do município frente ao PAA. Houve o recadastramento de 138 produtores e 36 entidades, além da apresentação de um plano de providências e alterações no processo de compra e venda. Para a garantia da transparência e idoneidade no processo, foi solicitado aos agricultores inscritos que preenchessem um formulário e às entidades, o preenchimento de cadastro (PREFEITURA DE ARARAQUARA, 2014). O Conselho também foi reestruturado, apresentando novos membros para executar a função de Controle Social, imprescindível para a realização do Programa, especialmente após o escândalo.

Em 2015 fazem parte do Conselho 20 cadeiras, ocupadas por representantes da Secretaria Municipal da Agricultura; Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Turismo e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal da Educação; Secretaria Municipal da Articulação Institucional e da Participação Popular; Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP); Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) da Secretaria de Agricultura e

Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo; CEAGESP; Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza; Fundo das Instituições Sociais de Araraquara; Comitê Araraquarense da Ação da Cidadania contra Miséria e a Fome e pela Vida; SESI Araraquara; Faculdade de Ciências Farmacêuticas da UNESP, campus de Araraquara; Centro Universitário de Araraquara (UNIARA); Conselho Operativo do Programa Fome Zero de Araraquara; Associação Comercial e Industrial de Araraquara; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Araraquara; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araraquara e; Sindicato Rural de Araraquara, conforme informado na Portaria nº 23.145 (anexo B).

Os membros do Conselho realizam visitas de caráter fiscalizatório em três entidades e três fornecedores mensalmente. As visitas visam comprovar a compatibilidade do produto e da demanda, assim como dar o seu parecer para a continuação ou não do Programa. O relatório utilizado para fiscalizar os produtores se encontra no anexo C, enquanto o relatório de fiscalização das entidades se encontra no anexo D.

Em julho de 2015, apenas 30 das 36 entidades registradas na Secretaria Municipal da Agricultura recebiam os produtos adquiridos do PAA. Tal ação se dá pelo fato de que, por se tratar ainda da fase inicial da retomada do Programa, o volume entregue pelos agricultores familiares ainda é baixo. Assim, são priorizadas as entidades que oferecem refeições completas aos seus assistidos ao invés de cestas. Estas 30 entidades receptoras atendem um total de 3.018 famílias em situação de risco, divididas em categorias organizadas pelas faixas etárias de 0 - 6 anos (125 assistidos); 7 - 14 anos (749 assistidos); 15 - 23 anos (490 assistidos); 24 - 65 anos (1.178 assistidos); acima de 65 anos (476 assistidos), conforme a Tabela 1.

Das trinta entidades cadastradas, apenas seis atendem exclusivamente à uma faixa etária desta classificação, enquanto as outras vinte e quatro atendem a duas ou mais faixas etárias. Na primeira faixa de idade, ou seja, crianças até seis anos, temos 09 entidades, sendo que nenhuma delas atua apenas na faixa etária em questão; dos 7-14 anos temos dezenove entidades, sendo que três destas entidades atuam exclusivamente nesta faixa de idade; na faixa dos 15-23 anos temos dezesseis entidades, porém nenhuma entidade trabalha exclusivamente com esta faixa de idade; dos 24-65 temos a faixa de idade mais abrangente, a qual abarca toda a vida adulta. Nela, temos dezessete entidades, sendo que apenas uma entidade atende exclusivamente a esta faixa de idade. Na última faixa etária, acima de 65 anos, temos

o público idoso, sendo que duas atendem exclusivamente a este público, conforme apresentado na Tabela 1.

Até dezembro de 2015, conforme dados do COMSAN de Araraquara foram realizadas visitas em dezoito entidades, as quais constatou-se o bom armazenamento e manipulação dos alimentos doados através do Programa. Os 18 responsáveis pelas entidades visitadas expuseram a dependência dos alimentos advindos do PAA para a continuidade das suas atividades e atestaram a necessidade de maior quantidade e variedade de alimentos.

A relação de produtos registrados na Proposta de execução do PAA nº 1.896.35/2014 encontra-se no anexo E e é composta por 71 variedades de produtos fornecidos por 150 agricultores familiares.

Tabela 1 - Entidades cadastradas na Prefeitura de Araraquara (2015)

NOME DA ENTIDADE	CLASSIFICAÇÃO	0 – 6 anos	7 – 14 anos	15 – 23 anos	24 – 65 anos	Acima de 65	TOTAL
ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA VIDA	COMUNIDADE TERAPÊUTICA	---	8	20	10	---	38
ASSOCIAÇÃO CULTURAL "ARY LUIZ BOMBARBA"	AMP. À CRIANÇA E ADOLESCENTE	---	52	---	---	---	52
ASSOCIAÇÃO DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO - AAEE	ESCOLA	---	29	27	26	---	82
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS - APAE	ESCOLA	---	34	63	210	3	310
ASSOCIAÇÃO SÃO PIO	ABRIGO / CASA / ALBERGUE	---	---	---	30	---	30
CASA ABRIGO	ABRIGO / CASA / ALBERGUE	8	3	---	---	---	11
CASA BETÂNIA	ABRIGO / CASA / ALBERGUE	5	8	3	6	---	22
RECANTO DO SENHOR	COMUNIDADE TERAPÊUTICA	---	---	3	8	---	11
CENTRO COMUNITÁRIO NOSSA SRA DO CARMO	CRECHE	60	10	---	---	---	70
CENTRO DIA DO IDOSO	AMPARO AO IDOSO	---	---	---	---	13	13
CENTRO EDUCACIONAL E ASSISTENCIAL OFICINA DAS MENINAS	ASSISTÊNCIA SOCIAL	---	69	11	---	---	80
COMUNIDADE TERAPÊUTICA LUZ À VIDA	COMUNIDADE TERAPÊUTICA	---	10	20	10	---	40
COMUNIDADE TERAPÊUTICA CAMINHO DE LUZ	COMUNIDADE TERAPÊUTICA	---	---	6	20	0	26
HOSPITAL PSIQUIÁTRICO ESPÍRITA 'CAIBAR SCHUTEL'	HOSPITAL	---	---	16	125	9	150
INSTITUTO DOS CEGOS SANTA LUZIA	AMPARO A PORT. DE NECESSIDADES ESPECIAIS	---	---	---	7	4	11
IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE ARARAQUARA	HOSPITAL	8	24	26	48	28	134
LAR CAMINHO E PAZ CAPAZ	AMP. À CRIANÇA E ADOLESCENTE	---	5	1	---	---	6
LAR DA CRIANÇA RENASCER	CASA LAR	7	9	2	7	---	25
LAR OTONIEL DE CAMARGO	AMPARO AO IDOSO	---	---	---	4	14	18
LAR ESCOLA RITA MARIA DE JESUS	AMP. À CRIANÇA E ADOLESCENTE	---	70	---	---	---	70
LAR JUVENIL 'DOMINGOS SÁVIO'	ASSISTÊNCIA SOCIAL	18	116	---	---	---	134
LAR NOSSA SENHORA DAS MERCÊS	AMP. À CRIANÇA E ADOLESCENTE	---	73	35	---	---	108

Continuação

<b>NOME DA ENTIDADE</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>	<b>0 – 6 anos</b>	<b>7 – 14 anos</b>	<b>15 – 23 anos</b>	<b>24 – 65 anos</b>	<b>Acima de 65</b>	<b>TOTAL</b>
LAR SÃO FRANCISCO DE ASSIS	AMPARO AO IDOSO	---	---	---	90	145	235
LEGIÃO DA BOA VONTADE	AMP. À CRIANÇA E ADOLESCENTE	3	119	---	---	---	122
LIGA DE ASSISTÊNCIA 'CRISTO REI'	ABRIGO / CASA / ALBERGUE	4	4	1	11	---	20
NOSSO NINHO THEREZINHA MARIA AUXILIADORA	AMPARO A PORT. DE NECESSIDADES ESPECIAIS	---	---	6	16	---	22
RESTAURANTE POPULAR	RESTAURANTE POPULAR	---	---	250	550	200	1000
SOCIEDADE AMIGOS DO BAIRRO SANTA ANGELINA	ASSISTÊNCIA SOCIAL	---	48	---	---	---	48
SOCIEDADE BENEFICIENTE ESCOLA MESTRE JESUS	AMP. À CRIANÇA E ADOLESCENTE	12	58	---	---	---	70
VILA VICENTINA / SOCIEDADE SÃO VICENTE DE PAULO	AMPARO AO IDOSO	---	---	---	---	60	60

Fonte: Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSAN

## 6. CONCLUSÕES

A temática Segurança Alimentar e Nutricional ganhou notoriedade mundial ao longo do século XX. No Brasil, as políticas referentes à alimentação entraram na agenda pública em 1930, durante o governo Vargas, porém foi apenas na década de 2000, com o governo Lula, que as ações do Estado buscaram novos modelos institucionais capazes de propiciar o devido enfrentamento de um problema de tamanha complexidade, como é o acesso a alimento.

A busca, neste trabalho, pela execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pela CEAGESP se pautou na relevância do Programa no combate à insegurança alimentar e nutricional, assim como no incentivo aos agricultores familiares, categoria esta que ficou por muito tempo à margem das intervenções estatais. A operacionalização do Programa na CEAGESP esbarra, a priori, em algumas questões de ordem técnico-operacional e político-institucional que acabam dificultando, quando não impedindo, tal ação. Se estes conflitos forem superados, entende-se como plausível a execução do PAA na Companhia, tendo em vista, especialmente, que sua operacionalização não onera a Unidade Executora. Além disso, a União disponibiliza, na forma de Apoio Financeiro aos Executores, recursos para auxiliar na implementação do Programa (BRASIL, 2012b).

No tocante as amarras para a operacionalização do PAA pela CEAGESP, observamos dois conflitos, um externo e um interno à organização. Primeiramente, uma amarra institucional interna à organização, a qual foi responsável pelo sucateamento da empresa pública desde 1997: a entrada da CEAGESP no Programa Nacional de Desestatização (PND). Neste sentido, temos o Estado enquanto um campo de ação estratégico onde há atores disputando seus interesses. No caso do PND, este surgiu a partir do ideal do então presidente Fernando Henrique Cardoso em reorganizar o aparelho do Estado, transferindo para a iniciativa privada as atividades tidas como não exclusivas deste (BRASIL, 1995). Assim, diversas empresas públicas foram privatizadas, tendo sido incluídas no PND, conforme suas premissas de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (BRASIL, 1997, artigo 1º, inciso I) e “permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais” (BRASIL, 1997, artigo 1º, inciso V). A



CEAGESP trilhou o mesmo caminho, porém, pelo fato de não ter havido interesse da iniciativa privada em sua aquisição, ficou dezessete anos no PND, impossibilitada de receber investimentos do governo para a sua modernização e ampliação das atividades-fim.

O processo de disputa para sua retirada do PND foi travado com atores estatais dominantes, tais como o Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Interior; Ministério do Planejamento; o Conselho Nacional de Desestatização e o BNDES, que podem estar representando interesses de outros autores dominantes. As entrevistas com os gestores de São Paulo mostraram que a CEAGESP, enquanto ator dominado, precisou evidenciar sua capacidade de autogestão, ou seja, de sobreviver sem orçamento público, para que o Tesouro Nacional considerasse a exclusão do PND. Outro fato fundamental para que a saída da CEAGESP do PND fosse viabilizada foi a conclusão da transferência das ações da Companhia, do Estado de São Paulo para a União, a qual foi interrompida em 2001 (BRASIL, 2013d). Durante o período de 2003 até a conclusão do processo de transferência das ações, em 2012, a CEAGESP seguiu suas atividades apenas com recursos advindos dos serviços prestados, conseguindo até obter superávit em 2013, segundo as informações obtidas junto aos gestores.

Após este período, com a comprovação da sobrevivência da empresa pública mesmo em situação adversa e a resolução de pendências contratuais restantes da transferência da Companhia do Estado de São Paulo para a União firmadas no Contrato de Promessa de Venda e Compra de Ações do Capital Social da CEAGESP, a ação social de diretores da Companhia, dentro de um cenário governamental mais favorável, possibilitou a formalização de pedidos de exclusão do PND. A tramitação desta mudança no ambiente institucional do Governo Federal seguiu no sentido de realinhar a CEAGESP ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Assim, em 2013, os atores dominantes apresentaram parecer favorável à exclusão da Companhia do PND em 2013, o qual foi consolidado com o Decreto nº 8.417, assinado pela Presidenta Dilma Rousseff em 2015, formalizando a exclusão da CEAGESP do PND e possibilitando-a de fazer parte do orçamento do MAPA (BRASIL, 2015e). A organização encontra-se, até o término desta pesquisa, em negociação para voltar a fazer parte do orçamento do MAPA.

Posteriormente, observamos um empecilho político-institucional externo

à CEAGESP, mas que pode influir diretamente na execução do PAA pela Companhia. O conflito se dá pelo fato da CEAGESP ser vinculada ao MAPA, Ministério este alinhado às políticas para o desenvolvimento do agronegócio, enquanto que o PAA é vinculado ao MDA, que, por sua vez, atua nas políticas para o desenvolvimento do pequeno produtor e ações de reordenamento agrário. Desta forma, institucionalmente a CEAGESP deveria atuar na execução de políticas referentes ao MAPA.

A divergência entre as visões defendidas pelos dois Ministérios pode acabar se traduzindo em luta política entre dois atores por priorização orçamentária, uma vez que para o MAPA a prioridade da agricultura é competição no mercado externo de *commodities*, enquanto o MDA busca garantir o abastecimento do mercado interno a partir de alimentos fornecidos pela agricultura familiar. Para o governo, a existência de ambos Ministérios mostra a relevância dada a ambas visões, tanto do pequeno produtor quanto do agronegócio, entretanto desde o governo Lula tem-se dado maior ênfase aos assuntos agrários (OLALDE; PORTUGAL, 2004). Com o status adquirido pela agricultura familiar através da luta dos movimentos sociais, aliado à já citada priorização da área social pelo governo Lula, o MDA e aqueles que representa, ganharam força e projeção ao longo da última década, o que pode ser traduzido em um progressivo aumento orçamentário para a execução de seus programas. O MAPA, por sua vez, busca concentrar os recursos destinados ao setor agrícola na pasta.

A pressão exercida no governo federal e o conflito com as ações defendidos pelo MDA se dão principalmente no legislativo, através da chamada "bancada ruralista". Esta é composta por parlamentares que defendem os interesses dos grandes proprietários de terra. Sua origem remonta à União Democrática Ruralista (UDR), entidade que exerceu um grande lobby na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988) para o impedir a facilitação da reforma agrária pela nova Constituição Federal. A ministra do MAPA, Kátia Abreu (2015 – mandato em andamento até o momento da pesquisa), tem sua história ligada à UDR e à bancada ruralista (COMPARATO, 2001).

Observando tais empecilhos, entendemos, contudo, que há possibilidade da CEAGESP não enfrentar oposição do MAPA na execução do PAA, devido a dois motivos. Primeiramente, a tarefa de executor do Programa de Aquisição de Alimentos não onera a Unidade Executora, ou seja, não se faz necessário nenhum tipo de investimento por parte do órgão executor, uma vez que o recurso pago aos agricultores familiares fornecedores do Programa é feito diretamente pelo Governo

Federal através de cartão magnético individual, fornecido aos fornecedores cadastradas no Termo de Adesão (BRASIL,2015o). Além disso, há o Apoio Financeiro aos Executores, o que permite utilizar recursos da União para montar uma estrutura que permita a operacionalização do PAA. Em segundo lugar, o MAPA tem vinculado à sua estrutura a empresa pública CONAB, que operacionaliza o PAA junto às cooperativas e associações de agricultores familiares (BRASIL, 2015g), o que acaba por abrir precedente para a atuação do MAPA em políticas voltadas ao pequeno produtor.

Neste sentido, concluímos que há sim viabilidade técnica-operacional para que a execução do PAA possa vir a ser feita pela CEAGESP, uma vez que os empecilhos apresentados podem ser facilmente resolvidos: a saída do PND representa a possibilidade de receber novamente recursos orçamentários, os quais podem ser direcionados à modernização da estrutura física e tecnológica da Companhia, além da contratação e capacitação funcionários para a execução de suas atividades. Já do ponto de vista do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento frente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, o fato do PAA não necessitar de repasse orçamentário para a Unidade Executora e da CONAB já executar o Programa para as cooperativas, apontam para a possibilidade da execução do PAA pela CEAGESP.

Os gestores entrevistados, em sua maioria, entendem como viável e benéfica a atuação da CEAGESP no PAA, pois isto viria a fortalecer o pequeno agricultor e auxiliar pessoas em situação de insegurança alimentar, além de aumentar o prestígio da Companhia nas localidades onde atua. Uma vez que o principal empecilho operacional apontado pelos entrevistados foi a carência de funcionários no quadro funcional da Companhia, a saída do PND pode representar o início da viabilidade da execução do PAA na CEAGESP. No entanto, até o momento em que este trabalho foi escrito, a CEAGESP ainda não voltou a ser parte do orçamento do MAPA. Neste caso, no entanto, a CEAGESP pode participar do PAA nos municípios que já executam o Programa a partir de convênios com as prefeituras municipais.

Entretanto, a crise política e econômica enfrentada em 2015 deixa o cenário futuro incerto. Cortes orçamentários foram executados ao longo do ano em prol do reequilíbrio fiscal no país. Os recursos do MDA foram cortados pela metade, passando de 3,6 bilhões na Lei Orçamentária Anual 2015, para 1,8 após o reajuste. O orçamento do MAPA também foi cortado e figurou na casa dos 11,7 bilhões, 6,5 vezes

maior que o do MDA (BRASIL, 2015n; PASSOS, 2015). Ao compararmos o déficit enfrentado pela CEAGESP em 2014, na casa dos R\$ 23.253.135,00 (SÃO PAULO, 2014a), e o orçamento do MAPA em 2015, concluímos que a CEAGESP representaria 0,2% do total orçamentário disponível ao MAPA.

Sabemos que a decisão, tanto interna quanto externa, da CEAGESP executar o PAA não se pauta apenas pelo caráter técnico-operacional, o qual buscamos apresentar neste trabalho. A decisão referente a esta questão é, essencialmente, política. Neste sentido, os conflitos apresentados podem criar empecilhos pautados nos jogos de poder como, por exemplo, a divergência entre as políticas defendidas pelo MAPA e MDA ou o acirramento da disputa na alocação dos recursos orçamentários, os quais estão menores em razão do ajuste fiscal.

O estado não é um ator único, mas sim um CAE onde diversos atores dialogam e interagem. Desta forma, temos alguns conflitos que acabam por dificultar a operacionalização do PND na Companhia. Internamente à CEAGESP, os cargos deliberativos são comissionados, ou seja, indicados pelo Ministro da Agricultura. Assim, espera-se que a atuação da Companhia esteja alinhada às posições políticas da pasta. Historicamente, o MAPA defende os interesses dos grandes produtores do agronegócio, o que vai na contramão do foco do Programa de Aquisição de Alimentos, voltado ao pequeno produtor. Para que a execução do PAA na CEAGESP se torne possível do ponto de vista institucional, é necessário que a Presidência da CEAGESP entenda como benéfica tal atuação, e, a partir desta visão, busque negociar com o MAPA a autorização institucional para realizar tal atribuição. A ministra do MAPA em 2015, Kátia Abreu, tem um histórico de representação dos grandes produtores, o que pode dificultar tal ação.

Somado a este fato, há a disputa do MAPA com o MDA, as quais refletem a busca por prestígio político e recursos orçamentários para a realização de seus objetivos. A crise financeira e os cortes no orçamento provenientes do ajuste fiscal em 2015 tornam mais complexa a viabilidade de execução do PAA pela CEAGESP, uma vez que intensificam os conflitos travados pelos atores estatais. Outra variável na decisão política acerca da execução do PAA pela CEAGESP diz respeito ao sucateamento promovido pela sua inclusão no PND. A CEAGESP necessita, minimamente, de recursos humanos para a operacionalização do Programa, o que significa utilização de recursos para contratação de novos funcionários.

Todas estas variáveis, além de outras não tratadas neste espaço,

representam o complexo conflito político-institucional dentro do CAE de Segurança Alimentar e Nutricional para que seja autorizada à CEAGESP, enquanto um ator deste CAE, executar o PAA e contribuir para o combate à fome e para a reinclusão socioeconômica do pequeno agricultor

Entendemos que a CEAGESP, no caso de vir a ser executora do PAA, deva atuar na categoria Compra Direta nas localidades em que a Prefeitura já executar a Compra com Doação Simultânea, uma vez que o Grupo Gestor não permite a execução de modalidades iguais em uma mesma localidade (BRASIL, 2014a). No caso de Araraquara, onde se busca primeiramente a execução do PAA, o convênio com a prefeitura municipal seria benéfico para a Companhia uma vez que esta conta com estrutura e corpo técnico capacitado por já operacionalizar o PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea. A participação da CEAGESP no PAA em Araraquara aumentaria significativamente a quantidade de alimentos doados para as entidades socioassistenciais do município, contribuindo assim para o combate à fome e com o fortalecimento dos pequenos agricultores de toda a região.

Acredita-se que este trabalho possa servir como uma ação social hábil no sentido de fomentar o debate em torno da viabilidade deste projeto, buscando a convergência dos gestores da organização e dos atores governamentais em prol da operacionalização do PAA pela CEAGESP, o que, além de contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar e o combate à fome, ampliaria a relevância da CEAGESP no campo das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no estado de São Paulo.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA L.M.M.C., FERRANTE V.L.S.B., PAULLILO L.F. Rede de Segurança Alimentar de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP. **Organizações Rurais & Agroindustriais**. Minas Gerais, v. 12, n. 3, p. 1-16, 2010. Disponível em: <<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/13/6>>. Acesso em: set. 2015

ALVES, José Eustáquio Diniz. **A polêmica Malthus versus Condorcet reavaliada à luz da transição demográfica**. Texto para Discussão, ENCE/IBGE, Rio de Janeiro, n. 4, 2002. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=282842>>. Acesso em: jul. 2015.

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. **Conheça Araraquara**. Araraquara, 2015. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/Pagina/Default.aspx?IDPagina=4301>>. Acesso em: jul. 2015

ARRUDA, B. K. G; ARRUDA, I. K. G., Arruda IKG. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Mater. Infant.** 2007, 7(3):319-326. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n3/11.pdf>>. Acesso em: abr. 2015.

BAUMGARTEN, M. Z.. Uma Análise do Mercado Internacional de Jogos Eletrônicos sob a Ótica de Fligstein. **Anais...XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_EOR532.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EOR532.pdf)>. Acesso em: jul 2015.

BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades do campo. In: BOURDIEU. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero. 1983. p. 89-94.

BRÁS, L. Entrevista de Mário Maurici, Presidente da Companhia de Entrepósito e Armazéns Gerais de São Paulo, a Ceagesp. **Portal Linha Direta**. 24 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.linhadireta.org.br/noticia/p/?id=39178>>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. Brasil Sem Miséria. **Em dez anos, Programa de Aquisição de Alimentos investiu R\$ 5,3 bilhões**. Brasília, 03 fev. 2014d. Disponível em:

<<http://www.brasilsemisera.gov.br/noticias/ultimas-noticias/2014/fevereiro/em-dez-anos-programa-de-aquisicao-de-alimentos-destiu-r-5-3-bilhoes>> Acesso em: jul. 2015.

BRASIL. CONSEA. **A Importância da inserção do direito a alimentação no artigo 6º da Constituição Federal**. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/documentos/a-importancia-da-insercao-do-direito-a-alimentacao-no-artigo-6o-da-constituicao-federal>>. Acesso em: abr. 2015d.

BRASIL. **Decreto nº 2.504, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, da Ceagesp. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2504.htm)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>.

Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010b**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)>. Acesso em: dez. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012a**. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1032496/decreto-7775-12>>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014c**. Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=13/08/2014>>. Acesso em: jul. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.417, de 18 de março de 2015e**. Dispõe sobre a exclusão do

Programa Nacional de Desestatização - PND da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo – CEAGESP. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8417.htm)>.

Acesso em: jun. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de Fevereiro de 2010a**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm)>.

Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário**. 2006c.

Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri\\_familiar\\_2006\\_2/notas\\_tecnicas.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006_2/notas_tecnicas.pdf)>. Acesso em: jul. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. 2004. Disponível em:

<[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/segalimentar/suguranca\\_alimentar2004.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/segalimentar/suguranca_alimentar2004.pdf)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. 2013a. Disponível em:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/seguranca\\_alimentar\\_2013/comentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/seguranca_alimentar_2013/comentarios.pdf)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de Julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006b**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006a**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em:



<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de Setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. Parecer PGFN/CAS/Nº 423, de 14 de março de 2013d. **Solicitação de Exclusão da CEAGESP do Programa Nacional de Desestatização - PND**.

Disponível em:

<<http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/4232013>>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Parecer PGFN/CAF/Nº 1532, de 8 de agosto de 2012c. **3º Termo Aditivo ao Contrato de Promessa de Venda e Compra de Ações do Capital Social da Companhia de Entrepósitos e Armazéns do Estado de São Paulo – CEAGESP**.

Disponível em:

<<http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/15322012>>. Acesso em: nov. 2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, 2012b. 28 p. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20cartilha\\_programa\\_de\\_agricultura%20familiar.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20cartilha_programa_de_agricultura%20familiar.pdf)>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento. **Relatório de Atividades PND 2013**. Brasília, 2014e. 210 p. Disponível em:

<[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4463/1/Relat%C3%B3rio%20PND%202013\\_vers%C3%A3o%20definitiva\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4463/1/Relat%C3%B3rio%20PND%202013_vers%C3%A3o%20definitiva_P.pdf)>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Institucional**. 2015a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao>>. Acesso em:

jan. 2015a.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: dez. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Mais de 12 municípios aderem ao Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, 26 de dezembro de 2014b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/dezembro/mais-12-municipios-aderem-ao-programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos. **Manual Operativo**. Modalidade compra com doação simultânea. Operação por meio de termo de adesão. Brasília, fevereiro 2014a. 174 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/manualPAA\\_06.03.pdf/view](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/manualPAA_06.03.pdf/view)>. Acesso em: jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: jan. 2015b.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **História**. 2015g. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio/historia>>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Ministério**. 2015h. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio>>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Missão**. 2015i. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio/missao>>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Orçamento do Mapa para 2015 soma R\$ 11,7 bi**. Brasília, 08 de maio de 2015n. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2015/05/orcamento-do-mapa>>

para-2015-soma-rs-11-bi>. Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Histórico**. 2015j. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Competências**. 2015k. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/compet%C3%Aancias>>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Missão, Visão e Valores**. 2015l. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/miss%C3%A3o-vis%C3%A3o-e-valores>>. Acesso em: out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Acesso à Informação**. 2015o. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: nov. 2015

BRASIL. Polícia Federal. **PF deflagra Operação Schistosoma para apurar denúncias contra políticos**. Araraquara, 06 de agosto de 2013c. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/08/pf-deflagra-operacao-schistosoma-para-apurar-denuncias-contra-politicos>>. Acesso em: jul. 2015.

BRASIL. Portal Brasil. **Programa prevê R\$ 34,9 mi para aquisição de alimentos**. Brasília, 29 de maio de 2015f. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/programa-preve-r-34-9-mi-para-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: jul. 2015.

BRASIL. Portal Brasil. **Programa de Aquisição de Alimentos terá R\$ 1,3 bilhão**. Brasília, 22 de junho de safra. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/06/programa-de-aquisicao-de-alimentos-tera-r-1-3-bilhao>>. Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. **Resolução nº 59, de 10 de Julho de 2013b**. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/resolucoes-do-grupo-gestor/Resolucao,P2059,P20GGPAA.pdf.pagespeed.ce.JJ2ohMrLku.pdf>>. Acesso

em: jan. 2015.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciênc. Saúde Coletiva** 2009; 14(3):851-860. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf>>. Acesso em: jan. 2015.

BUSTAMANTE, Maria Teresa. **Conversão de interesses privados em públicos no processo de mudança de padrões regulativos do setor eletro-eletrônico brasileiro à luz do institucionalismo organizacional**. 2014. 263 p. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Mestrado e Doutorado em Administração, Universidade Positivo, Curitiba. 2014.

CAMARGO et al. O Papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção da Segurança Alimentar. **Revista Temas de Administração Pública**. Jaboticabal, vol. 8 n.º 2, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>>. Acesso em: jun. 2015.

COLLIS, J; HUSSEY, R. Pesquisa em administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CANDIDO, Silvio Eduardo Alvarez; TOYAMA, Miriam Costa. **Os Mercados como Campos de Ação Estratégica**. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: [http://www.researchgate.net/publication/257981626\\_OS\\_MERCADOS\\_COMO\\_CAMPOS\\_DE\\_AO\\_ESTRATEGICA](http://www.researchgate.net/publication/257981626_OS_MERCADOS_COMO_CAMPOS_DE_AO_ESTRATEGICA). Acesso em: jul. 2015.

CASTRO, Josue de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. São Paulo: Brasiliense, 1967. 332p.

COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO (CEAGESP). NG-001: **Estrutura organizacional da Ceagesp**. São Paulo, 2004. 21 p.

COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO (CEAGESP). **Estatuto Social**. São Paulo, 2011. 13 p.

COLLIS, J; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORAZZA, R. I; ARAÚJO, T. A reinvenção de Malthus ou renascimento do ambientalismo. *Revista Economia Ensaios*, v. 24, n. 1, 2009. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/2130/4806>.

Acesso em dez 2015.

COMPARATO, B. K. A ação política do MST. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 105-118, dez. 2001. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400012&script=sci_arttext)

88392001000400012&script=sci\_arttext>. Acesso em: dez. 2015.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. *Organizational Fields*. **American Sociological Review**, Vol. 48, No. 2. pp. 147-160, 1983.

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **Número de pessoas que passam fome está abaixo de 800 milhões: o próximo objetivo é a erradicação**. Roma, 27 de maio de 2015b. Disponível em:

<<https://www.fao.org.br/nppfea800mpoe.asp>>. Acesso em: jul. 2015.

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, 1996**. Disponível em:

<<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>>. Acesso: abr. 2015.

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Quem Somos**. 2015a. Disponível em:

<<https://www.fao.org.br/quemSomos.asp>>. Acesso em: abr. 2015.

FLIGSTEIN, N. Habilidade Social e a Teoria dos Campos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 47, n. 2, abr/jun 2007, pp. 61-80.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v47n2/v47n2a13.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.

FLIGSTEIN, N.; DAUTER, L. A sociologia dos mercados. **Caderno CRH**. Salvador, vol.25, n.66, pp. 481-504, set./dez. 2012. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n66/07.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A Theory of Fields**. New York: Oxford University

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. RAE

Eletrônica, v. 6, n. 1, p. 1-41, jan-jun 2007. Disponível em: <[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S1676-56482007000100010.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482007000100010.pdf)>

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, p. 97-129, 2010. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/274/193>>. Acesso em: jul. 2015.

MACEDO et al. A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Revista Simbio-Logias**. Botucatu, vol. 2, n.º1, mai, 2009, pp- 31-46. Disponível em: <[http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A\\_Construcao\\_da\\_Politica\\_de\\_Seguranca.pdf](http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf)>. Acesso em: abr. 2015.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2ª ed. - Petrópolis. RJ: Vozes, 2009.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana. **Caderno Segurança Alimentar**. 2001. Disponível em: <[http://ieham.org/html/docs/Caderno\\_Seguran%C3%A7a\\_Alimentar.pdf](http://ieham.org/html/docs/Caderno_Seguran%C3%A7a_Alimentar.pdf)> Acesso em: jul. 2015.

MOLINA, Wagner et al. Práticas e mecanismos de inovação na construção de mercados para agricultura familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; MENESES, Marilda; GOMES DA SILVA, Aldenor; BEZERRA, Islândia (Orgs). **Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil**. Porto Alegre, UFRGS Editora, 2014. p. 191-213.

MONTEIRO, C. F.; CARNEIRO, M. S. Velhos e novos desafios para a sociologia econômica no século XXI. **Caderno CRH**. Salvador, vol.25, n.66, pp. 385-390, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n66/01.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.

MOREIRA, Roberto José. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, nº 15, p. 39 – 52, 2000. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/176/172>>. Acesso em: jul. 2015.

NASCIMENTO, A. L.; ANDRADE, S. L. L. S. Segurança alimentar e nutricional:

pressupostos para uma nova cidadania? **Ciência e Cult**, São Paulo, v.62, n.4, out. 2010. pp. 34-38. Disponível em:

<<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v62n4/a12v62n4.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.

OCTAVIANO, Carolina. Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde. **ComCiência**, Campinas, n.º 120, 2010. Disponível em

<[http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-76542010000600006&lng=pt&nrm=iso](http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542010000600006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: jul. 2015.

OLALDE, A. R.; PORTUGAL, C. A. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e sua inserção no enfoque territorial no Brasil. In: **XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, Cuiabá-MT, 2004. p. 1-18.

ORTEGA, A. C.; NUNES, E. M. Agricultura Familiar: Por um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Local. In: **Anais...** Congresso de Ciências Humanas, Letras e Artes, 2001, Ouro Preto: UFOP, 2001. Disponível em:

<<http://www.ichs.ufop.br/conifes/anais/OGT/ogt0602.htm>>. Acesso em: jul. 2015.

PASSOS, Najla. MST ocupa Ministério da Fazenda contra ajuste fiscal. **Carta Maior**. São Paulo, 03 de agosto de 2015. Disponível em:

<<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/MST-ocupa-Ministerio-da-Fazenda-contra-ajuste-fiscal-/4/34153>>. Acesso em: dez. 2015.

PICCHIAI, Djair. Estruturas organizacionais modelos. Universidade Federal de São Paulo. 2010. Disponível em: <[http://dgi.unifesp.br/seplan/templates/docs/seplan-modelos\\_de\\_estruturas\\_organizacionais\\_material.pdf](http://dgi.unifesp.br/seplan/templates/docs/seplan-modelos_de_estruturas_organizacionais_material.pdf)>. Acesso em: 08 de dez de 2015.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. Reflexões sobre o processo histórico-político de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 15(2): 1-15, 2008. Disponível em:

<[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/1\\_09\\_artigo\\_14113\\_Reflexoes\\_Sobre\\_Processo\\_Historico.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/1_09_artigo_14113_Reflexoes_Sobre_Processo_Historico.pdf)>. Acesso em: abr. 2015.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Erradicar a extrema pobreza e a fome**. 2015.

Disponível em: <<http://pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em: jul. 2015.

PRADO, M. da S. A trajetória da política de alimentação no Brasil: de 1889 a 1945.



**Rev Baiana Saúde Pública** **Pública**. 1993; 20: 23-31. Disponível em:

<[http://inseer.ibict.br/rbsp/index.php/rbsp/article/viewFile/970/pdf\\_270](http://inseer.ibict.br/rbsp/index.php/rbsp/article/viewFile/970/pdf_270)>. Acesso em: abr. 2015.

PREFEITURA DE ARARAQUARA consegue retomar o PAA. **Tribuna Imprensa**, Araraquara, 16 de abril de 2014. Disponível em:

<[http://www.araraquara.com/politica/politica\\_internaNOT.aspx?idnoticia=943321](http://www.araraquara.com/politica/politica_internaNOT.aspx?idnoticia=943321)>. Acesso em: jul. 2015.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS é retomado na 2ª quinzena de maio.

**G1**, Araraquara, 05 de maio de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2015/05/programa-de-aquisicao-de-alimentos-e-retomado-na-2-quinzena-de-maio.html>>. Acesso em: jul. 2015.

RODRIGUES, A. L. As Pessoas e a Economia: Algumas Possibilidades Deste Encontro. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 50, n. 3, 2010. p. 345-346. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n3/10.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo. Relatório de Gestão. São Paulo, 2012. Disponível em:

<[http://www.ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio\\_gestao\\_2012.pdf](http://www.ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio_gestao_2012.pdf)>. Acesso em: out. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Relatório da Administração**. São Paulo, 2014a. Disponível em:

<[http://www.valor.com.br/sites/default/files/upload\\_element/13-03-2015-ceagesp-balanco.pdf](http://www.valor.com.br/sites/default/files/upload_element/13-03-2015-ceagesp-balanco.pdf)>. Acesso em: out. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Institucional**. São Paulo, 2015c. Disponível em:

<<http://www.ceagesp.gov.br/acessoainformacao/institucional>>. Acesso em: jan. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Sustentabilidade**. São Paulo, 2015d. Disponível em:

<<http://www.ceagesp.gov.br/sustentabilidade/>>. Acesso em: jan. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Histórico**. São Paulo, 2015a. Disponível em:



<<http://www.ceagesp.gov.br/acessoainformacao/institucional/historico>>. Acesso em: jan. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Comunicação**. São Paulo, 2015b. Disponível em: <<http://www.ceagesp.gov.br/comunicacao/arquivo/2014/marco/170314>>. Acesso em: jan. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São . **Interior**. São Paulo, 2015e. Disponível em: <<http://www.ceagesp.gov.br/entrepósitos/interior/araraquara>>. Acesso em: jul. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Competências**. São Paulo, 2015f. Disponível em: <<http://www.ceagesp.gov.br/a-ceagesp/institucional/competencias/>>. Acesso em: out. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo. **Palavra do Presidente**. São Paulo, 2015g. Disponível em: <<http://www.ceagesp.gov.br/a-ceagesp/institucional/palavra-do-presidente>>. Acesso em: out. 2015.

SCHIMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O Mercado Institucional como Instrumento para o Fortalecimento da Agricultura Familiar de Base Ecológica. **Revista Agriculturas**. Palmeira, v.5, n.2, p. 7-13, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/brazil/equidade-e-soberania-nos-mercados/o-mercado-institucional-como-instrumento-para-o/at\\_download/article\\_pdf](http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/brazil/equidade-e-soberania-nos-mercados/o-mercado-institucional-como-instrumento-para-o/at_download/article_pdf)>. Acesso em: jul. 2015.

SHAW, D. J. **World food security: A history since 1945**. New York: Palgrave MacMillan. 2007. Disponível em: <[http://observatorioseguridadalimentaria.org/sites/default/files/publicaciones/archivos/Shaw\\_A\\_History\\_of\\_Food\\_Security\\_since\\_1945\\_2007.pdf](http://observatorioseguridadalimentaria.org/sites/default/files/publicaciones/archivos/Shaw_A_History_of_Food_Security_since_1945_2007.pdf)>. Acesso em: jul. 2015.

SIMON, George André. **Food Security**: Definition, Four Dimension, History. 2012. 28 p. Tese (Mestrado em Desenvolvimento Humano e Segurança Alimentar) - Universidade de Roma, Roma, 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/fileadmin/templates/ERP/uni/F4D.pdf>>. Acesso em: abr. 2015.

SOUZA, M. S. **Redes de Cooperação no Pequeno Varejo: A Construção dos**

**Mercados de Hortifrutigranjeiros no Rio Grande do Sul.** 2009. 309 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18312/000724605.pdf?sequence=1>>. Acesso em: jul. 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Instituto de Nutrição José de Castro. **Museu Josué de Castro.** Disponível em:

<<http://www.nutricao.ufrj.br/museu/obra.html>>. Acesso em: abr. 2015.

## 8. APÊNDICES

### APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA 1: REPRESENTANTE CEAGESP NÍVEL OPERACIONAL

Universidade Federal de São Carlos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

**Pesquisa:** O Programa de Aquisição de Alimentos na CEAGESP

**Pesquisador Principal:** Marco Aurélio Assunção Realino

#### Roteiro de Entrevista

**Representante da Ceagesp no nível operacional (Ceasa de Araraquara)**

1) Qual o papel que considera que a Ceagesp deve ter frente a uma política de Segurança Alimentar e Nutricional?

---

---

---

---

2) – O que a CEAGESP tem feito para contribuir com a questão da segurança alimentar e nutricional?

---

---

---

---

3) Conhece o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)?

( ) sim      ( ) não      ( ) parcialmente

(se não conhece o PAA, o entrevistador irá explicá-lo).

Roteiro de Entrevista

Universidade Federal de São Carlos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

4) Na sua opinião, é viável a Ceagesp ser executora do Programa de Aquisição de Alimentos? Por que?

---

---

---

---

5) Quais os benefícios que a Instituição teria sendo executora do PAA?

---

---

---

---

6) Quais os fatores que podem impedir tal ação?

---

---

---

---

7) Quais os aspectos negativos que poderiam ocorrer se hoje o governo federal determinasse que a Ceagesp seria executora do PAA?

---

---

---

---



## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA 2: REPRESENTANTE CEAGESP NÍVEL INSTITUCIONAL

Universidade Federal de São Carlos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

**Pesquisa:** O Programa de Aquisição de Alimentos na CEAGESP

**Pesquisador Principal:** Marco Aurélio Assunção Realino

### Roteiro de Entrevista

#### Representante da Ceagesp no nível institucional

1) – Conhece a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010)?

( ) sim      ( ) não      ( ) parcialmente

2) (**se conhece**). Qual o papel você considera que a Ceagesp deve ter na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional?

---

---

---

---

3) (**se não conhece**). Qual o papel você considera que a Ceagesp deve ter frente a uma política de Segurança Alimentar e Nutricional?

---

---

---

---

4) – (**se conhece**) O que a CEAGESP tem feito para contribuir com a PNSAN?

---

---

---

---

Universidade Federal de São Carlos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

5) – **(se não conhece)** O que a CEAGESP tem feito para contribuir com a questão da segurança alimentar e nutricional?

---

---

---

---

6) O que você conhece sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)?

---

---

---

---

7) Na sua opinião, é viável a Ceagesp ser executora do Programa de Aquisição de Alimentos? Por que?

---

---

---

---

8) Quais os benefícios que a Companhia teria sendo executora do PAA?

---

---

---

---

9) Quais fatores podem impedir tal ação?

Universidade Federal de São Carlos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

---

---

---

---

10) Quais os aspectos negativos que poderiam ocorrer para a Ceagesp se hoje o governo federal deixasse a Companhia ser executora do PAA

---

---

---

---

11) Sobre o Plano Nacional de Desestatização, como foi o processo de entrada e saída da Ceagesp?

---

---

---

---




**9. ANEXOS****ANEXO A - AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE DADOS COMSAN****AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE DADOS**

Eu, Marcia Aline Paula Antonio abaixo assinado, presidente(a) do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Araraquara, no uso de minhas atribuições declaro por meio desta ter ciência e desde já autorizo o senhor **Marco Aurélio Assunção Realino**, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPG-GOSP) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), campus de São Carlos, a utilizar os dados referentes às entidades assistenciais cadastradas na Prefeitura Municipal de Araraquara, em seu Projeto de Mestrado intitulado **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Ceagesp** conforme descrito no Projeto de Pesquisa, sob orientação da Profa. Dra. Andréa Eloisa Bueno Pimentel, docente do PPG-GOSP.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento do (a) pesquisador (a) aos requisitos da Resolução 466/12 e suas complementares, comprometendo-se o(a) mesmo (a) a utilizar os dados pessoais dos sujeitos da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Araraquara, 07 de abril de 2015

  
Assinatura e carimbo do responsável institucional

## ANEXO B - PORTARIA MUNICIPAL 23.145: MEMBROS CONSAM 2014 - 2016



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

PORTARIA Nº 23.145

De 18 de junho de 2014

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, e considerando os termos das Leis Municipais nº 8.103, de 17 de dezembro de 2013;

## RESOLVE:

I - Designar para compor o CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – COMSAN – Mandato 2014 a 2016, as pessoas abaixo indicadas, representantes dos órgãos a seguir descritos:

Representação	Nome do Conselheiro
Secretaria Municipal da Agricultura	JOSÉ TIAGO DE CASTRO NETO (titular)
	FERNANDO CESAR GUZZI (suplente)
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	MONICA FERNANDA FAVORETO DA SILVA (titular)
	ELLEN CRISTINE RAMDOHR SOBRINHO (suplente)
Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Turismo e Desenvolvimento Sustentável	NEWTON JOSÉ CAINELLI (titular)
	MARCOS AUGUSTO BISPO (suplente)
Secretaria Municipal de Saúde	ANNE KAROLINE C. e SILVA BERNARDES (titular)
	MARCELLA JATOBÁ DE M. C. OLIVEIRA (suplente)
Secretaria Municipal da Educação	DANIELLE CRISTINY DE MIRANDA MEDEIROS FAUSTINO (titular)
	MARIA MARTA DE PAULA (suplente)
Secretaria Municipal da Articulação Institucional e da Participação Popular	MAIARA FABRICIA DE OLIVEIRA (suplente)
	JEFERSON CAPARELLI (titular)
Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP	MAURO GERALDO CAVICHIOLI (titular)
	MARIA HELENA PEREIRA DANTAS MARTINS (suplente)



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA**

<b>Representação</b>	<b>Nome do Conselheiro</b>
CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo	EVANDRO DOMINGUES FERNANDES (titular)
	ÉRICA YBARRA TANNURI DE GODOY (suplente)
CEAGESP – Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo	MAURI SEABRA DA CRUZ (titular)
	MARCO AURÉLIO REALINO (suplente)
CEETEPS – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza/ ETEC Anna de Oliveira Ferraz	PATRÍCIA MECIANO SIMONE BARRETO (titular)
	PAULA FERNANDA DE OLIVEIRA FERMINO (suplente)
FISA – Fundo das Instituições Sociais de Araraquara	ROSANA CLAUDIA LEITE COELHO (titular)
	NATALINA LOPES CORREA LEITE (suplente)
Comitê Araraquarense da Ação da Cidadania contra Miséria e a Fome e pela Vida	DAIANE CARDOZO TRALDI (titular)
	ELSA MARIA PAGLIONE (suplente)
SESI – CAT “Wilton Lupo” – Araraquara	LUCIANA GONÇALVES DE ABREU (titular)
	ANA CÂNDIDA B. LAMANTE (suplente)
Faculdade de Ciências Farmacêuticas da Universidade Estadual Paulista – UNESP - Araraquara/SP	Prof. Dr. JOÃO BOSCO FARIA (titular)
	Profa. Dra. MARIA DA PENHA LONGO MORTATTI CATANOZI (suplente)
Centro Universitário de Araraquara – UNIARA / Departamento de Ciências Biológicas e da Saúde	Prof. Dra. RITA DE CÁSSIA GARCIA PEREIRA (titular)
	Prof. Dra. ANGELICA DE MORAES MANÇO RUBIATTI (suplente)
Conselho Operativo do Programa Fome Zero de Araraquara	MÁRCIA AERE PEDRO ANTONIO (titular)
	LIDIANE BRITO DE SOUZA (suplente)
ACIA – Associação Comercial e Industrial de Araraquara	MARLENE PORSANI (titular)
	JOSÉ JANONE JUNIOR (suplente)
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Araraquara	AGNALDO DE ALMEIDA (titular)
	ANTONIO GONÇALVES FILHO (suplente)
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araraquara	JOÃO JOSÉ DA SILVA (titular)
	ADIEL AUGUSTO GONÇALVES (suplente)
Sindicato Rural de Araraquara	MÁRIO ROBERTO PORTO (titular)
	HENRIQUE AUGUSTO SOMENZARI (suplente)



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA


II - Na forma da Lei, os membros do COMSAN, exercerão o seu mandato sem qualquer remuneração, mas os seus serviços serão considerados de relevado interesse público para o Município.

III - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, aos 18 (dezoito) dias do mês de junho do ano de 2014 (dois mil e quatorze).

  
**MARCELO FORTES BARBIERI**  
Prefeito Municipal

Publicada na Secretaria Municipal de Governo, na data supra.

  
**ORLANDO MENGATTI FILHO**  
Secretário de Governo

Arquivada em livro próprio número 01/2014. (PC).

## ANEXO C - FORMULÁRIO DE FISCALIZAÇÃO DO PRODUTOR

**CONSELHO MUNICIPAL DE *SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL***

**CoMSAN - Araraquara / SP**

Av. Padre Antônio Cezarino, 808 / Vila Xavier / 14.810-142 / Araraquara / SP

**Fone: (16) 3333-5378 / Fax: (16) 3322-8592**

***comsan.araraquara@gmail.com***

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO – PAA – PRODUTOR

NOME DO PRODUTOR:

ENDEREÇO/LOCALIZAÇÃO:

HÁ QUANTO TEMPO FORNECE ALIMENTOS PARA O PAA:

---



---

DESCREVER QUAIS FORAM OS ALIMENTOS FORNECIDOS AO PAA (NO MÊS ANTERIOR)

---



---



---

DESCREVER QUAIS SÃO OS ALIMENTOS CULTIVADOS PELO PRODUTOR:

---



---



---

DESCREVER QUEM TRABALHA NO CULTIVO DOS ALIMENTOS:

---



---



---

DESCREVER SE O PRODUTOR TEM OUTRAS FORMAS DE COMERCIALIZAÇÃO

---



---



---

DESCREVER OS EQUIPAMENTOS/IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS DO PRODUTOR

---



---



---



## ANEXO D - FORMULÁRIO DE FISCALIZAÇÃO DA ENTIDADE

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
**CoMSAN** - Araraquara / SP

Av. Padre Antônio Cezarino, 808 / Vila Xavier / 14.810-142 / Araraquara / SP  
 Fone/Fax: (16) 3301-6161 [comsan.araraquara@gmail.com](mailto:comsan.araraquara@gmail.com)

### RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO – PAA – ENTIDADE

Nome da Instituição: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

Responsável Legal/Cargo: \_\_\_\_\_

Público Alvo: \_\_\_\_\_

Capacidade de atendimento: \_\_\_\_\_ Ocupação atual: \_\_\_\_\_

Beneficiários: Nº de Pessoas \_\_\_\_\_ Nº de Famílias \_\_\_\_\_

Nº de Refeições/dia : \_\_\_\_\_ Nº de Cestas \_\_\_\_\_

Recebem doações? Que tipo de doações: \_\_\_\_\_

A Entidade mantém devidamente arquivados os recibos referentes às doações recebidas do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA? Os recibos conferem com os alimentos fornecidos pelo Banco de Alimentos?

A quantidade de alimentos recebidos do Programa de Aquisição de Alimentos está adequada às necessidades da entidade? Se não, favor informar se a quantidade está acima ou abaixo das necessidades e o que é necessário adequar.

No caso de doações, a Entidade tem controle do que doa e para quem doa? Qual o tipo de controle? Qual critério utilizado?

---

---

---

Quais equipamentos possui para o armazenamento e manipulação dos alimentos?

---

---

---

Como são armazenados os alimentos?

---

---

Visita realizada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Comissão Técnica do COMSAN**

Nome: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

**Funcionário da Secretaria de Agricultura**

Nome: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

**Responsável pela Entidade Social**

Nome: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Espaço Reservado para o Parecer do Conselho



## ANEXO E - PRODUTOS PAA ARARAQUARA 2014

ANEXO - 1 - RELAÇÃO PRODUTOS PAA - PROPOSTA 1.896.35/2014

PRODUTO	UN D	QTD. PRODUTOS CONVENCIONAIS	PAA Conv	R\$ PRODUTOS CONVENCIONAIS
Abacate quintal	Kg	1.752,61	R\$ 1,55	R\$ 2.716,55
Abacaxi pérola	Kg	6.694,25	R\$ 2,00	R\$ 13.388,49
Abóbora Moranga	Kg	4.880,00	R\$ 0,90	R\$ 4.392,00
Abóbora Paulista	Kg	3.520,00	R\$ 1,00	R\$ 3.520,00
Abóbora Seca	Kg	14.148,84	R\$ 1,30	R\$ 18.393,49
Abobrinha Brasileira	Kg	35.430,58	R\$ 1,30	R\$ 46.059,75
Abobrinha Italiana	Kg	5.157,50	R\$ 1,40	R\$ 7.220,50
Acelga	Kg	4.842,52	R\$ 1,15	R\$ 5.568,90
Agrião	Kg	680,00	R\$ 1,80	R\$ 1.224,00
Agrião hidropônico	kg	579,81	R\$ 4,80	R\$ 2.783,09
Alface americana	Kg	3.804,00	R\$ 1,95	R\$ 7.417,80
Alface crespa	Kg	10.623,18	R\$ 1,95	R\$ 20.715,19
Alface Hidropônico	Kg	1.402,00	R\$ 3,80	R\$ 5.327,60
Alface lisa	Kg	36,00	R\$ 1,95	R\$ 70,20
Alface Romana	Kg	54,00	R\$ 1,95	R\$ 105,30
Almeirão	Kg	4.288,00	R\$ 2,65	R\$ 11.363,20
Almeirão Pão de Açúcar	Kg	5.980,97	R\$ 1,50	R\$ 8.971,46
Banana maçã	Kg	220,00	R\$ 2,35	R\$ 517,00
Banana nanica	Kg	17.608,48	R\$ 1,15	R\$ 20.249,75
Banana ouro	Kg	220,00	R\$ 2,05	R\$ 451,00
Banana prata sp	Kg	3.696,00	R\$ 1,80	R\$ 6.652,80
Banana terra	Kg	2.068,00	R\$ 1,80	R\$ 3.722,40
Batata Doce	Kg	4.962,76	R\$ 1,45	R\$ 7.196,00
Batata Doce Rosada	Kg	1.697,27	R\$ 1,10	R\$ 1.867,00
Berinjela Comum	Kg	27.946,56	R\$ 1,80	R\$ 50.303,80
Berinjela Japonesa	Kg	780,00	R\$ 2,75	R\$ 2.145,00
Beterraba	Kg	9.839,53	R\$ 1,50	R\$ 14.759,30
Brócolis	Kg	5.261,93	R\$ 2,30	R\$ 12.102,44
Brócolos Ninja	kg	570,00	R\$ 2,05	R\$ 1.168,50
Catalonha	Kg	708,00	R\$ 2,50	R\$ 1.770,00
Cebola	Kg	3.200,00	R\$ 1,85	R\$ 5.920,00
Cebolinha	Kg	3.558,27	R\$ 2,50	R\$ 8.895,68
Cenoura	Kg	12.151,05	R\$ 1,80	R\$ 21.871,88
Chicória	Kg	6.286,91	R\$ 2,60	R\$ 16.345,95
Chuchu	Kg	10.400,00	R\$ 1,10	R\$ 11.440,00

Couve	Kg	9.796,81	R\$ 2,00	R\$ 19.593,62
Couve-Flor	Kg	3.968,00	R\$ 2,40	R\$ 9.523,20
Espinafre	Kg	2.328,00	R\$ 2,80	R\$ 6.518,40
Feijão comum	Kg	150,00	R\$ 3,00	R\$ 450,00
Goiaba vermelha	Kg	3.980,00	R\$ 3,25	R\$ 12.935,00
Jiló redondo	Kg	12.828,65	R\$ 2,10	R\$ 26.940,17
Laranja pera	Kg	462,00	R\$ 0,95	R\$ 438,90
Limão	Kg	7.895,03	R\$ 1,65	R\$ 13.026,79
Mamão formosa	Kg	1.380,00	R\$ 1,60	R\$ 2.208,00
Manga palmer	Kg	3.831,09	R\$ 2,30	R\$ 8.811,50
Manga Tommy Atkins	Kg	1.380,00	R\$ 1,65	R\$ 2.277,00
Maracujá azedo	Kg	5.153,78	R\$ 3,35	R\$ 17.265,15
Maxixe	Kg	1.134,00	R\$ 2,65	R\$ 3.005,10
Mel sachê 10gr	Kg	1.448,28	R\$ 18,00	R\$ 26.068,99
Melância	Kg	800,00	R\$ 1,20	R\$ 960,00
Milho verde espiga palha	Kg	15.298,42	R\$ 0,65	R\$ 9.943,97
Mostarda	Kg	1.056,00	R\$ 3,00	R\$ 3.168,00
Nabo	Kg	1.530,00	R\$ 2,10	R\$ 3.213,00
Pepino caipira	Kg	6.156,00	R\$ 1,20	R\$ 7.387,20
Pepino comum	Kg	2.483,96	R\$ 1,10	R\$ 2.732,35
Pepino japonês	Kg	7.315,65	R\$ 1,70	R\$ 12.436,61
Pimenta cambuci	Kg	3.462,19	R\$ 3,10	R\$ 10.732,79
Pimentão verde	Kg	5.351,00	R\$ 2,00	R\$ 10.702,00
Pimentão vermelho	Kg	9.007,54	R\$ 3,70	R\$ 33.327,88
Quiabo	Kg	15.464,57	R\$ 3,35	R\$ 51.806,32
Rabanete	Kg	2.851,00	R\$ 2,00	R\$ 5.702,00
Raiz de Mandioca c/casca	Kg	41.568,88	R\$ 0,90	R\$ 37.411,99
Repolho	Kg	17.340,87	R\$ 0,80	R\$ 13.872,70
Repolho roxo	Kg	1.845,00	R\$ 1,10	R\$ 2.029,50
Rúcula	Kg	6.836,25	R\$ 3,20	R\$ 21.876,01
Rúcula hidropônica	Kg	372,00	R\$ 5,40	R\$ 2.008,80
Salsa	Kg	3.608,23	R\$ 3,15	R\$ 11.365,93
Tomate	Kg	16.585,80	R\$ 2,50	R\$ 41.464,51
Tomate cereja	Kg	7.030,31	R\$ 4,10	R\$ 28.824,26
Vagem macarrão	Kg	3.497,27	R\$ 3,75	R\$ 13.114,75
Vagem manteiga	Kg	1.638,00	R\$ 3,20	R\$ 5.241,60
		441.883,56		R\$ 825.000,00