

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM BIOÉTICA

LUCIANA RODRIGUEZ TEIXEIRA DE CARVALHO

BIOÉTICA E SUAS INTERFACES NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL: ANÁLISE DO PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA  
VISÃO DOS ATORES-CHAVE NA PARAÍBA-PB

Brasília  
2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM BIOÉTICA

LUCIANA RODRIGUEZ TEIXEIRA DE CARVALHO

BIOÉTICA E SUAS INTERFACES NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL: ANÁLISE DO PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA  
VISÃO DOS ATORES-CHAVE NA PARAÍBA-PB

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Bioética pelo Programa de Pós-Graduação em Bioética da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Dais Gonçalves Rocha

Brasília  
2013

## Ficha Catalográfica

--

LUCIANA RODRIGUEZ TEIXEIRA DE CARVALHO

BIOÉTICA E SUAS INTERFACES NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL: ANÁLISE DO PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA  
VISÃO DOS ATORES-CHAVE NA PARAÍBA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Bioética pelo Programa de Pós-Graduação em Bioética da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Dais Gonçalves Rocha

Brasília, 27 de fevereiro de 2013.

**BANCA EXAMINADORA**

Professora Doutora Dais Gonçalves Rocha (Presidente)  
Universidade de Brasília

Professor Doutor Volnei Garrafa (Membro Interno)  
Universidade de Brasília

Professora Doutora Sandra Maria Chaves dos Santos (Membro Externo)  
Universidade Federal da Bahia

Professora Doutora Anelise Rizzolo de Oliveira Pinheiro (Suplente)  
Universidade de Brasília

*À minha Vozinha Maria Odília Pereira Lins (in memorian).*

*Meus amores Alexandre, Rafael e Gabriel.*

*Meus Pais.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo seu amor, fidelidade e por ser a luz no meu caminhar.

À minha Vozinha, Maria Odília Pereira Lins (*in memoriam*), que não pode mais compartilhar comigo essa conquista, mas que em todos os momentos de minha vida suas recordações me fortalecem.

Aos meus pais, Gumercindo e Janete Rodriguez por serem exemplos de vida e a base do meu sustentar.

Ao meu esposo Alexandre Teixeira, pelo apoio incondicional que me proporcionou nas horas difíceis e pela compreensão da importância desta conquista em minha vida.

Aos meus filhos Rafael e Gabriel Teixeira, maiores razões do meu viver, pela enorme ausência nos períodos dedicados à elaboração desta dissertação.

A todos os meus familiares pelo carinho e atenção que sempre estão a me agradecer.

À minha professora e orientadora Dais Gonçalves, pela paciência e por ter acreditado que apesar de todas as dificuldades eu conseguiria desenvolver este estudo e pelos seus conhecimentos que foram imprescindíveis na conclusão deste trabalho.

Ao professor Volnei Garrafa, por ter proporcionado os primeiros momentos de reflexão da Bioética e por estar sempre semeando sonhos entre seus alunos.

Às professoras Sandra Chaves e Annelise Rizzolo, pela disponibilidade e carinho com que aceitaram meu convite de participação na Banca.

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

À minha amiga Sheila Soares, em especial, pelo carinho gratuito, torcida, companhia e força constante.

Ao amigo Cláudio Andraos pelo companheirismo, partilha e estímulo durante esta caminhada.

Às amigas(os) Vânia Bastos, Marisa Braga, Amanda Ugiett, Juliana Cruz, Jeanny Barreto, Cléa Kobelus, Ivana Vasconcelos e Mariana Vilela pelo incentivo e apoio.

À CONAB, agricultores familiares e instituições receptoras pela receptividade e prontidão que demonstraram em responder os formulários de pesquisa.

*“(...) O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida... Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida.”*

(Relatório do Brasil para a Cúpula Mundial de Alimentação, Roma – 1994)

## RESUMO

A Bioética alcança questões públicas e se faz presente nas discussões diárias buscando a garantia dos Direitos Humanos. Dentre estes, selecionou-se a alimentação, que constitui um debate ético de uma situação persistente e resultante da exclusão social. A Bioética possibilita discutir a proteção do Estado aos vulneráveis e excluídos fornecendo mecanismos sociais efetivos. O Programa Aquisição de Alimentos (PAA), instituído no ano de 2003, busca a construção de uma proposta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na perspectiva do Direito Humano à Alimentação para o Brasil considerando o papel decisivo, aqui desempenhado pela agricultura familiar. O PAA está centrado não apenas na comercialização da produção da agricultura familiar, mas também, foca nas pessoas, no social, na segurança alimentar das parcelas mais vulneráveis da sociedade, integrando política agrícola, política de abastecimento e política de promoção alimentar. Na visão de alguns autores este Programa representou a articulação entre a produção de agricultores familiares com as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional. Este trabalho objetivou avaliar o PAA - Modalidade da Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea - na Promoção da SAN na visão dos atores-chave envolvidos e convergentes com referenciais bioéticos. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi de natureza quali-quantitativa, exploratória mediante a análise de conteúdo do marco legal do PAA, e uma pesquisa de campo, onde os atores-chave foram entrevistados. Os referenciais bioéticos utilizados para analisar o PAA na visão destes atores-chave proporcionou uma reflexão ética desta política antes não realizada. Ao final, e embasado nos referenciais bioéticos propostos, avaliou-se o PAA como efetivo no que tange aos referenciais da Inclusão Social e do Direito Humano à Alimentação e sugere-se o fortalecimento dos referenciais de Proteção, de Inclusão Social (no momento da concepção do Programa), e o de Equidade e de Participação, durante a implementação e o desenvolvimento do PAA. Conclui-se que os referenciais da Bioética contribuem para analisar políticas públicas de SAN, favorecendo torná-las mais justas, equânimes e com gestão mais participativa. A aplicabilidade da Bioética amplia o marco conceitual da política pública e, neste estudo constituiu-se como ferramenta adequada à formulação e análises de políticas públicas que venham ao encontro da ética aplicada e à realidade social.

**Palavras-chave:** Bioética, Programa Aquisição de Alimentos, Agricultura Familiar, Direito Humano à Alimentação.

## ABSTRACT

The Bioethics reaches public questions and is present in daily discussions seeking the guarantee of Human Rights. Among them, it was selected the feeding, that constitutes an ethical debate on a persisting situation and resulting from social exclusion. The Bioethics makes it possible to discuss the State protection of the vulnerable and excluded, providing effective social mechanisms. The Food Acquisition Program (PAA), instituted in 2003, seeks the construction of a Food and Nutritional Security (SAN) proposal in the Food Human Right to Brazil perspective regarding the decisive role, carried out here by the family agriculture. The PAA is focused not only on the family agriculture production purchase, but also focused on the people, on the social, on the food security to the most vulnerable social parcels, joining agricultural, supply and food promotion policies. In some authors view this Program represented the articulation between the family farmers' production and the local demands for nutritional and feeding supplementation. This paper aimed evaluate the PAA – Purchase with simultaneous donation modality – in promoting the SAN in the view of the involved key actors and aligned with bioethical referentials. The methodology used in this research was of qualitative and quantitative nature, exploratory by analyzing the PAA legal landmark content, and a field research, in which the key actors were interviewed. The bioethical referentials used to analyze the PAA in the view of those key actors provided an ethical reflection on this policy not carried out before. At the end, and building on the proposed bioethical referentials, the PAA was evaluated as effective with regards to the referentials of Social Inclusion and to the Human Right to food. It is suggested to strengthen the Protection, Social Inclusion (in the Program designing moment), Equity and Participation referentials, through its implementation and development. The conclusion is that the Bioethics contributes to analyze SAN public policies, detecting improvements to make them fairer, equitable and with more participative management. The applicability of Bioethics extends the conceptual framework of public policy and in this study was established as suitable tool for the formulation and analysis of public policies that meet the applied ethics and social reality.

**Key words:** Bioethics, Food Acquisition Program, Family Agriculture, Human Right to Food.

## **LISTA DE SIGLAS**

BIREME - Biblioteca Regional de Medicina

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Profissionais de Nível Superior

CDAF - Compra Direta da Agricultura Familiar

CEASAS - Centrais de Abastecimento

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

COMSEAS - Conselhos Municipais de Segurança Alimentar

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CPR- Doação - Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea

CPR- Estoque - Formação de Estoque pela Agricultura Familiar

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LOSAN - Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

ME - Ministério da Educação

MF - Ministério da Fazenda

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social

SCIELO - *Scientific Electronic Library Online*

SINAC - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN - Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Acesso a Alimentação Adequada	<b>25</b>
Quadro 02 - Insegurança Alimentar Urbana e Rural	<b>26</b>
Quadro 03 - Categorias de análise	<b>54</b>
Quadro 04 - Análise de conteúdo dos documentos oficiais	<b>56</b>
Quadro 05 - Caracterização dos Municípios de Pitimbu e Sapé.	<b>61</b>
Quadro 06 - Convergências de referenciais bioéticos no Artigo 19 da Lei nº 10.696 de 02/07/2003.	<b>66</b>
Quadro 07 - Convergências de referenciais bioéticos no Capítulo III da Lei nº 12.512 de 14/10/2011	<b>66</b>
Quadro 08 - Convergências de referenciais bioéticos no Decreto nº 6447 de 07/05/2008	<b>67</b>
Quadro 09 - Convergências de referenciais bioéticos na Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 111 de 26/11/2008	<b>68</b>
Quadro 10 - Convergências de referenciais bioéticos na portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 47 de 26/11/2008	<b>69</b>
Quadro 11 - Convergências de referenciais bioéticos na portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome nº 312 de 25/09/2006	<b>69</b>
Quadro 12 - Convergências de referenciais bioéticos na resolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sob nº 44 de 16/08/2011	<b>69</b>
Quadro 13 - Frequência/intensidade de convergências entre categorias bioéticas e documentos da base legal do PAA.	<b>70</b>
Quadro 14 - Convergências quanto ao processo de escolha entre os agricultores familiares que seriam cadastrados no Programa com o princípio da Equidade.	<b>79</b>

- Quadro 15 - Motivos de outros agricultores não terem se cadastrado no PAA e suas convergências com o princípio da equidade. **80**
- Quadro 16 - Convergências na visão dos agricultores familiares e da CONAB com o princípio da participação em reuniões realizadas antes do processo de cadastramento. **82**
- Quadro 17 - Convergências na visão dos agricultores familiares e da CONAB quanto a avaliação da participação destes no PAA. **83**
- Quadro 18 - Convergências com o princípio de participação na visão dos agricultores familiares quanto ao acesso destes para sugerir algo a CONAB. **83**
- Quadro 19 - Convergências com o princípio de participação, na visão dos agricultores familiares, quanto ao poder de mobilização. **84**
- Quadro 20: Dificuldades de se cadastrar no PAA convergentes com o princípio da inclusão social. **87**
- Quadro 21: O PAA e as melhorias trazidas na visão dos agricultores familiares e da CONAB convergentes com o princípio da inclusão social. **88**
- Quadro 22 - O modo como ocorreu o processo de escolha dessas Instituições Receptoras do PAA. **93**
- Quadro 23 - Alimentos consumidos diariamente nas instituições receptoras. **94**

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Estado da Paraíba em Mesorregiões	<b>60</b>
Figura 02 - Mata Paraibana – Microrregiões geográficas	<b>60</b>
Figura 03 -Total de Agricultores Familiares Entrevistados por Município	<b>74</b>
Figura 04 - Escolaridade dos Agricultores Familiares	<b>74</b>
Figura 05 - Faixa Etária dos Agricultores Familiares	<b>75</b>
Figura 06 - Frequência de Agricultores Familiares por Sexo	<b>75</b>
Figura 07 - Conhecimento de Agricultores Familiares que não conseguiram se cadastrar no Programa	<b>80</b>

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 A BIOÉTICA.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 MARCOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3 O PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS .....</b>	<b>37</b>
<b>2.4 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE E OS ATORES-CHAVE .....</b>	<b>44</b>
<b>2.4.1 Avaliação da Efetividade .....</b>	<b>44</b>
<b>2.4.2 Atores-Chave .....</b>	<b>48</b>
<b>3. OBJETIVOS DO ESTUDO.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1 OBJETIVO GERAL.....</b>	<b>52</b>
<b>3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>52</b>
<b>4. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1 NATUREZA DO ESTUDO .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS OFICIAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>4.3 APLICAÇÃO DOS FORMULÁRIOS.....</b>	<b>56</b>
<b>4.4 OS ATORES-CHAVE E OS CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO DOS PARTICIPANTES .....</b>	<b>58</b>
<b>4.5 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES.....</b>	<b>59</b>
<b>4.6 ANÁLISE DOS FORMULÁRIOS E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS....</b>	<b>63</b>

<b>4.7 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS.....</b>	<b>64</b>
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>65</b>
<b>5.1 O PAA NA PERSPECTIVA DO DIREITO HUMANO, DA EQUIDADE, DA PROTEÇÃO, DA PARTICIPAÇÃO E DA INCLUSÃO SOCIAL.....</b>	<b>65</b>
<b>5.2 O PAA NA VISÃO DOS ATORES-CHAVE ENVOLVIDOS NA LENTE DA PARTICIPAÇÃO, DA EQUIDADE, DA PROTEÇÃO E DA INCLUSÃO SOCIAL. ...</b>	<b>74</b>
<b>5.2.1 Caracterização dos Participantes .....</b>	<b>74</b>
<b>5.2.2 Referenciais reconhecidos para uma Política de Segurança Alimentar ..</b>	<b>77</b>
<b>5.2.3 A Equidade, a Participação, a Inclusão Social e a Proteção no PAA na Visão dos Atores-Chave .....</b>	<b>79</b>
<b>5.3 O PAA NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO EM INSTITUIÇÕES RECEPTORAS DAS DOAÇÕES .....</b>	<b>92</b>
<b>5.3.1 Caracterização das Instituições .....</b>	<b>92</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>
<b>APÊNDICE A – FORMULÁRIO DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB .....</b>	<b>111</b>
<b>APÊNDICE B – FORMULÁRIO - AGRICULTOR FAMILIAR .....</b>	<b>113</b>
<b>APÊNDICE C – FORMULÁRIO - INSTITUIÇÕES BENEFICIADAS .....</b>	<b>116</b>
<b>APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - INSTITUIÇÃO BENEFICIADA .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - AGRICULTOR FAMILIAR.....</b>	<b>120</b>

<b>APÊNDICE F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - SUPERINTENDÊNCIA DA CONAB – PB .....</b>	<b>121</b>
---	------------

## 1. INTRODUÇÃO

A Bioética surgiu no início dos anos 1970, nos Estados Unidos, sendo expandida logo após para a Europa e, posteriormente, para o restante do mundo <sup>1</sup>. Originalmente esteve voltada para ética da preservação do planeta, e após a constatação de que novas descobertas e suas aplicações não trariam benefícios para a humanidade, originaram preocupações e, até mesmo destruição do meio ambiente, da biodiversidade e do próprio ecossistema terrestre ocasionando danos irreparáveis ao planeta e às formas de vida nele existentes.

O seu desenvolvimento histórico foi marcado por momentos bem determinados, onde após sua fundação, seguiram-se as etapas de expansão e consolidação, por meio de publicações e eventos, a partir dos quais se iniciou o estabelecimento dos quatro princípios básicos da Bioética (beneficência, não maleficência, justiça e autonomia <sup>1</sup>).

Voltado para um olhar crítico sobre a Bioética, o terceiro momento caracterizou-se com o surgimento de críticas aos princípios citados anteriormente (Corrente do Princípioalismo), como também o surgimento, a partir da década de 90, de novas perspectivas teóricas críticas que emergiram no contexto da Bioética, no que diz respeito à ética da responsabilidade pública do Estado frente aos cidadãos <sup>1</sup>.

A quarta etapa foi marcada pela homologação da Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos da UNESCO, em 19 de outubro de 2005, ampliando seu conceito para além da relação médico-paciente e da biotecnologia, onde passou a alcançar questões públicas e se fazer presente em dilemas bioéticos baseados na exclusão social e na pobreza <sup>2</sup>.

Em vista da magnitude da exclusão social, referenciais como equidade, participação, proteção e inclusão social tornaram-se centrais. Nesse cenário de grande desigualdade social, de pobreza e miséria, a fome, apresenta-se como um dos mais sérios fenômenos que atinge a humanidade.

Ressalta-se que o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é indispensável para a

sobrevivência. Entre as atribuições citadas na Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos, o artigo 14, que diz respeito à Responsabilidade Social e Saúde, cita que para atingir o mais alto padrão de saúde é indispensável o acesso à nutrição adequada.

É importante afirmar que o Direito Humano à Alimentação Adequada está indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos tais como o direito a terra para nela produzir alimentos, ao meio-ambiente equilibrado e saudável, a saúde e a educação, a cultura, ao emprego e a renda. Isso aponta claramente para a necessidade de políticas e programas públicos que apresentem referenciais básicos e essenciais, para que se possa promover, de fato, a realização dos direitos humanos.

No Brasil, tem-se vivido um momento histórico que atende aos anseios dos que lutam por uma política para garantia deste Direito Humano à Alimentação, e aqui será ressaltado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como um Programa que objetiva não apenas a comercialização da produção da agricultura familiar, mas também foca as pessoas, o social, a promoção da segurança alimentar das parcelas mais vulneráveis da sociedade, integrando política agrícola, política de abastecimento e política de promoção alimentar.

Observa-se que nos últimos anos estão sendo propostas alternativas metodológicas que reivindicam o papel ativo e participativo de todos os atores envolvidos nos programas e políticas públicas e, espera-se que esta proposta de avaliação da efetividade dê subsídios aos atores envolvidos, fundamentando suas reflexões para aprimorar o Programa.

Ressalta-se ainda que a análise de programas e projetos públicos geralmente tem como eixo principal o fortalecimento do movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e da garantia dos direitos humanos, aqui identificados pelo Direito Humano à Alimentação, equidade, proteção, inclusão social e participação.

Apesar dos avanços dos marcos legais constatou-se uma escassez de publicações sobre avaliação com pressupostos bioéticos na perspectiva da SAN por

intermédio do PAA, na modalidade da Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea. Foi realizada busca para o aprofundamento em descritores entre os anos de 2003 a 2012 nas bases de periódicos da plataforma da Coordenação de Aperfeiçoamento de Profissionais de Nível Superior (CAPES), da *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), da Biblioteca Regional de Medicina (BIREME) e do banco de dados da Pubmed.

Na perspectiva da avaliação de políticas ou programas, a literatura apresenta algumas tendências. Draibe <sup>3</sup> refere que os estudos de avaliação podem ter como objeto as seguintes dimensões: *processos* que são os estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação do programa; *resultados*, que englobam o desempenho que se refere aos “produtos” do programa, tais como os definidos em suas metas e aí se incluem o *impacto* (mudanças na situação dos beneficiários provocadas diretamente pelo programa) e *efeitos* (outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa).

Pode-se afirmar que a avaliação em si, é um ato que instrumentaliza o conhecer, o compreender, o orientar, o aperfeiçoar de ações de indivíduos ou grupos. Destarte, avaliação pode ser entendida como um “processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento” <sup>4</sup>.

Propõe-se então, que a Bioética e seus referenciais seja utilizada como ferramenta de construção e avaliação de políticas públicas de SAN contribuindo para torná-las mais justas e equitativas.

Fleury <sup>5</sup> ressalta que o sucesso de toda política pública, a maior e mais importante especificidade, é o investimento nas pessoas e a obtenção do seu compromisso com o projeto. Assim, refere que no interior dessas políticas é preciso ter uma relação singular entre os atores envolvidos que permite aumentar a consciência cidadã e facilitar o acesso e a participação aos recursos que são monopolizados pelas elites.

Destaca-se que a avaliação da efetividade neste estudo esteve voltada para as mudanças na construção de capacidades <sup>6</sup> proporcionadas pelo PAA aos atores-chave envolvidos.

Considera-se ainda que, atores-chave fazem escolhas que estão fortemente ligadas aos seus próprios valores morais, os quais, também, remetem à dimensão política do processo avaliativo.

Este estudo aproxima a Bioética de uma política de SAN com o propósito de avaliar a efetividade do PAA na perspectiva Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios de Sapé e Pitimbu da Paraíba na visão dos atores-chave envolvidos e convergentes com referenciais bioéticos.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir será apresentado o arcabouço teórico em que este estudo se fundamentou durante todo o desenvolvimento desta pesquisa. Este foi dividido em cinco tópicos, a saber: A Bioética; os Marcos das Políticas Públicas para a SAN no Brasil; O Programa Aquisição de Alimentos; a Avaliação da Efetividade; e os Atores-Chave.

### 2.1 A BIOÉTICA

É imperativo que a bioética contribua na construção das sociedades que garantam os direitos humanos, pois se fundamenta em uma visão macro, ampliada e seguramente comprometida com a dimensão social. Críticas, politizadas e voltadas à ética aplicada, as novas propostas teóricas da bioética latino-americana buscam incessantemente diminuir as disparidades nas sociedades do continente e em todo planeta. Considera-se, portanto, determinante que o campo da bioética seja incorporado no processo de definição das políticas públicas, objetivando sua melhoria considerando, sobretudo, os mais excluídos e necessitados.

Dentre estas formulações recentes em bioética destaca-se a Bioética de Intervenção, que incorpora os direitos humanos universais, advogando o reconhecimento do direito coletivo à igualdade mediante a promoção da equidade de indivíduos e grupos sociais, buscando acesso real à construção da cidadania <sup>7</sup>. Garrafa e Porto elaboraram esta proposta a partir da ideia de uma bioética politizada, capaz de tornar-se instrumento de defesa dos direitos humanos. Para tanto, a Bioética de Intervenção deve se ocupar das situações persistentes, ou seja, com aqueles problemas que continuam acontecendo e que não deveriam mais acontecer no século XXI <sup>7</sup>.

A Bioética de Proteção, outra proposta latino-americana, objetiva a efetivação da responsabilidade aberta, assumindo o princípio da responsabilidade de proteção pelo Estado, para que as ações em saúde pública sejam implementadas de modo comprometido e viável <sup>8</sup>.

Estudos baseados em levantamento sobre a perspectiva epistemológica das bioéticas brasileiras <sup>9</sup>, indicaram que o princípio da proteção estava direta ou indiretamente presente em todas elas, considerado como papel elementar do Estado.

A Bioética incorpora como essencial a categoria de direitos humanos universais, e argumenta pelo reconhecimento do direito coletivo à igualdade pelo direito da equidade de indivíduos e grupos sociais, na busca ao acesso real aos direitos humanos e a construção da cidadania.

No Brasil, a persistência das iniquidades sociais é em grande parte consequência das desigualdades na distribuição de renda. São reconhecidas as inter-relações entre as iniquidades sociais, a segurança alimentar e nutricional (SAN) e a saúde. Pobreza e insegurança alimentar e nutricional são fenômenos relacionados, porém distintos. Uma intervenção eficaz e que atue sobre ambas as situações deve perceber as singularidades e suas complexas mediações<sup>10</sup>.

Não se refere apenas de determinar o impacto da pobreza no estado nutricional ou vice-versa, mas entender conexões muitas vezes contraditórias como a coexistência da desnutrição e de oferta de alimentos em quantidade e qualidade, muitas vezes, em um mesmo espaço geográfico.

A questão da insegurança alimentar que está diretamente relacionada com o acesso aos alimentos, é influenciada principalmente por fatores socioeconômicos e constitui-se como uma das grandes iniquidades sociais no Brasil. E cabe considerar para este estudo que as regiões com maior rendimento (Sudeste, Centro-Oeste e Sul) ainda mantêm grande diferença em relação às duas mais pobres (Nordeste e Norte).

Essas iniquidades se revelam conforme dados do Relatório de Informações Sociais <sup>11</sup> apresentados abaixo referente ao acesso à alimentação:

Quadro 01 – Acesso a Alimentação Adequada

ACESSO À ALIMENTAÇÃO	2004	2009
Percentual de Domicílios em Situação de Segurança Alimentar e Nutricional	65,10%	69,79%

Percentual de Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Leve	16,06%	18,69%
Percentual de Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Moderada	12,34%	6,52%
Percentual de Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Grave	6,50%	5,00%

Fonte: Relatório de Informações Sociais 2009.

Ressalta-se que essas iniquidades também se apresentam nas dimensões Urbana e Rural <sup>12</sup>:

#### Quadro 02 - Insegurança Alimentar Urbana e Rural

ACESSO À ALIMENTAÇÃO	URBANA	RURAL
Percentual de Domicílios em Situação de Segurança Alimentar e Nutricional	70,6%	64,9%
Percentual de Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Leve	18,6%	19,6%
Percentual de Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Moderada	6,2%	8,6%
Percentual de Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Grave	4,6%	7,0%

Fonte: CONSEA - Segurança Alimentar e Nutricional - Brasil e Regiões - 2009

Dados do Censo Agropecuário de 2006 <sup>13</sup>, mostram que a agricultura familiar emprega cerca de 75% da mão-de-obra no campo. Ainda é responsável pela segurança alimentar dos brasileiros, uma vez que produz 70% do feijão, 87% da mandioca, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% de trigo consumido no país. Além disso, nota-se que apesar de ocupar apenas um quarto da área produtiva existente no país, os 24,3% dos estabelecimentos agropecuários totais da agricultura familiar conseguem responder por 38% do valor da produção, o equivalente a R\$ 54,4 bilhões.

Fleury <sup>14</sup> refere que a relação entre políticas sociais e cidadania é requisito fundamental para a democracia e ainda que, o desenvolvimento de políticas sociais ao nível local inova a gestão pública, vez que permite consolidar a democracia brasileira.

A Bioética ao longo de sua história apresentou uma etapa de ampliação conceitual, que tem como marco a homologação, em 19 de outubro de 2005, em Paris, da *Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos* da UNESCO. Esta declaração, além de confirmar o caráter pluralista e multi-inter-transdisciplinar da Bioética, ampliou definitivamente sua agenda para além da temática biomédica-biotecnológica, para os campos social e ambiental <sup>15</sup>.

Esta Declaração é o resultado prático e concreto do esforço acadêmico e militante do Brasil e da América Latina na ampliação do campo de ação da Bioética, apresentando eixos teóricos norteadores: os direitos humanos, a equidade, a justiça, a responsabilidade social, a saúde dentre outros <sup>2</sup>.

Assim a Declaração de Bioética e Direitos Humanos passou a ser uma ferramenta essencial na busca da cidadania e da garantia dos direitos Humanos.

Entre os objetivos da *Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos* <sup>2</sup> destacam-se:

(i) prover uma estrutura universal de referenciais e procedimentos para orientar os Estados na formulação de sua legislação, políticas ou outros instrumentos no campo da Bioética; (ii) orientar as ações de indivíduos, grupos, comunidades, instituições e empresas públicas e privadas; (iii) promover o respeito pela dignidade humana e proteger os direitos humanos, assegurando o respeito pela vida dos seres humanos e pelas liberdades fundamentais, de forma consistente com a legislação internacional de direitos humanos.

Em artigo de 2005 destinado a apresentar a Declaração, Garrafa afirma o acerto da bioética brasileira, por meio das ações desenvolvidas para aproximar decisivamente o campo da saúde pública e a agenda social. Afirma que o conteúdo do documento altera a agenda da bioética, democratizando-a e tornando-a aplicada e comprometida com as populações vulneráveis, as mais necessitadas de ações pautadas na ética aplicada à dimensão e interesses coletivos. Afiança que a Declaração é mais um instrumento à disposição da democracia, no sentido do aperfeiçoamento da cidadania e a aplicação dos direitos humanos universais <sup>15</sup>.

Garrafa e Porto <sup>7</sup> referem à Bioética com enfoque dado nas situações que persistem no debate ético, principalmente aquelas resultantes da exclusão social,

apresentando a Bioética Intervencionista, com os seguintes propósitos: a) a análise contextualizada de conflitos que exijam elegibilidade para uma determinada adequação cultural; b) a abordagem de macro problemas bioéticos persistentes ou cotidianos enfrentados por grande parte da população de países com altos índices de exclusão social como o Brasil e seus vizinhos da América Latina e Caribe. Propõe ainda, que a Bioética considere o alijamento das classes sociais diante da concentração de poder, a vulnerabilização de grandes parcelas da sociedade não por questões fisiológicas, mas por questões sociais. Garrafa aponta ainda, a relação dialética entre reflexão e ação, responsabilidade individual e coletiva, pelo impacto que as escolhas dos indivíduos produzem na realidade. Dessa forma, re-significa o conceito de autonomia vinculando-o à responsabilidade existencial frente à sociedade e à natureza, a responsabilidade compartilhada, levando os sujeitos vulneráveis, sem voz no cenário histórico a desenvolverem sua autonomia através de um processo de inclusão social <sup>15</sup>.

A Bioética de Intervenção <sup>16</sup> possui enfoque voltado para as situações resultantes da exclusão social. Nesta proposta, a inclusão social é a ação cotidiana de pessoas concretas e precisa ser tomada na dimensão política, como um processo no qual os sujeitos sociais articulam sua ação de forma participativa <sup>10</sup>.

Também apresentada na perspectiva da equidade, em que se busca tratar desigualmente os desiguais, a Bioética de Intervenção aborda a análise de dilemas referentes aos princípios de justiça social e equidade <sup>7</sup>.

Na América Latina, a Bioética fundamenta-se o princípio da proteção, reconhecendo ser dever do Estado a proteção de seus cidadãos <sup>17</sup>. Para Sen <sup>18</sup>, os vulneráveis também denominados “não empoderados” são pessoas diretamente afetadas pela sua condição de não poder exercer suas potencialidades para ter uma vida digna e de qualidade.

Assim sendo, a proteção dos vulnerados relaciona-se com o princípio da equidade, com ações sociais a favor daqueles mais necessitados. A Bioética da Proteção apresenta como princípio o amparo às pessoas que não possuem capacidade de se protegerem sozinhas e ainda, pode beneficiar qualquer pessoa, inclusive aquelas que não têm necessidade de serem protegidas <sup>19</sup>.

Cabe ressaltar <sup>20</sup> que a vulnerabilidade não é igual para todos os seres humanos. Existem grupos de pessoas mais expostos, por apresentarem fragilidades determinadas por fatores históricos, circunstanciais ou momentâneos. Assim a proteção do Estado deve garantir a tomada de medidas efetivas para proteção destes vulneráveis.

De acordo com Schramm <sup>21</sup>, a Bioética de Proteção traz o conceito da Bioética como a ética da vida e o conceito de proteção como a prática consistente em amparar os necessitados e de proteger os que se encontram em vulnerabilidade. Pode ser entendida como a parte da ética aplicada constituída por ferramentas teóricas e práticas que visam entender, descrever e resolver conflitos de interesses entre quem tem os meios que o "capacitam" (ou tornam competente) para realizar sua vida e quem, ao contrário, não os tem.

Kottow e Schramm <sup>8</sup> apresentam a Bioética da Proteção como um espaço destinado a prover a proteção dos indivíduos marginalizados e, portanto, fragilizados de forma a estarem impossibilitados de defenderem seus interesses, tendo em vista estarem, aquém de todo direito ou da participação cidadã. Estes autores <sup>8</sup> definiram esta proposta como sendo voltada à aplicação da responsabilidade social, na qual deve se basear o Estado para assumir suas obrigações para com as populações consideradas em seus contextos reais, que são, ao mesmo tempo, naturais, culturais, social e eco ambientais. Lembrem, inclusive, que a utilização que ora é feita do princípio de proteção é um resgate do papel protetor do Estado, considerado como fundamento moral do Estado mínimo, que dá sustentáculo à legitimidade do Estado de bem-estar contemporâneo.

Garrafa <sup>15</sup> refere à politização da Bioética como inserida em uma ética consistente e voltada à garantia da dignidade da pessoa humana. Para o autor, a politização é necessária para permitir a construção da justiça social e considera que a inclusão social há de partir de conceitos como o de empoderamento, de libertação e emancipação, e ainda, que constituem possíveis ferramentas epistemológicas do que denomina a Bioética da Intervenção, voltada, pois, a intervir no campo social.

Recentemente, Correa <sup>22</sup> pretendendo fundamentar princípios básicos para uma Bioética Social, relacionou a *não maleficência* com o não abandono social,

prevenção em saúde e responsabilidade política; a *justiça* com a promoção dos direitos, priorização em saúde, monitoramento das desigualdades, discriminação, controle e sustentabilidade do sistema. Estabeleceu relação, ainda, entre *autonomia* e controle social, participação da comunidade, prevenção e educação e confidencialidade. Por fim, traçou paralelo entre a *beneficência* e a qualidade do sistema, crédito e subsidiariedade. Estas analogias facilitam a aplicabilidade dos princípios na dimensão coletiva.

Deste breve resumo das mais destacadas propostas teóricas para a Bioética brasileira hodierna se depreende que o foco analítico de todas as correntes busca compreender o sentido das ações humanas, seja no campo da vida ou da saúde, utilizando para isso o conhecimento gerado em diversas áreas como a Filosofia, Sociologia, Psicologia, Antropologia e Comunicação, as quais incorporam estudos empíricos, qualitativos ou quantitativos, que propiciam analisar o agir moral<sup>23</sup>. Cabe ressaltar a interface entre Bioética e a Saúde Coletiva, cuja convergência não ocorre apenas da proximidade de suas temáticas, mas pelo modo e metodologia para abordá-las. Ambas são apresentadas em contexto de ruptura epistemológica, que permitiu compreender suas temáticas de forma ampliada, relacionando a saúde com as ações humanas<sup>23</sup>.

É oportuno considerar a Bioética latino-americana como uma proposta contra-hegemônica, democrática, participativa e solidária, que vai ao encontro, principalmente, das questões persistentes fundadas nas profundas desigualdades econômico-sociais e que se propõe a enfatizar a necessidade de politização dos problemas morais advindos da condição vulnerável da maioria das populações.

Dado o arcabouço teórico destas propostas em Bioética bem como da própria *Declaração*, considera-se pertinente sua utilização para análise de programas de segurança alimentar e nutricional, os quais se debruçam sobre um aspecto inalienável dos direitos humanos, o acesso à alimentação.

Conclui-se que a Bioética não pode estar alheia à questão da promoção da SAN, do bom desempenho e do fortalecimento da agricultura familiar, das questões de inclusão social, da capacidade de articulação dos diversos atores envolvidos e comprometidos com a agricultura familiar, tais como: movimentos sociais, CONAB,

diversos ministérios, governos estaduais e municipais. E ainda, de questões pertinentes ao PAA como a equidade, a participação, a inclusão social, a proteção e a garantia do Direito Humano à Alimentação.

## 2.2 MARCOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Ao longo da história, os sistemas alimentares tradicionais e os padrões dietéticos das sociedades, estão intrínsecos ao contexto do desenvolvimento social, cultural, econômico e ainda, da identidade nacional <sup>24</sup>.

Assim sendo, propõe-se contextualizar os principais marcos das políticas de Segurança Alimentar evidenciando os avanços para o Direito Humano à Alimentação.

O conceito de Segurança Alimentar foi utilizado inicialmente durante a I Guerra Mundial, e sempre identificado com as ideias de segurança e soberania nacionais. Depois da II Guerra Mundial o conceito passou a identificar indisponibilidade de alimentos e compreendia-se que a insegurança alimentar decorria da insuficiente produção de alimentos nos países pobres <sup>25</sup>.

Este conceito foi fruto de um processo de construção e proposto inicialmente em 1986, na Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. Esta idéia expressa à articulação das dimensões “alimentar” e “nutricional”, as quais foram, por muito tempo, secundarizadas no debate acerca das políticas públicas de combate à fome <sup>26</sup>.

Durante muitos anos o Brasil assistiu a discussões sobre as estratégias para garantir a SAN, culminando no entendimento desta enquanto “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 <sup>25</sup>.”

As ações vinculadas a SAN no Brasil eram relacionadas com a questão da fome e desnutrição, problema político surgido no final da década de 30 no governo Vargas. O país, no período compreendido entre 1930 e 1963 iniciou seu processo de urbanização e industrialização, caracterizada por uma forte ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza, à exclusão social e ao atraso econômico <sup>27</sup>.

No Brasil as políticas públicas relacionadas com o abastecimento alimentar surgiram em 1930, coincidindo com o processo de industrialização <sup>24</sup>. Em 1938, foi criada pela Lei nº 399, de 30 de maio de 1938, a chamada “ração tipo-essencial mínima” que determinava doze produtos para compor a alimentação básica da população brasileira <sup>28</sup>.

Foi no período do segundo Pós-guerra, que o médico brasileiro Josué de Castro surpreendeu o mundo com a publicação de dois livros decisivos para consolidar um movimento internacional para a Segurança Alimentar: “Geografia da Fome” e “Geopolítica da Fome” <sup>27</sup>.

Nestas obras Josué de Castro dizia de forma pioneira que a má alimentação era proveniente da desigual distribuição de renda da população brasileira. Entre os conceitos emitidos afirmava que a manifestação das doenças associava-se ao aspecto qualitativo desta problemática. Era necessário, portanto, um olhar totalizante do fenômeno fome, incorporando o componente nutricional como indicador de qualidade de alimentação e nutrição <sup>27</sup>.

Para Josué de Castro “os interesses econômicos das minorias dominantes também trabalham para escamotear o fenômeno da fome”. Dialeticamente, evidencia as contradições resultantes da exploração capital – trabalho:

“É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos – e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública” <sup>27</sup>.

A pesquisa de Josué de Castro denominada “As Condições de Vida das Classes Operárias no Recife”, considerada o primeiro inquérito nutricional feito no Brasil, balizou a regulamentação do salário mínimo estabelecido através do Decreto

de Lei nº 399 de 30 de abril de 1938. Essa iniciativa beneficiou 58% da população assalariada do país. Nessa mesma época foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) pelo Decreto de Lei nº 2478 de agosto de 1940, objetivando propiciar instalações e condições para alimentação adequada aos trabalhadores, fornecer alimentos a preços mais acessíveis, capacitar pessoal para as atividades de nutrição e promover a educação alimentar <sup>28</sup>.

De acordo com Silva <sup>29</sup>, o ano de 1945 foi marcante para o desenvolvimento das políticas públicas direcionadas as questões nutricionais da população brasileira, com a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com funções específicas para definição da Política Nacional de Alimentação e de estimular estudos referentes aos problemas de alimentação, objetivando identificar as deficiências na alimentação da população brasileira. A partir daí, inúmeros programas foram criados, no intuito de atender as situações de combate a fome e de prover alimentos para a população.

Até a década de 1960 as ações governamentais na área de alimentação e nutrição eram embrionárias e limitadas, quanto à distribuição de excedentes internacionais, com exceção dos programas como que tiveram continuidade no período, como o da merenda escolar.

Até aquele momento, políticas de abastecimento alimentar eram inexistentes, e em 1972 o Governo cria o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), atualmente denominada Companhia Nacional de Abastecimento. Ainda na década de 70, foi criado o Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição configurando um expoente de políticas voltadas para o abastecimento alimentar e que estavam direcionadas as pessoas em situação de insegurança alimentar <sup>30</sup>.

Nesta mesma década, a fome passou a ser entendida como um produto econômico e social, sendo contemplada, no planejamento das ações de alimentação e nutrição. O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição preconizava sobre a necessidade de integrar ações que atuavam em diferentes níveis de determinação do problema da fome, tais como: apoio à agricultura familiar, prioridade à atenção da população em vulnerabilidade social e biológica, estímulo ao consumo de alimentos

básicos e regionais, combate às carências nutricionais, ações de vigilância nutricional, capacitação de recursos humanos e estímulo à pesquisa <sup>31</sup>.

No início dos anos 90, a modernização desigual da economia brasileira associada à redescoberta da fome, resultante do movimento “Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida”, conduzido por Herbert de Souza, o Betinho, e ao Plano de Combate à Fome e à Miséria evidenciaram a necessidade de se combinar ações de alimentação e nutrição aos conjuntos de políticas sociais que contribuíssem para a erradicação da pobreza <sup>32</sup>.

Nesta mesma década foi criado o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), com o intuito da busca de dados e informações frente às problemáticas de alimentação e nutrição e as distribuições geográficas das populações em risco alimentar. Em 1991 é formulada uma proposta da “Política Nacional de Segurança Alimentar”, trazendo em seu arcabouço propostas de estratégias e programas direcionados aos direitos da cidadania e à democracia. Apesar de não ter sido implementada, contribuiu para a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e incentivou a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável <sup>28</sup>.

Nesse processo se reconhece à Ação da Cidadania e o Plano de Combate à Fome e a Miséria, como uma nova proposta de combate à problemática social, seguindo os princípios da descentralização, solidariedade e de parceria entre o Estado e a sociedade <sup>33</sup>.

No ano de 2001 surge o Programa Fome Zero, resultante de um período de mobilização e encontros, onde foram reunidos mais de mil participantes, entre técnicos e especialistas da área apresentando dois eixos de intervenção: o de ações para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda e o de fortalecimento da agricultura familiar. Nesta macro proposta está inserida uma política de viés bem mais estruturante, denominado Programa Aquisição de Alimentos. E, o caráter estruturante do PAA está diretamente relacionado à sua importância.

Belik <sup>34</sup> ressalta que as políticas estruturantes têm o poder de modificar as bases sociais e culturais das populações que se encontram em situação de insegurança alimentar. Por meio do desenvolvimento de mecanismos que permitam o acesso aos ativos de produção e educação, torna-se possível garantir a melhoria de renda, em bases permanentes, para as populações excluídas.

Em 2006, o Projeto de Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), objetivou assegurar de forma sustentável o Direito Humano à Alimentação Adequada para toda a população brasileira. Trata-se de um sistema com intuito de organizar e monitorar ações e programas de diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-os em uma política de SAN <sup>35</sup>.

Maluf <sup>36</sup> refere que o SISAN estabelece interfaces com sistemas associados e é composto por subsistemas, sendo três os fatores que incidem neste processo: 1) a natureza e a atividade da ação. Há componentes do sistema que demandam um subconjunto articulado de instrumentos de ações como os circuitos produtivos e comerciais, sistemas de abastecimento alimentar e o sistema de monitoramento das condições nutricionais; 2) os programas públicos permanentes. A descentralização desses programas leva à formação de subsistemas associados ao SISAN como a saúde, alimentação escolar e agricultura familiar e; 3) os atores e movimentos sociais. Suas variadas formas de organização como em redes sociais de solidariedade, associações, cooperativa e entidades geram processos e dinâmicas eventualmente articuladas, cuja amplitude vai além do campo da segurança alimentar e nutricional.

Os programas de Segurança Alimentar englobam vários outros, mas aqui destacamos o PAA como um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva da garantia do Direito Humano à Alimentação.

Ao longo do marco da política para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional no país, as políticas e programas obtiveram consideráveis avanços, pois tentam a inclusão de ações tanto do governo quanto da sociedade e ainda estão sendo desenvolvidas por inúmeros setores.

Historicamente vem sendo desenvolvida nas linhas de suplementação alimentar o apoio ao processo de comercialização e produção de alimentos com enfoque na educação nutricional, requerendo porém transpassar grandes desafios, como o de articular e coordenar as ações ou ainda o alcance efetivo de grupos populacionais mais vulneráveis, fazendo que os recursos cheguem até eles e promovam a equidade.

Valente <sup>26</sup> refere que a noção de Segurança Alimentar e Nutricional encontra-se no campo do direito de todo cidadão de estar seguro em relação aos alimentos e à alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de males relacionados com a alimentação) e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais).

Maluf <sup>36</sup> ressalta que o Direito Humano à Alimentação deverá ser assegurado por intermédio de políticas de SAN que por sua vez, são de responsabilidade do Estado e da sociedade, sobre a qual pesam obrigações frente às normas legais universais.

Alimentar-se de forma adequada é um direito humano. O direito a nutrição adequada é compreendido como um direito humano fundamental e universal, e está previsto na Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos <sup>2</sup>.

São inúmeros os desafios para a promoção da SAN hoje, os quais estão relacionados ao modelo de produção e distribuição das riquezas que historicamente vem provocando enormes desigualdades entre países, e entre regiões de um mesmo país, concentrando riquezas de um lado e pobreza de outro.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, no Brasil e no mundo, aproxima-se, cada vez mais, da abordagem do Direito Humano à Alimentação. Para que uma Política de SAN seja coerente com a abordagem de Direitos Humanos, deve incorporar princípios e ações essenciais para a garantia da promoção deste direito <sup>36</sup>.

Cabe ressaltar que o Brasil apresenta um quadro de desigualdade que é marcado pelo empobrecimento dos povos do campo e pela presença de cinturões

de pobreza nos campos urbano e rural. São populações que não dispõem de poder de compra e que, portanto, têm severa dificuldade de acesso aos alimentos, embora não haja crise de produção no país.

Assim, em um contexto de necessidades, que apresenta desigualdades, a equidade é uma construção social necessária que reflete a qualidade de vida de uma população, traduzindo-se em bem estar da sociedade.

Subjaz aí o entendimento de que pobreza, ainda que cause precariedade e vulnerabilidade, não é somente a falta de acesso a bens materiais, mas é também: a escassez de oportunidades e possibilidades de opção entre diferentes alternativas, e a privação da participação no circuito de reciprocidade assegurador de direitos e da inserção em um mundo comum <sup>18</sup>. A pobreza e a vulnerabilidade, quando constantes e insidiosas resultam em um processo de invalidação social, desqualificação e dissociação, marcado pela incerteza e pela infelicidade.

Assim, políticas públicas estruturantes são essenciais. No contexto dos países desenvolvidos, a necessidade de iniciativas de políticas públicas na criação de oportunidades sociais tem importância crucial <sup>18</sup>.

Com a perspectiva da promoção da Segurança Alimentar e da garantia do Direito Humano à Alimentação, destaca-se a seguir o PAA, selecionado para este estudo devido ao seu viés estruturante dentre as políticas públicas da área no Brasil.

### 2.3 O PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Em 2003, verificou-se que existiam agricultores excluídos historicamente das políticas públicas, e assim, surgiram algumas propostas, dentre elas a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que passaria a tratar mais especificamente da agricultura familiar <sup>37</sup>.

Pode-se observar que cada vez mais o Estado tem proporcionado o desenvolvimento de inúmeros projetos e ações para o agricultor familiar. Neste contexto Zimmermann <sup>38</sup> refere que finalmente uma das reivindicações deste grupo

estava sendo atendida, por meio de crédito que estava sendo disponibilizado para a comercialização de produtos da agricultura familiar, a qual exigiu novos mecanismos, com pouca burocracia, tendo em vista que atenderia a um público específico.

As políticas públicas para a agricultura familiar têm considerado recentemente o abastecimento alimentar como elemento fundamental na geração de renda através da integração da produção e do consumo de alimentos <sup>37</sup>.

Não se pode deixar de mencionar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), constituiu uma intervenção no âmbito do setor produtivo e se consolidou em estatuto formal-legal <sup>39</sup>. O PRONAF desencadeou programas em detrimento de tensões pré-estabelecidas no seio da sociedade vigente como, por exemplo, a questão da segurança alimentar e combate à fome.

Com o PRONAF tornou-se evidente as iniciativas governamentais para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, o qual foi ampliado e ainda mais fortalecido com o PAA.

Em 02 de julho de 2003 que foi publicada a Lei 10.696 <sup>40</sup>, em seu artigo 19, que dispõe:

Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos.

§1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

§2º O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

O Programa objetiva fortalecer a agricultura familiar, possibilitando a comercialização de seus produtos a preços mais justos e promover a SAN às populações que se encontram em insegurança alimentar.

Os produtos são adquiridos sem a necessidade de licitação e os valores pagos pelos produtos são compatíveis aos praticados nos mercados regionais.

As diretrizes do programa são traçadas por um Grupo Gestor, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sendo composto por representações de outros cinco órgãos do governo federal: Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Educação (ME) <sup>40</sup>.

De acordo com Vieira e Viana <sup>41</sup> o PAA é coordenado pelo MDS e pelo MDA, sendo executado por Estados, Municípios e pela própria CONAB, o que vem contribuindo para a consolidação de uma política própria para comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar.

O PAA tem a finalidade de incentivar a agricultura familiar com ações vinculadas à aquisição de produtos agropecuários para a formação de estoques públicos e sua distribuição para pessoas em situação de insegurança alimentar, estando inserido no âmbito do conjunto de políticas que faz parte do Programa Fome Zero, e apresenta-se como uma de suas ações estruturantes <sup>42</sup>.

Portanto, o PAA nasceu centrado não apenas na comercialização da produção da agricultura familiar, mas também com um olhar voltado para as pessoas, para o social, para a segurança alimentar das parcelas mais carentes da sociedade, integrando política agrícola, política de abastecimento e política de promoção alimentar. Zimmermann <sup>38</sup> aponta que esta política é considerada estruturante por possuir o diferencial de não atender necessariamente apenas os aspectos produtivos.

O PAA é composto por diferentes modalidades, com objetivos e funcionamento diferentes e não necessariamente encontradas nos mesmos locais. A modalidade de Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CPR-Doação) visa promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional e os programas sociais de combate à fome. Para tanto, são adquiridos produtos de agricultores familiares organizados em

associações, cooperativas, em grupos informais e também daqueles não-organizados, no caso das operações realizadas em parceria com estados e municípios <sup>42</sup>.

Os alimentos adquiridos são distribuídos a creches, escolas, abrigos, hospitais, entidades sócio-assistenciais que fornecem refeições a pessoas em vulnerabilidade social, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, entre outros. Destina-se à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, de origem agrícola, pecuária, extrativa, ou da indústria familiar, visando a doação a populações em situação de risco alimentar atendidas por entidades da rede de proteção social de caráter governamental ou não-governamental <sup>42</sup>.

Assim sendo é importante destacar que o PAA está inserido em um contexto mais amplo de discussões em torno do conceito mundialmente propagado, qual seja, a promoção da segurança alimentar na perspectiva do Direito Humano à Alimentação e a inclusão social.

De perspectiva estruturante no campo da Segurança Alimentar e Nutricional e por intermédio da agricultura familiar, o PAA foi instituído. O Estado assume papel estratégico na comercialização da pequena produção familiar e ainda, tem como finalidade o incentivo à produção agropecuária e a sustentação de preços, adquirindo alimentos produzidos por produtores familiares cadastrados no PRONAF, inclusive agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, pescadores artesanais, aquiculturas familiares, trabalhadores rurais sem terra acampados, e comunidades indígenas, por meio de suas associações ou cooperativas <sup>43</sup>.

O PAA apresenta como objetivo central:

“(…) garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar” <sup>42</sup>.

Assim, o PAA pressupõe duas etapas, a do suprimento alimentar da população, no momento produtivo e no momento do consumo buscando a construção de uma proposta de Segurança Alimentar para o país, levando em conta

o papel decisivo da agricultura familiar, além de reconhecer a necessidade de uma integração entre as políticas de fomento à produção com as de abastecimento alimentar, e ainda, propõe articulação local de demandas da agricultura familiar; de subvenção ao consumo de alimentos às populações que se encontram em insegurança alimentar e gestão integrada entre as políticas emergenciais e estruturais <sup>42</sup>.

O PAA na sua complexidade de ação e atuação vai além do estímulo da agricultura familiar e elevação da produção rural, perpassa por todo um arcabouço estrutural de uma importante questão social e econômica para o país agregando ao propósito de um desenvolvimento comunitário, mediante o fortalecimento das organizações locais de agricultores.

O potencial do PAA no processo de superação da pobreza é considerado a partir da premissa de que favorece a construção de uma rede de proteção social que viabiliza, por meio do desenvolvimento de políticas estruturantes, a garantia de um patamar básico necessário à elevação dos padrões de qualidade de vida e de promoção do bem estar coletivo. Consolidar uma rede de proteção e promoção social na agricultura familiar é garantir que estas famílias organizadas tenham as mesmas oportunidades, numa linha de ampliação e universalização dos direitos.

A produção dos alimentos é comprada pela CONAB, por prefeituras e por alguns estados, sob preço de referência, equivalente ao preço de atacado do produto no mercado regional e para alguns alimentos, o preço é estabelecido pelo Grupo Gestor Interministerial do Programa. O PAA ainda conta com a participação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (COMSEAS), mecanismo de controle social do projeto, conferindo maior confiabilidade à sua fiscalização e execução <sup>42</sup>.

A distribuição de renda, o maior controle do espaço rural, o incentivo a economia local e à agrobiodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional também estão inseridos dentre os objetivos do Programa.

Além do apoio à produção para o autoconsumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo citam-se os benefícios indiretos advindos

da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Existem casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários, aumentando a remuneração do produtor com a venda no mercado local. Assim, o PAA contribui para a estruturação, organização e planejamento da oferta desse segmento produtivo <sup>41</sup>.

O PAA, especialmente a modalidade da Compra com Doação Simultânea, trouxe mudanças importantes na matriz produtiva das unidades familiares, em especial no que concerne à diversificação <sup>43</sup>.

O Programa tem restaurado a policultura, porque, em muitas regiões do Brasil, a modernização da agricultura conduziu os agricultores a ingressar na especialização produtiva, na monocultura e na produção de commodities, não raro destinadas ao mercado externo. Isto expôs esses agricultores a um contexto de acentuada vulnerabilidade social. Assim o PAA tem se destacado por incentivar uma maior diversificação, na medida em que conecta a oferta da produção familiar a uma demanda diversificada <sup>43</sup>, principalmente dos próprios agricultores familiares e daqueles que se encontram em insegurança alimentar.

A legislação brasileira tem apoiado as cooperativas de agricultores familiares, protegendo e estabilizando os preços de alimentos básicos, tornando as frutas e os vegetais verdes e frescos mais acessíveis, disponíveis e atraentes <sup>24</sup>.

Historicamente, a agricultura tem sido tratada como agronegócio, no formato empresarial ou ainda como agricultura familiar que é a considerada de subsistência e composta por pequenos agricultores <sup>37</sup>.

Em estudo, autores levantaram reflexões embasados em alguns debates atuais sobre o processo de politização do consumo por meio de reflexão teórica sobre as dimensões ética, política e ideológica que relacionam hábitos alimentares locais e formas de aquisição e preparo, valores de preservação do meio ambiente, solidariedade com pequenos produtores locais e ainda, precaução ante os riscos alimentares e referiram a comida estar enraizada em práticas sociais, demonstrando como esta tem se transformado em objeto político, inclusive interferindo no processo das escolhas de consumo <sup>44</sup>.

Sabe-se que o PAA possui um papel relevante no abastecimento alimentar das comunidades locais e vem contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento destas. O Programa tenta absorver o excedente da produção agrícola garantindo a venda dos produtores e proporcionando segurança aos mesmos. Estes produtos comprados pela CONAB podem ser destinados aos próprios municípios, possibilitando a diversificação dos produtos em virtude do limite de valor por produto, auxiliando o agricultor a aperfeiçoar seu sistema produtivo para atender as demandas do programa <sup>45</sup>.

As compras efetuadas através do PAA podem ser executadas por intermédio de três instrumentos da agricultura familiar: a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque) e a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF). Todos os procedimentos referentes ao PAA constam no Manual de Operações da CONAB e cada instrumento possui sua cartilha disponibilizada no site da CONAB.

Segundo a Cartilha de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea <sup>46</sup>:

É a modalidade do PAA na qual a cooperativa ou associação de agricultores familiares vende sua produção para o Governo, via CONAB, e entrega o alimento diretamente em rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, sozinhas comunitárias e bancos de alimentos) ou em rede socioassistencial (asilos, APAES e abrigos), governamentais ou não, responsáveis pelo atendimento a populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

É fato que o PAA, por meio das modalidades de contratações tem sido um dos instrumentos governamentais de fortalecimento da agricultura familiar, tendo a CONAB como órgão executor e responsável pela mediação entre Estado e Movimento Sociais do Campo com a proposta de construção da consciência socioambiental nas comunidades através de práticas sustentáveis e contribuição para o desenvolvimento local.

O PAA passa, portanto a ser um instrumento que ampliou as relações do Estado com os agricultores, seja com investimentos públicos ou mesmo pelo funcionamento burocrático, pois o acesso a tais recursos por meio deste Programa

tem sido destinado diretamente, sem intermediários, para os agricultores e suas cooperativas ou organizações.

Estudos vêm registrando inúmeras contribuições do PAA a SAN e à criação de mercados para a agricultura familiar. Tais contribuições têm visibilidade nos trabalhos de pesquisa desenvolvidos nas diferentes regiões brasileiras <sup>47, 43</sup>. O PAA contempla tanto as demandas de acesso aos alimentos das populações, em situação de insegurança alimentar como as necessidades dos agricultores familiares de conseguir mercado para seus produtos, além de ser, segundo Schmitt <sup>47</sup> um Programa que integra a política de segurança alimentar e nutricional à política agrícola.

## 2.4 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE E OS ATORES-CHAVE

### 2.4.1 Avaliação da Efetividade

O processo de avaliação da efetividade do PAA, na modalidade da compra da agricultura familiar para a doação simultânea contemplou o marco legal do Programa, a realidade dos atores-chave envolvidos e a avaliação concebida entre os próprios atores envolvidos no processo, levando em consideração convergências com referenciais Bioéticos.

Verifica-se já *a priori*, afinidade entre os referenciais propostos com alguns dos princípios norteadores do Sistema Único de Saúde (SUS) ou com os propostos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ainda com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Ressalta-se que a perspectiva da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada requer, necessariamente, ir muito além de uma avaliação de resultados e impactos das ações <sup>33</sup>.

Recine <sup>48</sup> refere que a análise tradicional baseada, por exemplo, na cobertura e aplicação de recursos é importante, mas não suficiente, pois se segue de três outras dimensões que devem estar presentes no monitoramento e na avaliação das

ações que objetivam realizar o Direito Humano à Alimentação e a garantia da SAN. Refere a primeira dimensão como a que diz respeito à máxima adotada pelos defensores dos direitos humanos considerando que na realização dos direitos humanos o processo é tão importante quanto o resultado.

E, por “máxima” são compreendidos os princípios orientadores para a garantia do Direito Humano à Alimentação como, por exemplo, o atendimento prioritário aos mais vulnerabilizados para promoção da equidade e inclusão social; o empoderamento dos titulares de direitos por meio da participação ativa e informada; decisões e processos não discriminatórios; eficiência; transparência e publicidade das decisões e processos; prestação de contas e definição clara de responsabilidades; disponibilidade de mecanismos de monitoramento e disponibilidade de instrumentos de cobrança de direitos (exigibilidade). É relatado que a partir destes princípios, torna-se possível fazer análise de uma ação pública, não apenas pelo seu resultado *strito sensu*, mas o quanto ela contribuiu para gerar autonomia, participação, equidade e outros aspectos. A segunda dimensão de análise refere ao atendimento de dois aspectos indissociáveis do Direito Humano a Alimentação Adequada, o de estar livre da fome e da desnutrição e de ter acesso a uma alimentação adequada. Quanto à terceira dimensão, é aquela referente às obrigações que o Estado tem em relação aos direitos humanos em geral e ao Direito Humano à Alimentação Adequada apresentando como exemplo a contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos para o aumento da oferta de alimentos produzidos, promovendo a autonomia das famílias produtoras <sup>48</sup>.

Santos <sup>49</sup> utilizou como paradigma de avaliação a abordagem tridimensional de estrutura-processo-resultado, para avaliar políticas públicas de segurança alimentar e combate a fome no Estado da Bahia, no período de 1995-2002, onde os conceitos de efetividade e eficácia foram contemplados como tendências convergentes, e intimamente imbricadas nessas três dimensões propostas.

Como estrutura, esta abordagem <sup>49</sup> considerou características relativamente estáveis do provedor de serviços, tais como instrumentos, recursos, estruturas físicas e organizacionais. Quanto do processo corresponde a todas as atividades e procedimentos realizados pelos profissionais envolvidos no cuidado dos

beneficiários, e o resultado é representado por mudanças verificadas no estado de saúde dos beneficiários, que possam ser imputadas à intervenção realizada. A abordagem do resultado abrangeu também mudanças no comportamento e no conhecimento sobre saúde, assim como a satisfação dos beneficiários.

As expressões efetividade ou impacto têm sido empregados para descrever o efeito obtido pela intervenção em uma situação real <sup>50</sup>, apesar da evidência não muito convincente, uma diferença bem sutil foi estabelecida para diferenciar efetividade e impacto. A efetividade é usada mais frequentemente para expressar o efeito de alguma ação em um determinado grupo populacional, enquanto que o segundo seria mais apropriado para evidenciar os efeitos de um sistema ou política mais ampla na população como um todo. Vistos em uma escala de tempo seria possível medir a efetividade em curto prazo, e apenas no longo prazo, o impacto <sup>44</sup>.

Salazar <sup>6</sup> apresenta na sua proposta para a avaliação da efetividade algumas questões que deverão ser respondidas como, por exemplo: a intervenção proposta pelo Programa cumpriu seus objetivos? Houve mudanças em consequência da aplicação da intervenção e se essas mudanças eram esperadas ou não? Quais fatores contribuíram para esses resultados? Para esta autora <sup>46</sup> a efetividade de uma intervenção é reconhecida quando seus resultados são favoráveis ou exitosos, em condições de vida real e com sustentabilidade.

E ainda <sup>6</sup>, “quando nos referimos à efetividade, estamos avaliando se uma intervenção serve para o que foi criada”. Esta seria, portanto uma distinção importante se considerados os resultados positivos de uma intervenção: há “evidência de eficácia” enquanto a intervenção é desenvolvida com variáveis controladas, enquanto na “efetividade” considera-se seu alcance e sustentabilidade sob a ação de variáveis não controladas. Destarte, com a perspectiva fundamentada, se alcançados os objetivos propostos, em condições de vida real, com sustentabilidade, a efetividade de uma política ou programa estará caracterizada <sup>6</sup>.

A avaliação da efetividade de um programa gera informações para os tomadores de decisão. Possibilita a identificação do que está dando certo ou não, e permite implementar ações que passam a ser necessárias e vêm a beneficiar a

população. Em alguns países a experiência demonstrou que certos elementos permitem e ajudam os tomadores de decisão a se servir dos resultados de uma avaliação e da própria pesquisa <sup>6</sup>.

Cabe reforçar que a avaliação é um processo político devido ao fato desta ser orientada pelas diferentes lógicas dos distintos atores envolvidos no processo de tomada de decisão. E, a avaliação da efetividade do presente estudo esteve focada na dimensão das mudanças e construção de capacidades desenvolvidas <sup>6</sup> pelos atores-chave com o PAA.

Para esta avaliação foram utilizados referenciais bioéticos que foram considerados primordiais para permear todo o processo de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional.

Considerou-se o referencial *Direito Humano*, reconhecendo este, como parte dos direitos e das garantias do ser humano, por meio de sua proteção pelo poder estatal e do estabelecimento de condições mínimas de vida, como o Direito Humano à alimentar-se.

Outro referencial esteve voltado para a *participação* efetiva e consciente dos atores-chave envolvidos no PAA e o controle da sociedade sobre as ações do Estado como conquistas democráticas que são indispensáveis para a consolidação dos objetivos de uma política de SAN.

O da *proteção* foi compreendido como uma atitude de dar abrigo ou cobertura às necessidades essenciais, aquelas que devem ser satisfeitas para que o afetado (assistido?) possa atender a outras necessidades e interesses, como referido por Shcramm <sup>21</sup>.

Considerada como o referencial que esteve relacionado à necessidade de se “tratar desigualmente os desiguais” de modo a se alcançar a igualdade de oportunidades, de desenvolvimento pessoal e social entre os atores de uma política de SAN, foi utilizado a *equidade*.

O referencial bioético da *inclusão social* passa pelo pressuposto que uma ação de SAN politicamente comprometida é aquela capaz de transformar a práxis

social, gerando novas oportunidades, aumento da renda, alimentação adequada, saúde, dentre outras.

#### **2.4.2 Atores-Chave**

Para este estudo foram considerados atores-chave: o agricultor familiar, as instituições receptoras dos produtos e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), estes, beneficiários e gestor estratégico do PAA.

Estes atores-chave são cruciais, pois estão imbricados na compreensão de serem reconhecidos enquanto protagonistas do PAA, uma política de segurança alimentar e pautados no seu reconhecimento, com um projeto coletivo, exercendo cidadania, democracia e autonomia, considerando que os atores se firmam enquanto tais a partir da relação exercida entre estes e o Estado.

Valeriano <sup>45</sup> ressalta que as políticas públicas precisam vislumbrar programas de auxílio coletivo que priorizem o interesse comum de atores envolvidos, assim como sua relação com o âmbito público orientando a aplicação dos recursos públicos destinados para este fim, pois desta maneira as políticas públicas podem tornar-se fortes instrumentos de indução do desenvolvimento local e de transformação, pois são elaboradas de forma a contemplar as características do lugar e seus respectivos atores.

É indispensável que haja reconhecimento em um contexto que possibilite a participação, a afirmação e a defesa de seus projetos e ideias. Porém, esse reconhecimento se dá inicialmente pela visibilidade e participação destes em seus espaços, mas também na concretização de um projeto que reivindica e defende a sua condição de ator perante o outro.

Se os agricultores familiares, principais atores do campo rural brasileiro, são minoritários na composição demográfica e ocupacional do país, sua importância social, econômica e cultural é significativa, como demonstram diversos estudos já realizados sobre eles. É nesta construção de estratégias de poder nos seus espaços

de vida e de atuação, criando alternativas ao que lhes é imposto, que os agricultores familiares têm afirmado sua singular relevância no cenário nacional <sup>51</sup>.

A CONAB é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), criada desde 1990 com o objetivo de gerir a política agrícola no Brasil, acompanhando assim a trajetória da produção desde o planejamento do plantio até chegar à mesa dos consumidores <sup>52</sup>.

A atuação da CONAB contribui para a decisão do agricultor na hora do plantio, da colheita e do armazenamento e segue até a distribuição do produto no mercado, fase em que a garantia dos preços mínimos oferecidos pelo governo é traduzida em abundância no abastecimento e estímulo à produção <sup>52</sup>.

É a CONAB quem fornece os subsídios e o apoio técnico para a operacionalização das decisões do Grupo Gestor, sendo essa instituição quem realiza, junto aos interessados, o trabalho inicial de apresentação do Programa, dos tipos de aquisição e das condições para participação <sup>40,53</sup>.

Esta empresa possui papel relevante no que tange às políticas públicas direcionadas ao fortalecimento da comercialização dos pequenos e médios agricultores familiares.

Para que uma operacionalização seja iniciada, é necessária que um grupo de agricultores familiares encaminhe a CONAB uma proposta de participação com informações sobre os agricultores, os produtos que serão fornecidos com suas respectivas quantidades <sup>46</sup>.

Só participam agricultores familiares que possuem enquadramento nos critérios do Programa Nacional da Agricultura Familiar, que é a identidade desse ator, assegurada por meio do documento Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ou órgãos oficiais de extensão rural ou ainda por meio dos sindicatos de extensão rural. Destaca-se que para obter a identidade de agricultor familiar são requeridos os seguintes dados ou documentos do agricultor: Cadastro de Pessoa Física (CPF); dados acerca de seu

estabelecimento de produção – área; número de pessoas residentes; composição da força de trabalho e da renda; endereço completo) <sup>46</sup>.

Quando a proposta é aprovada e após a confirmação da entrega dos produtos, a CONAB repassa os recursos para a conta da cooperativa/associação que por sua vez repassa o pagamento para cada agricultor familiar, obedecendo ao valor de R\$ 4,5 mil por agricultor/ano. Ressalta-se que os preços pagos pelos produtos são pré-fixados baseados nos valores de mercado local e desde o início do Programa já perpassou por reajustes dos produtos de acordo com os valores de mercado <sup>46</sup>.

A Superintendência Regional da CONAB, no estado da Paraíba é localizada na região metropolitana de João Pessoa, e está na gestão do PAA e acompanha a trajetória da produção agrícola do Estado, desde o planejamento do plantio até chegar à mesa do consumidor final. E assim sucede-se em todos os demais Estados da Federação, o que nos permite concluir que esta Empresa define grande parte das políticas públicas para o abastecimento alimentar do país.

Quanto as Instituições receptoras do Programa, estas devem se encontrar em insegurança alimentar e devem integrar a rede sócio assistencial fornecedora de refeições, tais como creches, abrigos, albergues, asilos dentre outros <sup>54</sup>.

Ressalta-se que é elaborado um projeto em conjunto pelas associações/cooperativas de agricultores e as entidades assistenciais por meio da Secretaria (ou Departamento) de Assistência Social ou equivalente que alie a necessidade do consumo de alimentos dos beneficiários atendidos por essas Instituições e a possibilidade de produção destes alimentos pelos agricultores familiares do município. Esta proposta deverá conter a relação de produtores rurais participantes, os gêneros alimentícios a serem produzidos, a proposta de preço de venda e o local de entrega dos produtos <sup>54</sup>.

Quando elaborada, esta proposta deverá ser aprovada pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do município ou, na falta deste, por um conselho local e só depois é encaminhado para o conselho do Programa em nível estadual ou à CONAB para sua aprovação <sup>54</sup>.

Os recursos são aprovados anualmente, porém estes ficam retidos até a confirmação de que os produtos foram entregues de acordo com os tipos de produtos doados, o padrão de qualidade e a quantidade que se foi estipulada, por meio de um termo de recebimento e aceitação assinado pela instituição que recebeu os produtos <sup>54</sup>.

### **3. OBJETIVOS DO ESTUDO**

#### **3.1 OBJETIVO GERAL**

Avaliar o Programa Aquisição de Alimentos - Modalidade da Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea - na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios de Sapé e Pitimbu da Paraíba na visão dos atores-chave envolvidos e convergentes com referenciais bioéticos.

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Caracterizar o Programa Aquisição de Alimentos, como um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva do Direito Humano, da equidade, da proteção, da participação e da inclusão social;
- Identificar os fatores que contribuíram ou dificultaram para a concepção do PAA, na visão dos atores-chave envolvidos – CONAB e Agricultores Familiares – nos Municípios de Pitimbú e Sapé no Estado da Paraíba, na lente da participação, equidade, proteção e inclusão social;
- Verificar algumas mudanças trazidas pela implantação do Programa PAA, na perspectiva de Agricultores Familiares à luz da inclusão social nos Municípios de Pitimbú e Sapé no Estado da Paraíba;
- Verificar se houve melhoria na alimentação das instituições beneficiadas pelo Programa nos municípios estudados, na perspectiva da garantia do Direito Humano à Alimentação.

## **4. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **4.1 NATUREZA DO ESTUDO**

Segundo Martins <sup>55</sup>, a metodologia é o conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, indagando e questionando acerca de seus limites e possibilidades.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi de natureza quali-quantitativa, exploratória, que envolveu a análise de conteúdo de documentos oficiais do PAA, e uma pesquisa de campo com atores-chave envolvidos. E constituiu-se como dados primários as entrevistas com os atores-chave e os dados secundários o material da análise documental.

Realizou-se um estudo avaliativo sobre a efetividade do PAA na modalidade da Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea, por meio de ferramentas construídas e voltadas para esta avaliação e de acordo com a visão dos atores-chave envolvidos. A proposta integrou o processo de concepção, de funcionamento e a promoção da SAN.

Esta avaliação foi embasada na sua interface com referenciais bioéticos como o da equidade, da participação, da proteção, da inclusão e do Direito Humano, algo sobre o qual as informações não estavam disponíveis na literatura publicada até o momento.

As categorias de análise adotadas foram construídas pela própria pesquisadora mediante a revisão da literatura e trajetória profissional.

Ressalta-se que as convergências se deram mediante o atendimento de informações específicas relacionadas com cada um dos referenciais utilizados, conforme quadro apresentado a seguir:

Quadro 03 - Categorias de análise

<b><u>CATEGORIAS DE ANÁLISE</u></b>	<b><u>PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – MODALIDADE DA COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA DOAÇÃO SIMULTÂNEA</u></b>
<b>DIREITO HUMANO (DH)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Programa proporciona aos agricultores e aos beneficiários estarem livre da fome;</li> <li>• O Programa proporciona alimentação adequada na esfera da qualidade e da quantidade.</li> </ul>
<b>EQUIDADE (E)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações fidedignas para processo de decisão e escolha dos agricultores e dos beneficiários;</li> <li>• Comprometimento político para a promoção da equidade por parte dos gestores, para a escolha dos agricultores.</li> <li>• O estado tem priorizado aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.</li> </ul>
<b>PROTEÇÃO (PT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O estado viabiliza com facilidade a participação dos agricultores;</li> <li>• O Programa propõe a melhoria da qualidade de vida;</li> <li>• O estado oferece apoio aos agricultores familiares.</li> </ul>
<b>INCLUSÃO SOCIAL (IS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existiu aumento da produção após a inserção no Programa;</li> <li>• Ocorreu melhorias nas condições de vida dos agricultores ;</li> <li>• Ocorreu melhorias na alimentação dos beneficiários e da família dos agricultores;</li> <li>• Ocorreu aumento da renda dos agricultores familiares.</li> </ul>
<b>PARTICIPAÇÃO (PA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação em conselhos dos agricultores ;</li> <li>• Existe poder para mobilização dos agricultores;</li> <li>• Participação em reuniões anteriores ao cadastramento para os agricultores;</li> <li>• O Programa possui uma gestão integrada e participativa.</li> </ul>

Fonte: A autora - 2011.

#### 4.2 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS OFICIAIS

Primeiramente foi realizado um estudo com revisão bibliográfica e análises de documentos oficiais, caracterizando o PAA, na modalidade da Compra da

Agricultura Familiar para Doação Simultânea, como um programa de SAN e de garantia do Direito Humano à Alimentação fazendo convergência com referenciais bioéticos aqui propostos.

O estudo envolveu a análise de conteúdo de Bardin<sup>56</sup> em alguns documentos oficiais do Programa e suas convergências com categorias de referenciais bioéticos pré-estabelecidos. A abordagem quantitativa baseou-se na frequência de aparição destas categorias e a qualitativa na presença ou ausência de indicadores não frequentiais, mas que foram suscetíveis em permitir inferências ao material.

As diferentes fases da análise de conteúdo são organizadas em torno de três polos, os quais foram seguidos neste estudo: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados<sup>56</sup>.

Na pré-análise foram definidos os documentos que seriam submetidos à análise, levando em consideração a base legal do funcionamento do PAA. Assim sendo, foi realizada primeiramente uma leitura flutuante deixando-se invadir por impressões e orientações e depois tornou-se a leitura mais precisa em função das categorias que foram estabelecidas.

O corpus final do estudo foi o Artigo nº 19 da Lei 10.696/2003, que instituiu o Programa; o Capítulo III da Lei nº 12.512/2011 que deu nova redação ao artigo nº 19 de 2003; o Decreto nº 6.447/2008 que regulamenta o artigo 19 da Lei nº 10.696; a Portaria nº 47/2008, que estabeleceu os procedimentos para a emissão da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP; a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social nº 312/2006, que designou os membros do Grupo Gestor do Programa Aquisição de Alimentos; a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 111/2003 estabelecendo acesso a famílias de trabalhadores rurais sem terra acampados ao Programa Aquisição de Alimentos e a Resolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) nº 44/2011 que fomentou o acesso de mulheres ao Programa .

Quadro 04 - Análise de conteúdo dos documentos oficiais

<b>Pré-análise</b>	<b>Exploração do Material</b>	<b>Tratamento dos Resultados</b>
<b>Definição dos Documentos (7)</b>	<b>Identificação das categorias</b>	<b>Frequência de aparição</b>
<b>Leitura Flutuante</b>		
<b>Leitura Precisa</b>	<b>Codificação</b>	<b>Medida de Intensidade</b>
<b>Definição do Corpus</b>		

Fonte: A autora - 2012

Na análise foi aplicado aquilo que havia sido sistematizado anteriormente, identificando as categorias existentes e codificando-as. Dessa maneira, o material foi sendo codificado por contagem e pela agregação das unidades de registro, sendo realizado por meio de frases.

Considerou-se a importância das categorias mediante sua frequência de aparição nos documentos em estudo como regras de enumeração para análise e ainda, a medida de intensidade com que cada elemento apareceu como indispensável na avaliação de valores ideológicos presentes no corpus que foi analisado.

#### 4.3 APLICAÇÃO DOS FORMULÁRIOS

Os formulários da pesquisa passaram por um pré-teste, sendo aplicado a uma pequena amostra de futuros entrevistados, no município de João Pessoa, na Paraíba, em dezembro de 2011, objetivando evidenciar possíveis falhas na redação do questionário, complexidade das questões, exatidão, etc. Em suma, o pré-teste foi aplicado para que erros que pudessem comprometer a validade dos resultados fossem evitados.

Foram alteradas 06 (seis) questões do formulário direcionado aos agricultores familiares, possibilitando garantir um melhor entendimento dos entrevistados, minimizar a interferência do entrevistador ou a indução a resposta de outras perguntas. Os instrumentos contaram com questões mistas, de múltipla escolha e

subjetivas, de maneira a contemplar todas as informações necessárias ao que o estudo se propôs.

A coleta dos dados foi realizada durante o período de 20 de dezembro de 2011 a 05 de Janeiro de 2012, mediante visita pré-agendada com as instituições pesquisadas e com os agricultores familiares onde foram preenchidos os formulários investigativos.

Ressalta-se que houve tentativas de direcionamento dos Presidentes das cooperativas, para que fossem entrevistados determinados agricultores familiares. Porém, para o número da amostra dos agricultores foi utilizado um percentual de 20% por sorteio dentre os cadastrados em uma das cooperativas e associações cadastradas no Banco de Dados da CONAB da Paraíba dos dois municípios selecionados para o estudo, as quais tinham fornecido pelo menos 20 toneladas de alimentos para doação, sendo estes, portanto, os entrevistados.

Alves-Mazzotti e Gewandsznajder<sup>57</sup> enfatizam o quanto é importante para o pesquisador estar próximo do objeto ou processo pesquisado, pois confere a todo estudo um caráter mais confiável e comprometido, permitindo ainda um maior envolvimento e entendimento de todo o processo do Programa em estudo.

A aplicação dos formulários possibilitou que os participantes discorressem sobre as questões apresentadas, permitindo-se perceber importantes informações do processo de implantação e funcionamento do PAA. Foi utilizado um formulário específico para cada ator-chave envolvido: um instrumento para a CONAB, um para o agricultor familiar e outro para as instituições beneficiadas.

Este preenchimento foi gravado, com o auxílio de aparelho de MP4, e realizado pela própria pesquisadora, conforme a disponibilidade e consentimento dos entrevistados.

Para a avaliação da visão do ator-chave envolvido, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (Superintendência Regional e Gerência de Operações), o instrumento (APÊNDICE A) versou em questões direcionadas para avaliar a

efetividade do Programa sobre a participação, a equidade, a proteção e a inclusão social.

Quanto à avaliação da efetividade do Programa na visão dos atores-chave da agricultura familiar, os formulários (APÊNDICE B) se basearam em questões que possibilitassem avaliá-lo na perspectiva da participação, da equidade, da proteção e da inclusão social.

Para a avaliação sobre as melhorias trazidas para a alimentação nas instituições beneficiadas foi utilizado o formulário (APÊNDICE C) que foi aplicado em instituições na perspectiva da garantia do Direito Humano à Alimentação.

#### 4.4 OS ATORES-CHAVE E OS CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO DOS PARTICIPANTES

Realizou-se um estudo de campo com os atores-chave envolvidos no Programa, Superintendência Regional da CONAB – PB, gestor estratégico –, agricultores familiares nos municípios de Sapé e Pitimbu e com gestores de instituições beneficiadas.

A Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB na Paraíba foi representado pelo Gerente de Operações, responsável pela execução do PAA em todo o Estado da Paraíba.

A escolha dos agricultores familiares participantes ocorreu por meio de sorteio dentre aqueles cadastrados e ativos no Banco de Dados da CONAB e a seleção das instituições beneficiadas foi definida segundo a vinculação destas com os agricultores sorteados para amostra.

Os critérios de inclusão dos agricultores familiares foram: a) estar cadastrado por mais de um ano no PAA na modalidade da Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea, coordenado e executado pela CONAB Paraíba e b) aceitar participar da pesquisa e assinar o TCLE.

Os critérios de exclusão dos agricultores familiares foram: a) não estar cadastrado por mais de um ano no PAA na modalidade da Compra da Agricultura

Familiar para Doação Simultânea, coordenado e executado pela CONAB Paraíba e/ou b) não aceitar participar da pesquisa e assinar o TCLE.

Quanto às instituições receptoras, os critérios de inclusão foram: a) estar sendo contempladas com a doação dos produtos por mais de um ano e beneficiadas pelos agricultores familiares em estudo e, b) o gestor desta ter assinado o TCLE. E, os critérios de exclusão foram: a) estar sendo contemplado com a doação de produtos por período inferior a um ano e/ou b) o gestor se recusar a assinar o TCLE.

A escolha dos dois municípios a serem estudados se deu em parceria com a Superintendência Regional da Paraíba da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, a qual identificou dois municípios: Pitimbu, município com grande potencial e evolução no Programa, e Sapé, com entraves ainda desconhecidos para sua implementação de forma mais efetiva.

#### 4.5 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES

O Estado da Paraíba foi dividido em quatro mesorregiões: Mata Paraibana, Agreste Paraibano, Borborema e Sertão Paraibano (Figura 1). A mesorregião não é uniforme. Os espaços são diferenciados tanto no que se refere ao quadro natural quanto às articulações com os núcleos urbanos e às atividades econômicas. Daí a existência das Microrregiões Homogêneas, que são agrupamentos de municípios com maiores semelhanças e vínculos (Figura 2).

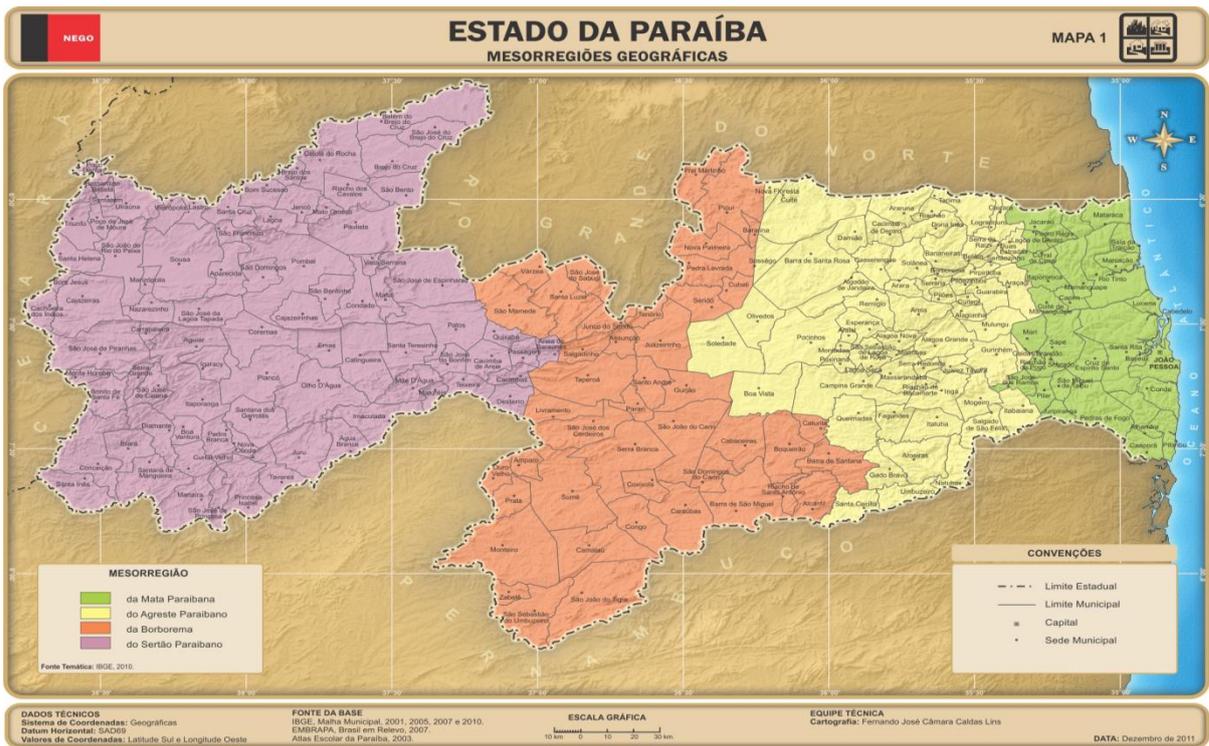


Figura 01- Estado da Paraíba em Mesorregiões  
Fonte: Atlas Escolar da Paraíba. 2011

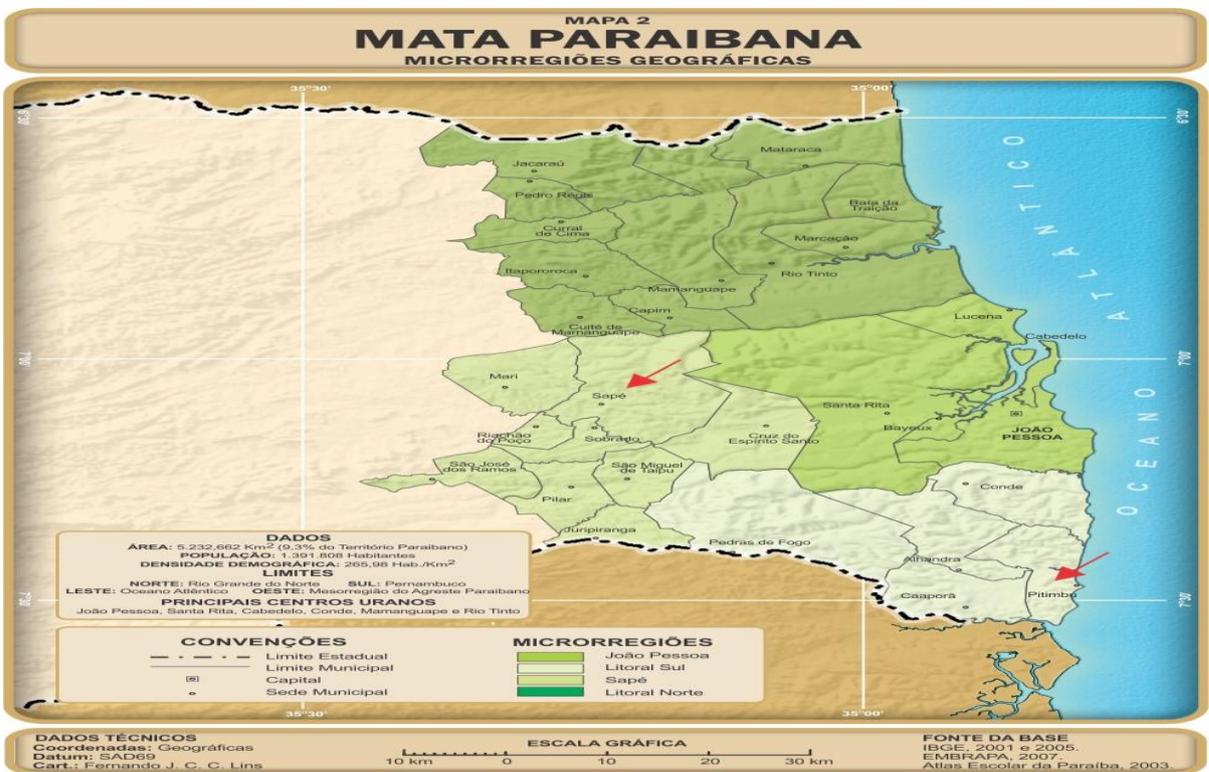


Figura 02 - Mata Paraibana – Microrregiões geográficas  
Fonte: Atlas Escolar da Paraíba. 2011

Os municípios de Pitimbu e Sapé (ver Figura 2), embora situados na Mesorregião da Mata Paraibana apresentam identidades bem diferenciadas da ótica geo-histórica e cultural.

O Município de Pitimbu tem uma história recente como município, pois data sua fundação de 22 de dezembro de 1961. Com apenas 51 anos, registra sua ocupação de alguns séculos vez que originou-se de um aldeamento indígena, do grupo Tabajara <sup>58</sup>. Apresenta um extenso litoral com destaque para 13 praias de expressivo valor turístico.

O Município de Sapé é mais antigo que Pitimbu, pois foi fundado em 01 de dezembro de 1925, hoje com 86 anos. É conhecido como a terra do abacaxi, por ter sido o maior exportador paraibano do produto.

A seguir são apresentados dois quadros que sintetizam a localização e a caracterização de cada um dos municípios.

Quadro 05- Caracterização dos Municípios de Pitimbu e Sapé.

<b>PITIMBU</b>	
<b>LOCALIZAÇÃO</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS</b>	
<b>Área</b>	136,045 km <sup>2</sup>
<b>População</b>	17.024 hab. <i>IBGE/2010</i>
<b>Densidade</b>	125,14 hab./km <sup>2</sup>
<b>INDICADORES</b>	
<b>IDH</b>	0,594 <i>médio</i> <i>PNUD/2000</i>
<b>PIB</b>	R\$ 82.794,150 mil <i>IBGE/2008</i>
<b>PIB per capita</b>	R\$ 4.995,42 <i>IBGE/2008</i>

Fonte: www.ibge.gov.br Acesso: maio/2012

<b>SAPÉ</b>	
<b>LOCALIZAÇÃO</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS</b>	
<b>Área</b>	316,330 km <sup>2</sup>
<b>População</b>	50.151 hab. <i>IBGE/2010</i>
<b>Densidade</b>	158,54 hab./ km <sup>2</sup>
<b>INDICADORES</b>	
<b>IDH</b>	0,556 <i>médio</i> <i>PNUD/2000</i>
<b>PIB</b>	R\$ 214.536,661 mil <i>IBGE/2008</i>
<b>PIB per capita</b>	R\$ 4.498,57 <i>IBGE/2008</i>

Fonte: www.ibge.gov.br Acesso: maio/2012

Ambos os municípios pesquisados registram em sua história um passado de muitas lutas desenvolvidas pela sua população na busca pela propriedade da terra e pela garantia do alimento.

Em livro consultado <sup>59</sup>, Dom José Maria Pires ao prefaciá-lo afirma referindo-se ao universo da população rural pesquisada:

A consciência nacional só teria a lucrar com o esforço de guardar e transmitir a memória dos que sustentam a esperança que é certeza de uma sociedade mais justa e mais fraterna, com mais amor, mais comida, mais bem estar e menos violência.

Moreira <sup>59</sup> ressalta que a população referida exerceu um importante papel no processo de reforma agrária e assentamentos em todo o Estado da Paraíba. A seguir, lista-se uma série de registros que comprovam a afirmativa feita.

- no período entre 1970/1996 foram registrados seis conflitos de terra em Pitimbu;
- em maio de 1996 surgiram cinco conflitos em Sapé e em Pitimbu permanecia um conflito sem solução;
- em 1996 registrou-se um acampamento de trabalhadores sem terra em Pitimbu e dois em Sapé;
- para efeito de reforma agrária, algumas áreas foram desapropriadas, compradas ou transferidas em Pitimbu: uma entre 1966 e 1990; cinco entre 1993 e 1996; e duas compradas para fins de reforma agrária.
- em 1996 existiam seis áreas de assentamentos sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);
- até 1986 não existia nenhum sindicato de trabalhadores rurais em Pitimbu, embora entre 1965 e 1966 tenham surgido em Sapé;
- na luta pela terra entre 1962 e 1995 três trabalhadores rurais foram mortos (João Pedro Teixeira – 1962, João Alfredo Dias – 1964 (Nego Fuba) e Pedro Inácio de Araújo – 1964 (Pedro Fazendeiro) em confronto com a polícia;

- o movimento das Ligas Camponesas (surgido no Brasil na década de 60) foi a mais expressiva organização contra as relações de trabalho, no campo e de luta pela Reforma Agrária. Na Paraíba, este movimento foi muito representativo no município de Sapé, incluído na zona da mata canavieira, área de domínio de engenhos, usina e uma massa de trabalhadores pobres sem acesso à terra, nem à renda.

Atualmente localiza-se em Pitimbu um dos assentamentos de reforma agrária mais produtivos da Paraíba – o Aspasa. Este assentamento possui quase 1.130 hectares e absorve 150 famílias, todas com títulos de Domínio da Terra desde 2008.

A produção é voltada para culturas como o inhame, macaxeira, frutas (acerola, graviola, maracujá, mamão, coco verde e seco) além de hortaliças diversas. A maioria desta produção destina-se ao PAA e, as demais, por intermédio de atravessadores, chegam às Centrais de Abastecimento (CEASAS) de João Pessoa e de Recife ou ainda são comercializadas em feiras agroecológicas e feiras livres.

A população desses municípios é muito politizada por herança de suas práticas e por isso mantém um perfil de resistência e luta pela reforma agrária. Eles registram hoje, muitas conquistas como, por exemplo, associações e cooperativas que se dedicam ao artesanato e à agricultura.

#### 4.6 ANÁLISE DOS FORMULÁRIOS E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A análise dos conteúdos dos formulários se deu a partir de categorias de análise que foram adotadas, segundo os atores-chave envolvidos e os referenciais bioéticos propostos.

Todos os formulários foram revisados e complementados por meio do acompanhamento das gravações. A análise em seu aspecto quantitativo residiu na análise substancial das categorias de análise. Os dados foram armazenados em um banco de dados, desenvolvido com a ajuda do Programa do Microsoft Office Excel 2007, composto de planilhas independentes para cada aspecto analisado.

A investigação qualitativa problematizou os dados encontrados e interpretáveis, embasados no referencial teórico da Bioética e de seus referenciais

estudados e tendo em vista as suas possibilidades de interpretação. Foi realizada a codificação das informações, objetivando agrupar os dados convergentes com as categorias propostas (Quadro 01).

#### 4.7 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

O presente estudo foi apreciado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Ciências da saúde da Universidade de Brasília, de acordo com as Diretrizes e Normas Regulamentadoras de pesquisa envolvendo Seres humanos do Conselho Nacional de Saúde, Resolução Nº 196 de 10 de outubro de 1996 (Brasil, 1996), e aprovado sob o nº 168/11.

As convergências das informações com as categorias de referenciais bioéticos pré-estabelecidos e os fatores críticos provenientes das entrevistas foram analisadas de maneira imparcial, e a apresentação dos resultados, foram ilustrados em quadros.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste item serão apresentados os resultados e as respectivas discussões acerca da avaliação do PAA, de acordo com a análise da base legal e a visão dos atores-chave envolvidos no Programa, representados pela CONAB, agricultores familiares e instituições beneficiadas.

No decorrer deste item foram analisados e discutidos os resultados por meio de referenciais bioéticos convergentes a partir da fundamentação teórica apresentada no capítulo 2 e estão divididos em subitens de acordo com os objetivos propostos.

### 5.1 O PAA NA PERSPECTIVA DO DIREITO HUMANO, DA EQUIDADE, DA PROTEÇÃO, DA PARTICIPAÇÃO E DA INCLUSÃO SOCIAL.

De acordo com a análise da base legal do PAA, verificaram-se convergências entre as categorias propostas e o conteúdo do corpus em estudo.

Apresenta-se abaixo, o resultado da análise de conteúdo de cada normativo investigado propiciando uma descrição mais detalhada. Ressalta-se que, as unidades de registro, algumas vezes, abarcaram ao mesmo tempo mais de uma categoria de análise.

O artigo 19 da Lei nº 10.696 de 02/07/2003 <sup>60</sup>, a qual instituiu o PAA, possui convergências em todas as categorias de análise. Dentre estas categorias, a maior frequência se deu da categoria de Direito Humano, aqui levado em consideração a garantia de uma alimentação adequada e da promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Quadro 06 - Convergências de referenciais bioéticos no Artigo 19 da Lei nº 10.696 de 02/07/2003.

CATEGORIA	CONVERGÊNCIA
DH – Direito Humano	“(...) pessoas em situação de insegurança alimentar (...)”  “(...) ações de combate à fome (...)”  “(...) à Promoção da Segurança Alimentar (...)”
PT – Proteção	“(...) Incentivar a agricultura familiar (...)”
PA – Participação	“(...) Grupo Gestor (...)”
IS – Inclusão Social	“(...) Incentivar a agricultura familiar (...)”

Fonte: Formulário de Pesquisa.

No Capítulo III da Lei nº 12.512 de 14/10/2011 <sup>61</sup>, que trata do PAA, observou-se convergências com todas as categorias bioéticas, e ainda, apresentou-se como o instrumento legal com mais frequência e intensidade dos referenciais.

Quadro 07 - Convergências de referenciais bioéticos no Capítulo III da Lei nº 12.512 de 14/10/2011

CATEGORIA	CONVERGÊNCIA
DH – Direito Humano	“(...)alimentos doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar (...)”  “(...) ações de promoção de Segurança Alimentar (...)”  “(...) doação a pessoa e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional”.  “(...) Promover o acesso a alimentação em quantidade, qualidade e regularidade (...)”  “(...)Direito Humano a alimentação saudável e adequada (...)”  “(...)ações de combate a fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (...)”
EQ – Equidade	“(...) critérios para contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda (...)”  “(...) pessoas em insegurança alimentar (...)”  “(...) priorizar gestantes, nutrizes e crianças (...)”

	<p>“(...) povos indígenas, quilombos rurais (...)”</p> <p>“(...) dispensa de licitação (...)”</p>
PT - Proteção	<p>“(...) Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional são instâncias de controle do PAA, ou Conselho de Assistência Social ou Conselho de Desenvolvimento Sustentável (...)”</p> <p>“(...) dispensa de procedimento licitatório (...)”</p> <p>“(...) celebração de Termo de Adesão (...)”</p> <p>“(...) União contribuirá com as despesas de operacionalização (...)”</p> <p>“(...) Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEAS, instâncias de controle e participação Social (...)”</p> <p>“(...) apoiar as cooperativas (...)”</p>
PA – Participação	<p>“(...) Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional são instâncias de controle do PAA, ou Conselho de Assistência Social ou Conselho de Desenvolvimento Sustentável (...)”</p> <p>“(...)Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEAS, instâncias de controle e participação Social (...)”</p>
IS – Inclusão Social	<p>“(...)a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, realiza ações de articulação com cooperativas e demais organizações de agricultores familiares (...)”</p> <p>“(...) incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social (...)”</p>

Fonte: Formulário de Pesquisa.

No Decreto nº 6447 de 07/05/2008 <sup>62</sup>, que regulamenta o artigo 19 da Lei nº 10.696 <sup>60</sup>, observou-se convergências com as categorias propostas como apresentado abaixo:

Quadro 08 - Convergências de referenciais bioéticos no Decreto nº 6447 de 07/05/2008

CATEGORIA	CONVERGÊNCIA
DH – Direito Humano	<p>“(...) pessoas em situação de insegurança alimentar (...)”</p> <p>“(...) doação de alimentos ao Programa de Acesso à</p>

	Alimentação (...)"
EQ – Equidade	“(…) preços levam em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar (...)"  “(…) regiões prioritárias para implantação do Programa (...)"
PT – Proteção	“(…) grupo Gestor (...)"  “(…) condições de apoio à formação de estoques (...)"  “(…) medidas necessárias para operacionalização do PAA (...)"  “(…) recursos do Fundo de Combate e Erradicação da pobreza (...)"  “(…) seguro que deverá cobrir 100% do valor da produção (...)"  “(…) convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios (...)"
IS – Inclusão Social	“(…) venda dos produtos adquiridos (...)"
PA - Participação	“(…) grupo Gestor (...)"

Fonte: Formulário de Pesquisa.

A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 111 de 26/11/2008 <sup>63</sup> que diz respeito à necessidade de proporcionar oportunidades de acesso às famílias de trabalhadores rurais sem terra acampados ao Programa, apresentou convergência com apenas três categorias, conforme apresentado a seguir:

Quadro 09 - Convergências de referenciais bioéticos na Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 111 de 26/11/2008

CATEGORIA	CONVERGÊNCIA
EQ – Equidade	“(…) acesso a famílias de trabalhadores rurais acampados (...)"
PT – Proteção	“(…) acesso a famílias de trabalhadores rurais acampados (...)"
IS – Inclusão Social	“(…) acesso a famílias de trabalhadores rurais acampados ao PAA (...)"

Fonte: Formulário de Pesquisa.

A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 47 de 26/11/2008 <sup>64</sup>, que trata das condições de emissão da Declaração de Aptidão ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP apresentou convergências com três categorias como segue na descrição abaixo.

Quadro 10 - Convergências de referenciais bioéticos na portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 47 de 26/11/2008

CATEGORIA	CONVERGÊNCIA
EQ – Equidade	“(…) beneficiários pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, quilombolas, indígenas (…)”  “(…) não cobra quaisquer custos pela emissão da DAP”
PT – Proteção	“(…) emissão da DAP (…)”  “(…) Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (…)”
IS – Inclusão Social	“(…) DAP – permite o acesso às demais políticas públicas dirigidas a essa categoria de produtores (…)”

Fonte: Formulário de Pesquisa.

A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome nº 312 de 25/09/2006 <sup>65</sup>, a qual designa os membros participantes do Grupo Gestor, foi o documento que pouco apresentou convergências com os referenciais bioéticos propostos, e ainda permitiu a inferência quanto da ausência do agricultor familiar em instância necessária de representatividade. A seguir, está descrita as únicas convergências encontradas.

Quadro 11 - Convergências de referenciais bioéticos na portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome nº 312 de 25/09/2006

CATEGORIA	CONVERGÊNCIA
PA – Participação	“(…) beneficiários pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, quilombolas, indígenas (…)”  “(…) não cobra quaisquer custos pela emissão da DAP (…)”
EQ – Equidade	“(…) beneficiários pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, quilombolas, indígenas (…)”

Fonte: Formulário de Pesquisa.

O último documento analisado foi a Resolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sob nº 44 de 16/08/2011 <sup>66</sup> a qual fomenta o acesso a mulheres ao PAA, o qual apresentou convergência com quatro categorias, como segue:

Quadro 12 - Convergências de referenciais bioéticos na Resolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sob nº 44 de 16/08/2011

CATEGORIA	CONVERGÊNCIA
DH – Direito Humano	“(…) segurança alimentar e nutricional (…)”

EQ – Equidade	“(…) reconhecimento das mulheres (…)”  “(…) participação de mulheres como critério de priorização na seleção e execução de propostas (…)”  “(…) 40% e 30% de mulheres do total de produtores fornecedores... caso contrário justificativa (…)”
PT – Proteção	“(…) 40% e 30% de mulheres do total de produtores fornecedores... caso contrário justificativa (…)”
IS – Inclusão Social	“(…) geração de renda para mulheres (…)”

Fonte: Formulário de Pesquisa.

Quadro 13 - Frequência/intensidade de convergências entre categorias bioéticas e documentos da base legal do PAA.

CATEGORIAS	DH	EQ	PT	PA	IS
CORPUS					
Lei nº10.696 de 02/07/2003 - artigo 19	03	00	01	01	01
Lei nº12.512 de 14/10/2011 - capítulo iii	06	05	06	02	02
Decreto nº6447 de 07/05/2008	02	02	06	01	01
Portaria MDA nº111 de 26/11/2008	00	01	01	00	01
Portaria MDA nº 47 de 26/11/2008	00	02	02	00	01
Portaria MDS nº 312 de 25/09/2006	00	01	00	01	00
Resolução MDS nº 44 de 16/08/2011	01	03	01	00	01
Frequência de aparições / intensidade	12	14	17	05	07

Fonte: A autora – 2012

LEGENDA:

<b>DH</b> <b>Direito Humano</b>	<b>EQ</b> <b>Equidade</b>	<b>PR</b> <b>Proteção</b>	<b>PA</b> <b>Participação</b>	<b>IS</b> <b>Inclusão Social</b>
------------------------------------	------------------------------	------------------------------	----------------------------------	-------------------------------------

A Bioética é ferramenta que se dispõe a resolver conflitos éticos a partir de uma análise mais ampla e complexa da realidade, tendo por base os direitos humanos, considerando a situação social e econômica dos envolvidos. Atua em esfera pública, seja por meio da intervenção na situação social dos excluídos, seja pela responsabilização do Estado pela proteção dos indivíduos.

Schramm <sup>67</sup> lembra, inclusive, que a utilização que ora é feita do princípio de Proteção resgata o papel protetor do Estado. Os autores fundamentam que o

princípio de proteção permite a justificação e a análise de políticas públicas, ao requerer a clara identificação dos objetivos e dos atores envolvidos em sua implementação, assim como a especificação dos meios adequados para sua execução.

Politicizada ou social, a Bioética possui um enfoque direcionado ao papel do Estado na proteção dos vulneráveis e excluídos, corrente essa que visa uma Bioética que forneça mecanismos de mudanças sociais efetivas.

Cabe aqui registrar algumas controvérsias hodiernas em debate entre os bioeticistas, sobre a adjetivação que enfrenta a Bioética na tentativa de qualificá-la.

Ressalta-se que o PAA foi concebido para atender prioritariamente aos vulnerados na promoção da segurança alimentar e nutricional, pois parte de seu objetivo central que é o de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional <sup>42</sup>. Nesse sentido sua adequação às categorias bioéticas, direito humano, equidade e proteção é incontestável, podendo-se, por isso, afirmar que o marco legal desta política pública coaduna-se aos princípios éticos.

Entretanto, o PAA também apresenta em seu objetivo central o objetivo de promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar <sup>42</sup>, contribuindo para aumentar a oferta de alimentos produzidos e promover a autonomia das famílias produtoras. Cabe ainda considerar que é preciso associar o objetivo de uma política de segurança alimentar e nutricional com estratégias mais de desenvolvimento econômico e social que venham a garantir a equidade e a inclusão social para todos.

Mesmo tendo em vista, que a análise da base legal do programa demonstrou convergências com os referenciais da equidade e da inclusão social é indispensável fortalecer tais aspectos por meio de ações intersetoriais de governo, que possam assegurar aspectos fundamentais como o crédito ao pequeno produtor agrícola bem como aquelas destinadas a implementar a infra-estrutura indispensável à produção.

Percebe-se, portanto, que o programa age em duas etapas importantes, a do suprimento alimentar à população vulnerada, que se encontra em insegurança alimentar; e o momento produtivo, incluindo a destinação ao consumo. Se a primeira destas etapas é plenamente atendida, ao menos nas bases legais do Programa, a segunda deixa a desejar em pelo menos dois aspectos, discutidos a seguir.

Alguns referenciais bioéticos têm correlação com o que estudiosos da área da Segurança Alimentar e Nutricional identificam como necessários para se analisar política pública de Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva da garantia do Direito Humano à Alimentação, porém há escassez de estudos na análise destes.

Destaca-se que, assim como, com a Saúde Coletiva, onde interfaces não ocorrem, exclusivamente, pela proximidade das temáticas que estas possuem, mas, também pelo modo e metodologia em abordá-las <sup>23</sup>.

É preciso associar o objetivo da política de Segurança Alimentar e Nutricional com estratégias de desenvolvimento econômico e social que venham a garantir a equidade e a inclusão social para todos <sup>53</sup>. A base legal do Programa demonstrou convergências com os referenciais da equidade e da inclusão social.

O Programa apresenta como objetivo central:

“(...) garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” <sup>42</sup>.

Assim, percebe-se que o Programa age em duas etapas importantes: a do suprimento alimentar da população que encontra-se em insegurança alimentar, no momento produtivo; e no momento do consumo garantindo o Direito Humano à Alimentação Adequada e promovendo a Segurança Alimentar à luz da garantia do direito humano mais elementar do ser humano, o de poder alimentar-se.

Garrafa <sup>15</sup> indica que a inclusão social é inerente ao cidadão emancipado, o qual reflete de maneira efetiva a sua autonomia. A inclusão é fruto da conquista do direito de decidir e da real possibilidade de exercício desse direito e não pode

decorrer de mera concessão. O autor explica que para a Bioética de Intervenção, a inclusão social é a ação cotidiana de pessoas concretas e precisa ser tomada na dimensão política, como um processo no qual os atores sociais articulam suas próprias ações <sup>15</sup>. Considerando tal necessidade, a análise bioética da base legal do PAA demonstra que essa articulação necessita ser aprimorada no contexto da política de segurança alimentar, no que concerne a representatividade do agricultor familiar nas instâncias de tomadas de decisão.

Tal como se pode depreender da análise dos documentos, o princípio da participação não se apresenta de forma ativa e informada, bem como não garante a disponibilidade de instrumentos necessários de recursos que possibilitem efetivamente esta participação. Portanto, aprimorar a participação dos atores sociais envolvidos nas políticas públicas é de grande relevância, pois sem ela esta política continuará sendo construída verticalmente, objetivando fazer *para* eles e não *com* eles, o que trará grande possibilidade de não alcançar os resultados esperados. Para tanto, é necessária a participação de todos: as diferentes instâncias de governo, a sociedade civil, os movimentos sociais, as instituições de pesquisa, os formadores de opinião e a comunidade internacional. É com a participação de todos, incluindo aqueles diretamente interessados, que se alcança a equidade e a inclusão social de cada um.

O Estado deve buscar meios para estimular indivíduos e famílias a recuperar a capacidade de conquistar o próprio sustento. Esta é uma das propostas de alcance deste Programa, uma vez que defende um compromisso político e ético com valores primordiais como a promoção da alimentação. Os documentos analisados mostram a potencialidade do princípio da proteção no Programa, reforçando o papel do Estado em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional de forma ativa, necessidade premente para que o direito humano à alimentação possa ser realidade. Entretanto, verifica-se a necessidade de introduzir nesta política mais um degrau, estabelecendo uma atuação articulada com outros setores governamentais para estimular a autonomia dos indivíduos e grupos e garantir sua efetiva emancipação. Só assim se estará rompendo com o ciclo de pobreza e dependência, que são marcas da vulneração.

Apesar desta ressalva, pode-se perceber que o PAA constitui uma resposta estruturante no campo da segurança alimentar e nutricional, voltando-se, prioritariamente, à garantia do Direito Humano à Alimentação. Tal constatação confirma a afinidade com os referenciais e pressupostos bioéticos, como o direito humano, a equidade, a proteção, a inclusão social e participação social. Mesmo considerando as limitações já indicadas, as convergências demonstraram que os referenciais analisados estão inseridos no âmbito da base legal do PAA, constatação que estimula empreender esforços para seu aperfeiçoamento.

## 5.2 O PAA NA VISÃO DOS ATORES-CHAVE ENVOLVIDOS NA LENTE DA PARTICIPAÇÃO, DA EQUIDADE, DA PROTEÇÃO E DA INCLUSÃO SOCIAL.

### 5.2.1 Caracterização dos Participantes

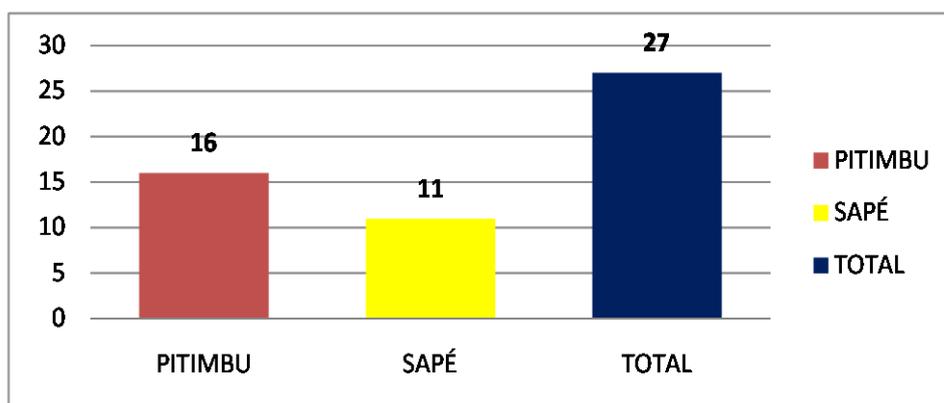


Figura 03 - Total de Agricultores Familiares Entrevistados por Município  
Fonte: Formulário de Pesquisa

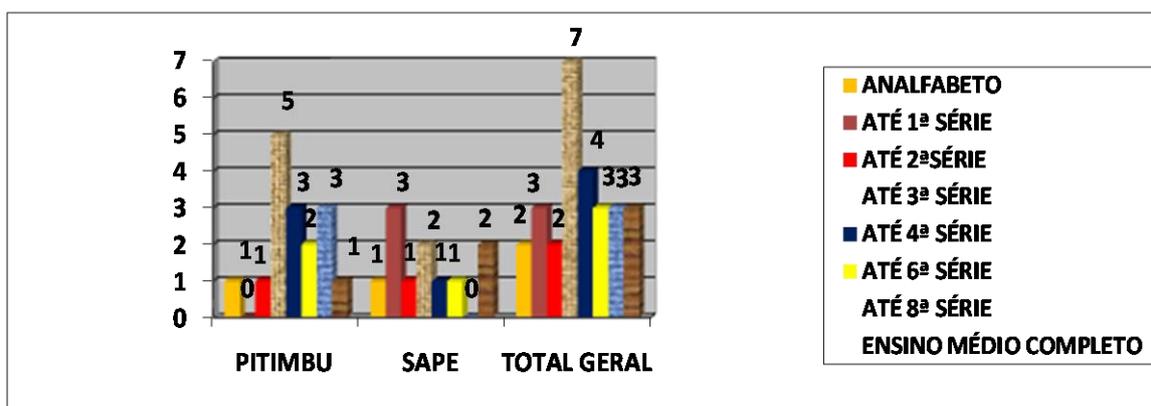


Figura 04 - Escolaridade dos Agricultores Familiares  
Fonte: Formulário de Pesquisa

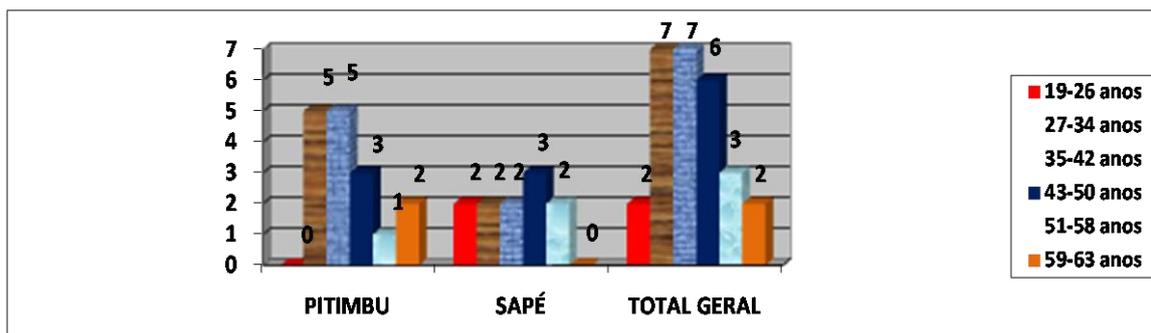


Figura 05 - Faixa Etária dos Agricultores Familiares  
Fonte: Formulário de Pesquisa

Dentre os agricultores familiares entrevistados (Figura 03) 16 foram do município de Pitimbu e 11 de Sapé, aonde (Figura 04), 02 (dois) eram analfabetos, 03 (três) possuíam ensino médio completo e a grande maioria, 22 (vinte e dois) apresenta-se com uma escolaridade entre a 1ª série do fundamental I e a 8ª série do fundamental II (com ensino fundamental incompleto). Essa análise foi relevante, pois o nível de escolaridade interfere diretamente na forma como as informações são interpretadas durante toda a participação no Programa. Além disso, o baixo nível de escolaridade dificulta o enquadramento nas exigências requisitadas para participação no Programa.

Com faixa etária bastante diversificada (Figura 05), e um quantitativo de 20 (vinte) entre os entrevistados, apresentaram idade entre 27 e 50 anos, e pode-se observar que em sua maioria são filhos que estão dando continuidade às atividades rurais dos próprios pais.

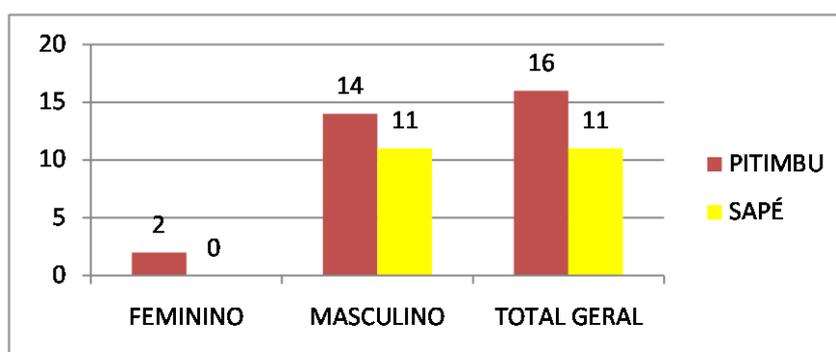


Figura 06 - Frequência de Agricultores Familiares por Sexo  
Fonte: Formulário de Pesquisa

Dos 27 (vinte e sete) agricultores familiares que responderam ao questionário, apenas 02 eram do sexo feminino (Figura 06), demonstrando uma baixa participação das mulheres, tal representatividade deverá obter algumas mudanças, tendo em vista a Resolução do Ministério de Desenvolvimento Social n. 44/2011 que vem fomentar o acesso de mulheres ao Programa.

Hernández <sup>68</sup> em seu estudo descreve sobre a demanda dos movimentos sociais pelo direito a crédito das mulheres agricultoras como constituinte de uma reivindicação pela igualdade de direitos, reconhecimento da diferença de um grupo que têm sido historicamente desvalorizadas no campo. E com evidências, constata que as mulheres como beneficiárias do crédito têm possibilidade de desenvolver ou fortalecer uma atividade produtiva permitindo o seu reconhecimento como mulheres agricultoras.

Com a Resolução anteriormente citada, espera-se um fortalecimento ainda maior do reconhecimento dessas mulheres agricultoras impulsionando o seu acesso ao PAA.

Com relação ao tempo em que estes agricultores familiares participam do Programa, 04 (quatro) possuem mais de ano de participação, 21 (vinte e um) possuem entre dois e três anos, e 02 (dois) com quatro anos de permanência, dados estes que demonstra fidelização do próprio Programa para com os seus beneficiários.

A despeito do perfil socioeconômico dos agricultores familiares do Programa, constatou-se que a maioria depende exclusivamente do trabalho familiar para a condução de sua produção e a relatam que se o programa acabar terá baixa na renda familiar.

Quando questionados sobre quais produtos fornecem para o programa destacaram-se: acerola, banana, batata, batata-doce, cará são tomé, feijão, feijão-verde, inhame, inhame da costa, macaxeira, coco, limão, maracujá, mamão e peixe tilápia. Sabendo que uma das propostas do Programa é a promoção da SAN por meio dos produtos da agricultura familiar, ressalta-se a diversidade em seu aspecto qualitativo e quantitativo para uma alimentação saudável, seja esta para os próprios

agricultores familiares ou para as instituições beneficiadas que consomem essa produção.

Pode-se destacar a valorização dos produtos regionais e a preservação da cultural alimentar perante o meio social em que os agricultores vivem.

Autores <sup>41</sup> identificaram a diversificação, o aumento e a melhoria da qualidade dos produtos para o autoconsumo, fatores que extrapolam também para o comércio local. Ressalta ainda a existência de repasse dos produtos para municípios vizinhos, além daquela em que a produção é apoiada pelo Programa.

Becker e Anjos <sup>69</sup> evidenciaram a relação existente entre diversificação produtiva e qualidade da alimentação que fomenta a perspectiva de segurança alimentar da família dos agricultores familiares e destacou que metade das famílias estudadas afirmou ter ampliado o número de cultivos depois de ingressarem no Programa, o que influenciou positivamente na condição de sua própria alimentação.

Verifica-se que o PAA estimula a produção e o consumo de alimentos regionais, o que resulta no resgate e na preservação de muitos costumes, hábitos e cultura que talvez estivessem sendo esquecidos.

Assim sendo, e como apresentado nos documentos legais do Programa, o PAA apresenta uma perspectiva voltada para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e da Garantia do Direito Humano à Alimentação.

### **5.2.2 Referenciais reconhecidos para uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

A literatura apresenta alguns referenciais já reconhecidos para uma política de Segurança Alimentar e já consagrados na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional que vão ao encontro de alguns dos referenciais bioéticos aqui propostos.

Maluf <sup>36</sup> apresenta alguns desses princípios, mas denomina-os de diretrizes como:

o de adotar a ótica da promoção do direito a alimentação adequada, assegurar o acesso universal aos alimentos, promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos em bases socialmente equitativas, com ênfase na agricultura familiar.

Além disso, segue sugerindo que toda formulação, implementação e monitoramento de uma política de segurança alimentar deveria promover cinco princípios básicos e apresenta como primeiro o da intersectorialidade <sup>36</sup>, a segunda se refere a ações conjuntas entre Estado e sociedade, o que significa a participação social na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, assegurando qualidade e fluxo de informações, mecanismos de responsabilização de gestores e demais atores sociais. Apresenta como terceiro, a equidade no acesso à alimentação, bem como na formulação e implementação de ações, onde considera os processos sociais e as formas de interação entre atores sociais com a adequação e transparência dos critérios de elegibilidade e seletividade <sup>36</sup>.

O quarto princípio traz referência à articulação entre medidas emergenciais e ações estruturantes <sup>36</sup>, que se enquadram nos referenciais da proteção e da inclusão social. Por fim, é apresentada a descentralização das ações e articulação entre orçamento e gestão, onde são estabelecidos papéis e atribuições para as esferas de Governo, seja ele Federal, Estadual ou Municipal.

Buscando a intersectorialidade efetiva no PAA, um dos caminhos é a efetivação do princípio da participação. Cabe ressaltar a intersectorialidade como mecanismo político para a efetivação deste. Burlandy <sup>70</sup> refere a promoção da intersectorialidade como uma tarefa desafiadora e que exige a confluência de distintos mecanismos, processos e instrumentos institucionais e menciona o balanço entre a autonomia dos subsistemas e sua integração como complexo no campo da Segurança Alimentar e Nutricional.

Uma política na perspectiva da SAN tem na intersectorialidade <sup>70</sup> um princípio central que qualifica e redimensiona as ações setoriais pré-existentes. Para que ela ocorra, é fundamental que a SAN seja de fato assumida como componente estratégico de governo e que sejam construídos acordos políticos e negociados ganhos de curto, médio e longo prazo entre os atores envolvidos no processo.

Os arranjos institucionais promovidos pelo PAA confluem para a intersectorialidade permitindo a interação entre Estado, a sociedade civil e o mercado, e em diversas escalas seja esta local, municipal, regional e até nacional.

O acesso de associações / cooperativas ao PAA e o envolvimento destas com outras instituições contribuem ainda para o seu próprio fortalecimento.

### 5.2.3 A Equidade, a Participação, a Inclusão Social e a Proteção no PAA na Visão dos Atores-Chave

A seguir, iniciar-se-á a apresentação da análise dos referenciais propostos com suas categorias, quanto à visão de atores-chave: agricultores familiares e CONAB.

Valente e Burity <sup>71</sup> ao apresentarem uma proposta metodológica para a análise de programas e políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e garantia do Direito Humano à Alimentação, apresenta a eficiência, a transparência, a responsabilidade, a participação, a equidade, a inclusão social, a não discriminação e o empoderamento de seus beneficiários como princípios básicos.

Ressalta-se que os referenciais bioéticos aqui propostos estão imbricados e são embasados na perspectiva dos direitos humanos.

Quadro 14 - Convergências quanto ao processo de escolha entre os agricultores familiares que seriam cadastrados no Programa com o princípio da Equidade.

CATEGORIA: EQUIDADE	
CONVERGÊNCIAS	NÃO CONVERGÊNCIAS
AGRICULTOR PITIMBU	
<i>"(...) entre os mais necessitados (...)"</i>	<i>"(...) perguntou quem queria (...)"</i>
<i>"(...) entre os que tinham pouca co Condições (...)"</i>	<i>"(...) tinha que ser sócio e estar em dia (...)"</i>
	<i>"Através do Presidente."</i>
	<i>"Tinha que ter produção."</i>
	<i>"(...) eu fui convocado pela direção da associação(...)"</i>
	<i>"(...) pedindo a DAP [...]"</i>
	<i>"(...) entre os que já estavam cadastrados no DAP (...)"</i>

	“(…) entre os que estivessem em dia com a DAP (…)”
<b>AGRICULTOR SAPE</b>	
“(…) selecionando os mais carentes (…)”	“(…) entre aqueles que queriam(…)”
“(…) mais necessitados (…)” (…)”	“(…) ter o DAP (…)”
	“(…) eu me interessei e participei (…)”
	“(…) pela minha produção que era grande e tinha muito produto.”
	“(…) mais quantidade de pescado.”
	“(…) bom trabalhador, bom pescador.”
	“(…) eu já trabalhava na pesca.”
	“(…) foi priorizado que utilizava o tanque de rede.”
<b>CONAB</b>	
“A escolha é da associação ou cooperativa (…)”	“(…) daqui a pouco nós iremos trabalhar só com cooperativas.”
	“(…) as cooperativas, quase todas já possuem donos (…)”
	“Cadastra apenas aquela associação que estão em dia com as contribuições dela (…)”

Fonte: Formulário de Pesquisa

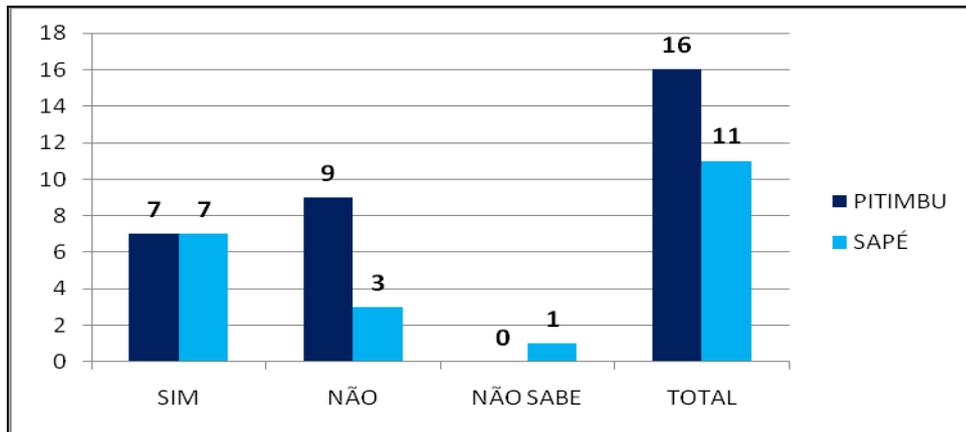


Figura 07 - Conhecimento de agricultores familiares que não conseguiram se cadastrar no programa.

Fonte: Formulário de Pesquisa

Quadro 15 - Motivos de outros agricultores não terem se cadastrado no PAA e suas convergências com o princípio da equidade.

<b>CATEGORIA: EQUIDADE</b>	
CONVERGÊNCIAS	NÃO CONVERGÊNCIAS
<b>AGRICULTOR PITIMBU</b>	

	<i>"(...) de não terem feito a DAP (...)"</i>
	<i>"(...) problemas na documentação (...)"</i>
<b>AGRICULTOR SAPÉ</b>	
	<i>["(...) o projeto limita o número de ingressos nesse Programa (...)"</i>
	<i>"(...) não tinha quantidade de pescado para abastecer (...)"</i>
	<i>"(...) dificuldade de infraestrutura para a produção de alguns (...)"</i>

Fonte: Formulário de Pesquisa

Ao se avaliar as convergências do princípio da equidade na visão dos agricultores familiares verificou-se que a escolha entre estes estiveram muito mais ligados a atributos de produção, de interesse próprio, através do presidente da Associação, de ter a DAP ou ainda de ser sócio ou estar em dia com o pagamento à Associação. Encontrar-se vulnerável foi atributo de apenas 04 (quatro) dos 27 (vinte e sete) agricultores familiares entrevistados.

Na visão do gestor, a CONAB, apresentou apenas uma convergência com o princípio da equidade e ainda expressou o desejo de trabalhar apenas com Cooperativas o que dificultará ainda mais o acesso do agricultor familiar que se encontra em maior vulnerabilidade, pois muitos destes participam de associações.

Ao perguntar aos agricultores familiares quanto a conhecerem ou não algum outro agricultor familiar que não teve acesso ao cadastramento, 14 (catorze) destes referiram que sim, e apresentaram como justificativas o de não possuírem a DAP, problemas na documentação, a pouca produção, a dificuldade de infraestrutura para produção de alguns e o limite de pessoas para ingresso que o programa exige.

Diferentemente de todas as demais categorias, identificou-se que não houve convergência com o princípio da Equidade.

Percebe-se então a fragilidade do princípio da equidade quanto ao acesso para cadastramento no PAA, pois o Programa não está alcançando aqueles agricultores mais vulneráveis.

Ressalta-se que, toda política ou programa público deve ser voltado e focado nas pessoas que se encontram em maior vulnerabilidade social e estas, devem promover a proteção destes e sua inclusão social, o que não se identificou na visão dos atores-chave do Programa, agricultores familiares e CONAB.

Cabe ainda reforçar que, em um contexto de necessidades, que apresenta desigualdades e vulneráveis no campo, a equidade é uma construção social necessária na perspectiva do PAA e no alcance da segurança alimentar e da garantia do Direito Humano à Alimentação.

Garrafa *et. al*<sup>72</sup> referem à equidade como base ética que deve guiar o processo decisório da alocação de recursos. De acordo com a visão dos atores-chave, percebe-se que os recursos não estão chegando de forma equitativa àqueles agricultores que mais precisam.

Santos<sup>53</sup> afirma que é preciso associar o objetivo da política de Segurança Alimentar e Nutricional com estratégias de desenvolvimento econômico e social que venham a garantir a equidade e a inclusão social para todos.

Um estudo<sup>73</sup> sinaliza a escolha de áreas favorecidas como um limite do PAA dado que, de regra, têm-se seguido o critério de oferta alimentar e, mais do que tudo, da demanda existente e oriundas das organizações proponentes pelo Programa, e não a de maior retorno social, onde a insegurança alimentar assume maior gravidade e a agricultura familiar é menos consolidada.

Quadro 16 - Convergências na visão dos agricultores familiares e da CONAB com o princípio da participação em reuniões realizadas antes do processo de cadastramento.

CATEGORIA: PARTICIPAÇÃO
CONVERGÊNCIAS
AGRICULTOR PITIMBU
<i>“Esclarecimento do projeto.”</i>
<i>“Para falarem bem do projeto.”</i>
<i>“Detalhamento de implantação do projeto.”</i>
<i>“Falarem dos preços dos produtos.”</i>
<i>“Ver se agente aceitaria o Programa.”</i>
<i>“Qualidade dos Produtos.”</i>
<i>“Saber quais produtos eu tinha e se eu conseguia concluir o projeto.”</i>
<i>“Sobre os benefícios que o Programa traria.”</i>

AGRICULTOR SAPÉ	
"Para discutir sobre preço."	
"Como entregar os produtos."	
"A quem entregar os produtos".	
"Explicação do Programa."	
"Detalhamento do Projeto."	
"Treinamento de como operar o PAA."	
"Falar de Pagamentos."	
"Para assinar o contrato."	
CONAB	
CONVERGÊNCIAS	
"(...) É preciso ter 30% dos associados da associação na reunião."	
"Reunião inicial com os associados (fornecedores), a vigilância sanitária e as instituições que receberão os produtos (...)"	

Fonte: Formulário de Pesquisa

Quadro 17 - Convergências na visão dos agricultores familiares e da CONAB quanto a avaliação da participação destes no PAA.

CATEGORIA: PARTICIPAÇÃO	
CONVERGÊNCIAS	NÃO CONVERGÊNCIAS
AGRICULTOR PITIMBU	
"Participação no sentido de orientar."	"Poderia melhorar."
"Um ajudando o outro."	
"Pra mim tá bom."	
"Com certeza. Todos Participam."	
"Existe na forma de reuniões"	
AGRICULTOR SAPE	
"Está legal"	"Podia ser melhorada. "
	"Existe ainda uma omissão por parte de algumas instituições, principalmente de apoio."
CONAB	
	"Pode ser mais participativo ainda. "

Fonte: Formulário de Pesquisa

Quadro 18 - Convergências com o princípio de participação na visão dos agricultores familiares quanto ao acesso destes para sugerir algo a CONAB.

CATEGORIA: PARTICIPAÇÃO	
NÃO CONVERGÊNCIAS	CONVERGÊNCIAS
AGRICULTOR PITIMBU	

<i>“As sugestões da CONAB só servem para melhorar a agricultura.”</i>	
<i>“Porque não consegui.”</i>	
<i>“Aqueles que falavam, falavam por todos.”</i>	
<i>“Deixamos sempre a critério do Presidente.”</i>	
<i>“As reuniões do Presidente eram explicativas.”</i>	
<b>AGRICULTOR SAPE</b>	
<i>“O Presidente sabe o que é melhor para os Cooperados.”</i>	
<i>“Está tudo de acordo com o programa.”</i>	

Fonte: Formulário de Pesquisa

Quadro 19 - Convergências com o princípio de participação, na visão dos agricultores familiares, quanto ao poder de mobilização.

<b>CATEGORIA: PARTICIPAÇÃO</b>	
CONVERGÊNCIAS	NÃO CONVERGÊNCIAS
<b>AGRICULTOR PITIMBU</b>	
<i>“Reunião na Associação.”</i>	<i>“Vai depender de quem está à frente da associação”</i>
<i>“Se juntando todos os sócios.”</i>	
<i>“Juntando o Povo.”</i>	
<b>AGRICULTOR SAPÉ</b>	
<i>“Por meio de reuniões.”</i>	<i>“Acho difícil.”</i>
<i>“Através de assembleia.”</i>	
<i>“Se junta na associação e solicita ao governo.”</i>	

Fonte: Formulário de Pesquisa

Apenas um Agricultor Familiar não participou de reunião com a CONAB, antes de se cadastrar e todos os motivos relatados pelos que participaram estão relacionados com a implantação do programa (Quadro 16). Ressalta-se a cobrança do gestor (CONAB) de um quantitativo de 30% dos membros das cooperativas e das associações estarem presentes na reunião e a participação da vigilância sanitária e das instituições que serão beneficiadas com os produtos.

É fundamental que os gestores públicos possuam o conhecimento adequado da realidade dos agricultores, alvo de suas ações, para que as ações sejam compatíveis com as reais necessidades destes. Tal conhecimento pode favorecer uma distribuição de recursos mais justos e equânimes.

Dos 27 (vinte e sete) agricultores familiares, 16 (dezesesseis) referem considerar a existência da participação de todos os atores-chave (agricultores,

CONAB e Instituições) para que o Programa aconteça (Quadro 17), porém 11 (onze) acreditam que esta participação poderia ser aprimorada. Dentre os que acreditam existir participação deles próprios no PAA foram identificadas algumas convergências em seus argumentos. Destaca-se que os agricultores familiares são os atores capazes de influenciar as políticas e programas, porém necessitam que de fato tenham a devida participação.

Nenhum dos agricultores familiares sugeriu algo ou deram opinião para a CONAB (Quadro 18), deixando claro que geralmente o Presidente/Diretor da Associação/Cooperativa é quem possui voz e poder de decisão.

Vinte e cinco (25) dos entrevistados referem possuir poder de mobilização e as maneiras foram bem repetitivas, referiram as reuniões, se juntando, por assembleias como formas de luta e de voz perante aos gestores e governantes (Quadro 19). Um único agricultor familiar referiu que acha difícil possuírem poder de mobilização e outro referiu que dependerá de quem estiver à frente da associação.

Chama a atenção que as convergências que se deram com o princípio da participação na visão dos agricultores familiares estão voltadas, em sua maioria, na confiança existente na Associação ou Cooperativa as quais pertencem, e na pessoa do respectivo Presidente destas.

Alguns estudos <sup>74,75</sup> têm revelado que quanto maior o envolvimento de associações, cooperativas, de organizações não-governamentais e outros atores sociais e/ou quanto mais às instituições estiverem consolidadas, mais efetivos são os resultados do PAA.

Cabe ressaltar que a partir do momento em que os agricultores familiares passarem a participar de fato do processo de operacionalização do Programa, e conseguir estabelecer relações com todos, seja com a CONAB, com representantes das instituições receptoras, ou com as instâncias de controle, estes passarão a ser reconhecidos de forma mais efetiva nos campos social, político e econômico, o que favorecerá a inclusão social.

A partir do momento que ocorra uma maior proximidade entre gestor e agricultor, esta repercutirá na qualidade da informação e, conseqüentemente as ações do PAA serão mais bem adaptadas às necessidades ou aos anseios morais dos próprios atores.

Ressalta-se que o PAA se expressa nos locais em forma de redes, interligando agricultores familiares e estes com associações ou cooperativas, CONAB, instituições receptoras e, todos estes, com instâncias de controle e ainda, com toda a estrutura nacional do Programa.

Chama-se a atenção ao considerarem o poder de mobilização voltado para a própria associação/cooperativa e o desconhecimento destes sobre as instâncias de diálogo, de participação e de controle social.

A instância de controle social do PAA, em âmbito nacional, é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, assim como os CONSEAs estaduais o são, em âmbito estadual. A nível municipal a instância local de controle social do PAA deverá ser preferencialmente, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar – COMSEA, podendo ser também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho Municipal de Assistência Social, no caso de inexistência de COMSEA <sup>42</sup>.

Estudos já indicam sobre o desconhecimento dos agricultores familiares em relação às instâncias de controle social <sup>75,73</sup> e quais as suas atribuições. Deve-se considerar a importância dessas instâncias, pois estas podem apurar as distorções do Programa ao nível local, a qualidade e a quantidade dos produtos comprados e os usos da política pública. Autores reforçam ainda, que os conselhos são espaços propícios ao diálogo entre as necessidades da produção e das demandas do consumo <sup>76</sup>.

O conhecimento e a participação dos agricultores familiares nessas instâncias apresentam-se como um grande desafio para o PAA nos municípios em estudo, pois são os espaços existentes de mediação que aproximam todos os envolvidos criando relações de confiança e gerando conhecimentos e benefícios para todos.

Ressalta-se que o acesso aos bens e serviços que garantem a subsistência, a saúde, a educação, a comunicação e a informação, a participação política e a ênfase nas decisões que afetam a própria vida é um requisito cuja satisfação universal é necessária para considerar o sistema político democrático como salvaguarda do desenvolvimento humano <sup>77</sup>.

Para que uma construção política venha ser efetiva, o princípio da participação deverá estar permeando todo o processo, desde a sua implementação até sua operacionalização. A participação e uma gestão participativa é eixo estratégico para toda política pública e na visão dos agricultores familiares, o princípio da participação ainda necessita ser fortalecido e apresenta-se como grande desafio.

Quadro 20: Dificuldades de se cadastrar no PAA convergentes com o princípio da inclusão social.

CATEGORIA: INCLUSÃO SOCIAL
NÃO CONVERGÊNCIAS
AGRICULTOR PITIMBU
“Tirar a DAP.”
AGRICULTOR SAPÉ
“Informação.”
“Tirar a DAP.”

Fonte: Formulário de Pesquisa

A porta de acesso ao Programa é fazer parte de uma Associação ou Cooperativa, e todos os entrevistados possuíam este pré-requisito, estando cadastrados nestas entre dois e nove anos.

Cabe ressaltar que a participação dos agricultores familiares, nas associações e nas cooperativas, oportuniza a organização social, política e econômica, permitindo um processo de afirmação e valorização destes agricultores enquanto atores.

Porém 06 (seis) relataram ter tido dificuldades para se cadastrar, e por motivos repetitivos: tirar a DAP e a pouca informação sobre o Programa (Quadro 20) apresentando não convergências com o princípio da inclusão social.

Sparovek <sup>73</sup> refere que “a falta de um cadastro para participação dos agricultores familiares no PAA têm limitado a definição de critérios geográficos e

socioeconômicos dificultando a priorizar aqueles mais necessitados” e ainda, muitos agricultores familiares estão sendo excluídos por não atenderem às exigências solicitadas (DAP, infraestrutura etc.), sendo estes, talvez, os que mais precisassem do PAA. E, a dificuldade para obtenção do Documento de Aptidão ao PRONAF (DAP) que constitui é pré requisito para que os produtores vendam seus produtos para a CONAB, têm dificultado ainda mais esta inclusão.

Quadro 21: O PAA e as melhorias trazidas na visão dos agricultores familiares e da CONAB convergentes com o princípio da inclusão social.

CATEGORIA: INCLUSÃO SOCIAL
CONVERGÊNCIAS
AGRICULTOR PITIMBU
<i>“Renda.”</i>
<i>“Na agricultura, vende, recebe e cultiva.”</i>
<i>“Tendo mais dinheiro para investir na família.”</i>
<i>“Alimentação.”</i>
<i>“Vestuário.”</i>
<i>“Mais saúde.”</i>
AGRICULTOR SAPÉ
<i>“As coisas eram mais difíceis, nos alimentamos deles mesmos.”</i>
<i>“Renda.”</i>
<i>“Alimentação.”</i>
<i>“Vestuário.”</i>
<i>“Saúde.”</i>
<i>“Permite eu fazer uma feira razoável graças ao meu bom Deus.”</i>
CONAB
<i>“Conhecemos casos de agricultores que fizeram o caminho de volta para casa por uma melhor qualidade de vida, para estar novamente vivendo em família (...).”</i>
<i>“(…) aumento de renda (...).”</i>
<i>“(…) mais conhecimento para o agricultor (...).”</i>
<i>“(…) teve mais opção de venda (...).”</i>
<i>“(…) o PAA criou um novo horizonte para o agricultor familiar (...).”</i>

Fonte: Formulário de Pesquisa

Para os agricultores cadastrados no PAA, ou na opinião do gestor da CONAB, estes, evidenciam melhorias de qualidade de vida que se apresentam convergentes com o princípio da inclusão social no desenvolvimento do Programa.

O PAA contempla tanto as demandas de acesso aos alimentos das populações, em situação de insegurança alimentar como as necessidades dos agricultores familiares de conseguir mercado para seus produtos <sup>47</sup>.

Todos os agricultores familiares entrevistados referiram aumento na renda familiar e apresentaram melhorias nos seguintes aspectos: alimentação familiar, vestuário, saúde e renda.

Sabe-se que o direito humano a alimentação, a saúde, vestuário, trabalho e renda são pressupostos mínimos de inclusão social.

A CONAB identifica o retorno de alguns agricultores para suas regiões, o aumento da renda e a disseminação do conhecimento proporcionado ao agricultor como melhorias trazidas pelo Programa, dando mais opção de venda e refere que o Programa trouxe novo horizonte para os agricultores familiares.

(...) conhecemos casos de agricultores que fizeram o caminho de volta para casa por uma melhor qualidade de vida, para estar novamente vivendo em família (...)CONAB.

De fato, os agricultores têm se voltado à produção agrícola, deixando de migrar para a cidade. Wanderley <sup>78</sup> afirma que é a família quem define suas estratégias de sobrevivência, por outro lado, ela está inserida em seu próprio território, pois o agricultor não é um ator isolado na sociedade, pois esta é uma sociedade onde as pessoas se influenciam e são influenciadas. A autonomia social descrita por Wanderley está relacionada com o que o PAA vem desenvolvendo no campo.

Todos os entrevistados desconhecem sobre quem de fato coordena o Programa em seus municípios e se referem na sua maioria ao Presidente/Diretor da Cooperativa/Associação. Aqui fica claro a necessidade de se trabalhar melhor com a abordagem e esclarecimento inicial para com os agricultores familiares em informar a quem estes poderão se reportar caso necessitem.

Outro fator que sinalizado foi à falta de assistência técnica do Programa para orientação do cultivo dos agricultores familiares, proteção esta, que deveria ser efetiva. Ressalta-se essa necessidade, tendo em vista que 12 (doze) dos 27 (vinte e sete) entrevistados já necessitaram da mesma, mas não obtiveram.

Sugere-se verificar a possibilidade de articulação com outros órgãos, para apoio técnico aos agricultores familiares deste Programa. Ressalta-se a necessidade de apoio especializado para um cultivo seguro e de qualidade.

Estudos revelam a falta de assistência técnica como um fator limitante do PAA <sup>79,75</sup> e apontam que os agricultores familiares possuem dificuldades em atender aos padrões de qualidade dos produtos exigidos pelo PAA, o que, possivelmente, seria facilitado se a assistência técnica estivesse atrelada ou apoiando o Programa.

Antes da existência do Programa todos os agricultores familiares vendiam seus produtos a atravessadores, em feiras livres ou de porta em porta. O Programa trouxe melhorias e garantia de venda do que se é cultivado e produzido. E ainda, a maioria dos agricultores familiares considera os preços que são pagos pelos produtos justos e bons.

O PAA abre um canal de comercialização entre a agricultura familiar e as compras governamentais e, este fato significa novas possibilidades aos agricultores, pois lhes permitem novos ingressos no mercado. É importante mencionar que a garantia de comercialização dada pelo Governo a esses agricultores familiares significa o fortalecimento de autonomia destes em relação aos atravessadores.

A CONAB refere em sua entrevista ter conhecimento em trabalhar com a área social, por ser gestora ou ainda, por a instituição estar envolvida com outros programas de governo, mas refere como limitação a dependência de convênio com o MDS para a realização do PAA, pois às vezes a demora tem sido um fator limitante.

Existiram convergências da CONAB com o princípio da proteção ao se referir as visitas realizadas no campo, seja a inicial, para apresentação do Programa, ou as técnicas, para acompanhamento deste, indo desde os agricultores até os consumidores dos produtos.

Outras não convergências com o princípio da proteção no relato da CONAB foram identificadas na falta de divulgação do Programa e pela falta de pessoal para se “(...) *chegar na ponta*”. Apoio para estas associações, inclusive para viabilizar as

providências para a retirada de documentos como a DAP, CPF, dentre outros, que são necessários para o cadastro no Programa. A CONAB ainda reconhece a falta de assistência técnica para com os agricultores familiares, e esclarece que esta assistência técnica deveria estar sendo realizada por outros órgãos.

Durante toda a análise tinha-se o objetivo de identificar quais os motivos que poderiam diferenciar o desenvolvimento do PAA nos municípios em estudo, tendo em vista que os dois apresentam grande potencial produtivo e terras férteis para o cultivo de alimentos em geral. Em Pitimbu, o PAA apresenta-se de forma efetiva e em grande potencial evolutivo, ao contrário do que ocorre em Sapé que possuía entraves até então desconhecidos.

O que vem ocasionando essa discrepância de desenvolvimento entre esses dois municípios é uma questão de mercado, identificado na fala de um dos agricultores familiares de Sapé, que disse:

(...) a indústria canavieira daqui tem pago mais dinheiro ao nosso agricultor para produzir cana-de-açúcar, é como um aluguel da nossa terra... e muito agricultor prefere ter só um tipo de plantação (...). Agricultor Familiar – Sapé

A existência de poder da indústria canavieira local foi evidente, onde se prioriza a monocultura e as propostas do PAA para a agricultura familiar não tem vez.

Verificou-se no contexto pesquisado que o PAA não prevê estratégias para a mediação e o enfrentamento da tensão existente no modelo atual do agronegócio no município de Sapé.

E, constatou-se que a indústria canavieira, no município de Sapé, vem desvalorizando o saber na produção de seus agricultores, dificultando as formas de trabalho coletivo e participativo da agricultura familiar, além de estar interferindo na produção da diversidade alimentar de produtos regionais.

Pois, os processos agropecuários produtivos saudáveis, englobam as relações menos conflitantes e exploratórias no campo rural, considerando aqui o uso da terra e as relações de trabalho<sup>80</sup>, não evidenciado em Sapé.

Com milhões de brasileiros em estado de insegurança alimentar e nutricional, segundo o IBGE <sup>13</sup> e com 90% consumindo frutas, verduras e legumes abaixo da quantidade recomendada para uma alimentação saudável a superação dessa problemática passa pela conversão do modelo mercantil para um modelo de base agroecológica, com controle social e participação popular. Trata-se de decisão política, de longo prazo, onde a educação continuada e a pesquisa também deverão ser fortalecidas nessa perspectiva <sup>80</sup>.

Ao final, constatou-se que os referenciais analisados e aplicados na visão dos atores-chave, agricultores familiares e CONAB possuíram limitações na perspectiva da equidade, da inclusão social e da proteção no processo de escolha e de cadastramento dos agricultores para a concepção do Programa. E ainda, indicou a necessidade do fortalecimento do princípio de proteção durante todo o desenvolvimento do PAA.

Identificam-se ainda limitações maiores quanto ao princípio da participação dos agricultores familiares durante na concepção e no desenvolvimento do Programa.

Existem convergências com o princípio da inclusão social durante o desenvolvimento do Programa com mudanças proporcionadas nas vidas dos agricultores familiares e de suas famílias.

### 5.3 O PAA NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO EM INSTITUIÇÕES RECEPTORAS DAS DOAÇÕES

#### 5.3.1 Caracterização das Instituições

O estudo foi realizado com quatro instituições receptoras de produtos doados oriundos do PAA, as quais duas foram do município de Pitimbu e duas do município de Sapé na Paraíba. Dentre estas, três encontram-se na zona rural e uma na zona urbana, sendo três abrigos de crianças e uma entidade religiosa de apoio também a crianças da comunidade local. Destas, três possuem uma parceria de três anos com o PAA e uma com dois anos, tempo que permite uma avaliação do Programa por meio de seus respectivos gestores.

De acordo com a visão dos gestores dessas instituições, e ao serem questionadas sobre o processo de escolha para que se cadastrassem no PAA como instituições receptoras, as respostas foram distintas e estão apresentadas no Quadro 22:

Quadro 22 - O modo como ocorreu o processo de escolha dessas Instituições Receptoras do PAA.

<i>Instituição 01</i>
<i>“Participou do treinamento sobre o projeto em Paulo Afonso - BA. Ao ver na Secretaria de Agricultura a existência do programa no município, solicitou o cadastramento, onde foi atendida.”</i>
<i>Instituição 02</i>
<i>“Por meio de reunião com a Secretaria de Agricultura e as Associações.”</i>
<i>Instituição 03</i>
<i>“Por meio de reunião entre a instituição proponente e as instituições beneficiárias.”</i>
<i>Instituição 04</i>
<i>“Por meio de convite após visita às famílias foram realizados os cadastros dos beneficiários.”</i>

Fonte: Formulário de Pesquisa.

Ressalta-se que de acordo com os formulários da pesquisa apenas duas instituições referem ter recebido uma cópia do projeto para as doações e sendo assim, apenas essas possuem conhecimento sobre a quantidade e os tipos de produtos que receberão, fato que não interferiu no quantitativo para o suprimento alimentar nessas instituições.

Quanto à definição dos produtos que seriam recebidos, três relataram que foi de acordo com a produção existente dos agricultores familiares e uma menciona que foi relacionado com a necessidade informada pela própria instituição durante visita inicial realizada nestas.

Apenas uma instituição relatou que nunca avalia a qualidade e a quantidade dos produtos recebidos, referindo que estes sempre estão adequados. Mas aqui se sugere que a avaliação dos produtos é fator imprescindível para o controle das doações tanto em seu aspecto quantitativo, como qualitativo dos alimentos recebidos.

Para se tornarem beneficiárias, todas as instituições foram visitadas, três pela própria CONAB e uma pelo Presidente da Associação dos Agricultores Familiares, o

que sugere que estes obtiveram conhecimento das reais necessidades de alimentos destas bem como de conhecer as condições higiênico-sanitárias para uma recepção adequada dos produtos.

Todas ressaltam que a alimentação de seus beneficiários vem prioritariamente do PAA e que a instituição depende deste Programa para oferecer alimentos aos seus beneficiários, e ainda, identificam melhorias trazidas pelo PAA no que se refere às refeições oferecidas nas instituições.

Quando solicitadas a identificarem estas melhorias, três referem à qualidade e a diversidade dos produtos recebidos pela doação do Programa e uma deu testemunho de que *“após o PAA as crianças podem desfrutar de uma alimentação mais completa, mais diversa”*.

Dentre as instituições entrevistadas, todas conhecem outra instituição nas proximidades que se encontram em dificuldade de adquirir um quantitativo de alimentos para suprir as necessidades alimentares de seus beneficiários, o que demonstra a necessidade local de ampliação do Programa frente à demanda existente nesses municípios de pessoas que se encontram em insegurança alimentar.

Percebe-se ao se avaliar os tipos de alimentos consumidos nestas instituições a predominância de produtos *in natura*, os quais são ricos em vitaminas e minerais e ainda um baixo ou inexistente consumo de produtos que não são saudáveis como refrigerantes, doces e embutidos.

Observa-se ainda grande diversidade de alimentos nestas instituições o que demonstra indícios de práticas alimentares saudáveis.

Quadro 23 - Alimentos consumidos diariamente nas instituições receptoras.

Alimentos	Sim	Não	Total
Cereais e derivados	04	00	04
Tubérculos e raízes	04	00	04
Leite	04	00	04
Derivados do leite	00	04	04
Ovos	03	01	04
Frutas e suco naturais	04	00	04

Verduras e legumes	04	00	04
Leguminosas	04	00	04
Carnes	04	00	04
Embutidos	01	03	04
Açúcar, mel, melado de cana	03	01	04
Doces	01	03	04
Refrigerantes e sucos industrializados	00	04	04
Margarina, manteiga e óleos	01	03	04

Fonte: Formulário de pesquisa.

Ao serem questionados se existe algum acompanhamento nutricional dos beneficiários nestas instituições, as quatro referiram que estes são acompanhados pelos agentes comunitários de saúde da Equipe de Saúde da Família e referem não possuírem nenhum beneficiário com baixo peso.

Como já discutido anteriormente, o Direito Humano à Alimentação é assegurado por meio de políticas de SAN, e neste tópico avaliamos o PAA como uma política voltada para a garantia desse direito na visão dos gestores das instituições receptoras de produtos oriundos do PAA.

Cabe ressaltar que a noção de SAN está inscrito no campo do Direito Humano à Alimentação, que é o direito de todo cidadão está seguro em relação aos alimentos e à alimentação em três aspectos: da suficiência que se relaciona com a proteção da fome e da desnutrição, qualidade que previne de males relacionados com a alimentação e adequação que vai de encontro a apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais <sup>36</sup>.

Para a efetivação deste direito humano é necessário o exercício soberano de políticas públicas de abastecimento alimentar como o PAA que sobrepõe às lógicas privadas de mercado. Assim a presença do Estado na garantia do acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente é fundamental numa estratégia de abastecimento pela agricultura familiar na perspectiva da promoção do Direito Humano à Alimentação.

Políticas públicas <sup>81</sup> são fundamentais para se garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada a toda população brasileira, de forma equânime. O desenho, o planejamento e a gestão dessas políticas devem fundamentar-se na compreensão

da determinação social da fome possibilitando transformar o problema da fome em questão alimentar e nutricional em sua totalidade.

É destaque <sup>81</sup> que a questão alimentar e nutricional precisa ser assumida como responsabilidade do Estado devendo ser incorporada às políticas públicas de caráter intersetorial que permitam um diálogo entre diferentes áreas e rompam com a dicotomia econômico versus social.

É importante considerar que as ações públicas de abastecimento alimentar devem ser voltadas às populações de menor renda, ou seja, contemplar as demandas dos segmentos mais vulnerabilizados da população e garantir o acesso ao alimento às pessoas em risco alimentar.

Assim sendo, permite-se afirmar que as instituições receptoras cadastradas no PAA em estudo encontravam-se em situação de insegurança alimentar, pois os gestores afirmaram que atualmente a alimentação de seus beneficiários é prioritariamente do PAA.

Porém vale registrar que o PAA não supre a necessidade da demanda existente de instituições nas respectivas regiões, pois existem outras que necessitam de suprimento alimentar.

Em 2010 <sup>82</sup> durante seminário sobre a exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, foi sugerido que as pessoas que sofrem de fome não sejam vistas apenas como necessitadas, mas como cidadãos de direitos, pois, todas as pessoas que encontram-se em insegurança alimentar têm o direito de serem contempladas com políticas de governo. É preciso identificar os obstáculos que as pessoas estão enfrentando para se alimentar com dignidade, passo essencial que possibilitam um melhor direcionamento das políticas.

O Direito Humano à Alimentação está reconhecido em diversos tratados, documentos internacionais e em instrumentos legais vigentes no Estado brasileiro, estando presente em vários dispositivos e princípios da nossa Constituição Federal e, é contemplado no Artigo nº 14 da Declaração Universal sobre Bioética e Direitos

Humanos. Porém sua efetivação e alcance à todos que encontram-se em vulnerabilidade alimentar está longe de ser alcançado.

Na visão dos gestores das instituições receptoras do PAA em estudo, há indícios que o PAA é uma política de SAN que tem contemplado a promoção do Direito Humano à Alimentação àqueles beneficiários, fazendo a diferença na promoção da alimentação, assim, é preciso ampliá-lo.

Belik <sup>83</sup>, em estudo, apresentou três dimensões para a segurança alimentar e nutricional e seus determinantes a quantidade, a qualidade e a regularidade. A primeira, a quantidade, é apresentada como determinante a oferta que está relacionada com a disponibilidade de forma sustentável de alimentos e o seu acesso que respeite a cultura alimentar e propiciem alimentos saudáveis a população. A segunda, a qualidade, relaciona-se com à questão nutricional aonde se privilegiam fontes alimentares que favoreçam benefícios à saúde. A última dimensão refere-se à regularidade que implica que o alimento seja consumido de forma periódica, aonde todas as pessoas tenham acesso a refeições de qualidade de forma contínua.

Assim sendo, na visão das instituições beneficiadas, e baseada no referencial teórico deste estudo, o PAA garantiu o Direito Humano à Alimentação, pois contemplou as dimensões da segurança alimentar e nutricional bem como os seus determinantes. Cabe ainda ressaltar que todas as instituições não possuíam beneficiários com baixo peso ou obesidade.

Recine <sup>48</sup>, ao se referir à análise de programas de SAN, apresenta uma dimensão de análise direcionada ao atendimento de dois aspectos indissociáveis do direito humano à alimentação, o de estar livre da fome e da desnutrição e ainda, o de ter acesso a uma alimentação adequada.

Destaca-se que a alimentação e nutrição são requisitos básicos para a promoção e a proteção da saúde, o que possibilita a afirmação plena do potencial de crescimento e de desenvolvimento humano com qualidade de vida e cidadania <sup>26</sup>.

É importante considerar que historicamente a agricultura esteve concentrada principalmente no estímulo aos cultivos de cereais. Entretanto, arroz, trigo e milho

são fontes de carboidratos os quais possuem relativamente pouca proteína e poucos dos outros nutrientes essenciais para uma alimentação adequada <sup>84</sup>. O PAA propiciou por meio da agricultura familiar uma diversificação de cultivos promovendo aportes de nutrientes diversificados e necessários na alimentação de seus beneficiários.

Com o PAA, a doação de frutas e verduras propiciou um aporte de nutrientes para os beneficiários destas instituições, e atuou na promoção de hábitos alimentares saudáveis.

A proposta do PAA estimula a diversificação dos produtos, pois quanto maior a variedade de produtos comercializados mais os lucros aumentam para os participantes. Em verdade, o PAA tenta abandonar a prática da monocultura que configura uma alimentação pobre em virtude da ausência na diversificação de nutrientes <sup>84</sup>.

De acordo com o pensamento de Mendes <sup>84</sup> a diversificação no cultivo de produtos a partir da policultura é um pressuposto relevante para a segurança alimentar, pois fornece uma dieta mais rica em detrimento da variedade de nutrientes que compõem os alimentos contribuindo para o possível equilíbrio alimentar dos indivíduos.

Estudos referem à importância do consumo de frutas e hortaliças para a promoção da saúde e prevenção de doenças. Frutas e Hortaliças são alimentos fontes de vitaminas e minerais e de componentes com propriedades funcionais. O consumo adequado desses alimentos está associado à proteção contra diversas doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como obesidade, diabetes, doenças coronarianas, hipertensão arterial e alguns tipos de câncer <sup>85</sup>.

O PAA apresenta-se como valioso na garantia do Direito Humano à Alimentação, pois têm fornecido alimentação aos beneficiários dessas instituições e incentivado uma alimentação diversificada e saudável, garantindo refeições com produtos de cultivo e consumo local.

Na visão dos gestores dessas instituições receptoras do PAA identifica-se que as doações têm promovido para os seus beneficiários oferta, acesso, melhoria na qualidade da alimentação e periodicidade, tendo em vista as doações de alimentos serem constantes e sistemáticas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas públicas para promoção da segurança alimentar são legítimas e necessárias em uma sociedade que ainda convive com desigualdades inaceitáveis. Nesse contexto faz-se necessário e imprescindível adotar ações estruturantes no campo da proteção e da promoção dos direitos humanos, contribuindo para que pessoas e famílias tenham assegurada a plenitude de seus direitos, dentre eles o direito fundamental de alimentar-se adequadamente.

A análise empreendida neste estudo avaliou a efetividade do PAA, na modalidade da compra da agricultura familiar para doação simultânea, por meio de pressupostos e categorias bioéticas que evidenciou concomitantemente tanto a importância e legitimidade ética deste tipo programa para transformar essa adversa realidade social quanto à pertinência das próprias categorias utilizadas pelas perspectivas bioéticas latino-americana para analisar tal realidade, indicando que são instrumentos adequados à formulação e a avaliação de políticas públicas, que venham ao encontro da ética aplicada e à realidade social.

A presente pesquisa avaliativa analisou o marco legal do Programa, a realidade dos atores-chave envolvidos no processo deste e convergentes com referenciais bioéticos.

A avaliação do marco legal do PAA permitiu caracterizá-lo como um Programa de defesa político e ético em favor da promoção da alimentação. Os documentos que foram analisados mostraram a potencialidade do princípio da proteção, reforçando o papel do Estado em políticas públicas de SAN de forma ativa, necessidade premente para que o Direito Humano à Alimentação possa ser de fato efetivado. Pode-se, também, confirmar afinidade e constatar a inserção dos referenciais bioéticos como o do Direito Humano, o da equidade, da proteção e da inclusão social. Entretanto, ocorreram limitações quanto ao processo de participação do agricultor familiar e sua representatividade em instâncias de tomada de decisão.

A partir da avaliação com atores-chave envolvidos (agricultor familiar e CONAB), no intuito de identificar os fatores que contribuíram ou dificultaram na concepção do Programa, foram identificadas fragilidades na perspectiva dos

referenciais da equidade, da inclusão social e da proteção no processo de concepção do Programa.

Apesar de ter sido constatada a pertinência do referencial da equidade no marco legal, recomenda-se que este também seja fortalecido quanto ao acesso dos agricultores familiares ao programa, o qual ainda está centrado na capacidade produtiva, direcionando o PAA para aqueles que tiveram mais oportunidades, reproduzindo assim as iniquidades.

Quanto ao princípio de participação, o estudo indicou este como o de maior fragilidade, seja no marco legal do PAA, como também na visão dos atores-chave em estudo, fator este que sugere dificultar todo o processo do Programa. Como todas as demais políticas públicas, aquelas voltadas à segurança alimentar e nutricional não podem prescindir da ampla participação dos atores envolvidos.

No que tange ao princípio de inclusão social, ressalta-se o seu potencial durante o desenvolvimento do Programa, promovendo mudanças e melhorias na qualidade de vida dos agricultores familiares e de seus familiares, as quais foram identificadas por eles próprios ou pela CONAB.

De acordo com a visão das instituições receptoras do Programa, o princípio do Direito Humano à Alimentação está efetivado pelo PAA, pois trouxe melhorias para alimentação de seus beneficiários proporcionando a estarem livre da fome e promovendo uma alimentação adequada na esfera da qualidade e da quantidade.

Assim, baseado no arcabouço teórico utilizado para este estudo, um Programa pode ser avaliado no aspecto da efetividade quando este cumpre seus objetivos, ou que apresentem resultados favoráveis ou exitosos, ou ainda se está servindo para o que foi criado.

Destarte, e embasado nos referenciais bioéticos em estudo avalia-se o PAA como efetivo no que tange aos referenciais da Inclusão Social e do Direito Humano à Alimentação durante seu desenvolvimento, e sugere-se o fortalecimento dos referenciais de Proteção, de Inclusão Social (no momento de sua concepção), e o de

Equidade e de Participação, durante a implementação e o desenvolvimento do Programa.

Portanto, os referenciais bioéticos utilizados para analisar o PAA na visão destes atores proporcionou uma reflexão ética desta política antes nunca realizada, permitindo ainda, explicitar alguns conflitos morais existentes, o que possibilitará a intermediação de discussões futuras entre estes atores-chave do PAA.

A utilização dos referenciais bioéticos na análise de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional possibilita identificar os fatores potencializadores e, ainda, sinalizar suas dificuldades, possibilitando a proposição de aditivos em suas bases legais, além de mudanças em ações administrativas, o que possibilitará avanços não só para a realização do direito humano à alimentação adequada, mas, inclusive, para os aspectos relacionados à autonomia, participação e inclusão social, tornando-as mais justas e equânimes.

Ao final desta pesquisa espera-se que referenciais bioéticos sejam aplicados nas políticas de segurança alimentar para uma melhor compreensão e aprimoramento destas.

Neste sentido, ressalta-se que os referenciais bioéticos que se moveram na iniciativa de se estudar uma Política que visa à promoção da garantia do Direito Humano à Alimentação são mais amplos do que aquilo que temos visto como fundamental e que tem sido praticado pelo poder público.

Contudo, apesar deste estudo ter feito referência à não existência da insegurança alimentar, recomenda-se pesquisas mais abrangentes e voltadas para este fim. Cabe-se ressaltar que este estudo foi focado nas informações auto-referidas, sendo assim, sugere-se novos estudos voltados para os desfechos proporcionados pelo PAA na vida dessas pessoas.

Pretende-se que os resultados deste estudo, baseados nas unidades de análises propostas (de equidade, do Direito Humano, da proteção, da inclusão social e da participação) dê subsídios aos atores sociais envolvidos, fundamentando sua reflexão para aprimorar o programa. Com os resultados convertidos em ação poder-

se-á propiciar olhares diferenciados e, assim, aperfeiçoar o processo de tomada de decisão no desenvolvimento destas políticas.

Pode-se dizer que o sucesso das ações no campo da garantia do Direito Humano à Alimentação decorre de maneira objetiva e estão embasados nos referenciais bioéticos, os quais apresentam critérios que podem favorecer uma política de SAN desde a sua concepção até o alcance dos seus objetivos na promoção deste Direito Humano.

Sugere-se ainda aprofundar novas reflexões bioéticas na agricultura familiar do município de Sapé, onde a indústria canavieira apresentou-se como campo político de interesses e com forte influência no desenvolvimento e na produtividade agrícola nesta localidade.

Assim, espera-se que o conjunto dos atores-chave envolvidos no PAA venham a refletir na perspectiva desse conflito de interesse, reconhecendo a necessidade de diálogo entre o Programa e o mercado possibilitando pensar em estratégias de enfrentamento, onde a monocultura tem sido ameaça na questão da diversidade alimentar e na produção agrícola de produtos regionais.

A Bioética, ao assumir a proteção dos direitos humanos da humanidade como seu fio condutor, propicia reflexões e equaciona o que abrange o direito humano à alimentação.

## REFERÊNCIAS

1. Garrafa V. Introdução à Bioética. Revista do Hospital Universitário UFMA. 2005; 6(2): 9-13.
2. UNESCO. Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos. Tradução: Cátedra UNESCO de Bioética da Universidade de Brasília. [Internet]. 2005 [acesso 10 mar 2011]. Disponível: <http://www.bioetica.catedraunesco.unb.br>
3. Draibe SM. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira MC, Carvalho MC. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.13-42.
4. Belloni I. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez; 2000.
5. Fleury, S. Políticas e Sistemas Sociais em Transformação na América Latina", Socialis - Revista Latino Americana de Política Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1999; 1: 93-115.
6. Salazar L. Evaluación de Efectividad em Promoción de La Salud. Guía de Evaluación Rápida. Centro para El Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnologías en Salud Pública. Organización Panamericana de La Salud. Colombia: Universidad del Valle; 2004
7. Garrafa V, Porto D. Bioética, poder e injustiça: por uma ética de intervenção. O Mundo da Saúde 2002; 26(1): 6-15.
8. Schramm FR, Kottow M. Princípios bioéticos en salud pública: limitaciones y propuestas. Cad Saúde Pública. 2001; 17(4): 949-956.
9. Oliveira AAS, Villapouca KC, Barroso W. Perspectivas epistemológicas da bioética brasileira a partir da teoria de Thomas Kuhn. In: Garrafa V, Cordon J. Pesquisa em Bioética no Brasil de hoje. São Paulo: Gaia, 2006. p. 19-44.
10. SOARES FV, SOARES S, MEDEIROS M, OSÓRIO RG. Cash Transfer Programs in Brazil. Impacts on inequality and poverty. Working Paper 21. Brasília: UNDP; 2006.
11. Relatórios de Informações Sociais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [Internet]. 2009 [acesso 08 jan 2013]. Disponível: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>.
12. Consea. Segurança Alimentar e Nutricional Brasil e Regiões 2009. [Internet]. 2009 [acesso 02 jan 2013]. Disponível: <http://www4.planalto.gov.br/consea/consea-1/arquivos/indicadores-brasil-e-regioes>
13. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. Censo agropecuário 2006. [Internet]. 2009 [acesso 24 jul 2011]. Disponível:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)

14. Fleury S. La Expansión de La Ciudadanía. In *Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías*. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana. 2003.p.176-194

15. Garrafa V. Inclusão social no contexto político da bioética. *Rev. Bras. Bioét.* 2005; 1(2): 122-132.

16. GARRAFA, V. & PORTO, D. Intervention bioethics: a proposal for peripheral countries in a context of power and injustice: *Bioethics*. 2003;17(5): 399-416.

17. Kottow M. The vulnerable and susceptible. *Bioethics*. 2003;17(56):460-71.

18. Sen A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras. 2000.

19. Boy R, Schramm FR. Bioética da proteção e tratamento de doenças genéticas raras no Brasil: o caso das doenças de depósito lisossomal. *Cad. Saúde Pública*. [Internet]. 2010. [acesso 10 mar 2012]; 25(6). Disponível: [http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2009000600010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009000600010&lng=en&nrm=iso).

20. Lorenzo C. Vulnerabilidade em saúde pública: implicações para as políticas públicas. *Revista Brasileira de Bioética* 2006; 2(3): 299- 312.

21. Schramm FR. Bioética da Proteção: ferramenta válida para enfrentar problemas morais na era da globalização. *Revista Bioética*. 2008; 16 (1): 11 - 23.

22. Correa FJL. Princípios para uma Bioética clínica social. *Rev Bioethikos*. 2009; 3(1): 18-25

23. Junges JR, Zoboli ELCP. Bioética e saúde coletiva: convergências epistemológicas. *Ciência e Saúde Coletiva*. 2012; 17(4): 1049-1060.

24. Monteiro CA, Cannon G. The impact of transnational "big food" companies on the South: a view from Brazil. *PLoS Med. Journal Pmed*. Epub. 2012; 9(7): e1001252

25. Brasil. Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. [Internet]. 2006 [acesso 07 abr 2011]. Disponível:[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-006/2006/Lei/L11346.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2006/Lei/L11346.html)

26. Valente FLS. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Editora Cortez. 2002.

27. Pinheiro ARO. Reflexões sobre o processo histórico/político de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 2008;15(2):1-15.

28. Vasconcelos FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev. Nutr*; 2005; 8 (4): 439-57.
29. Silva JG. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: IE Unicamp;1996.
30. Pessanha LDR. Segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro. [Dissertação] Rio de Janeiro: Departamento de Ciências Sociais e Humanas/ CPDA/UFERJ; 1998.
31. Caldeira F. Caracterização e mapeamento das estruturas do perfil do consumo alimentar em grupos populacionais específicos em Presidente Prudente-SP. Relatório de Qualificação apresentado ao programa CNPq (Dissertação) – Faculdade de Ciência e Tecnologia - UNESP, Presidente Prudente, 2005.
32. Ação da Cidadania contra a miséria e pela vida. Cartilha para ajudar a formar comitês. Brasília: Secretaria Nacional da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida. 1993.
33. Consea. Direito humano à alimentação adequada. [Internet] [acesso 17 out 2011] Disponível:<http://www4.planalto.gov.br/consea/consea-2/direito-humano-a-alimentacao-adequada>.
34. Belik W. As várias dimensões da fome. Campinas: Jornal da Unicamp. 2006.p. 2.
35. Hirai WG. Segurança Alimentar em tempos de (in)sustentabilidades produzidas. Jundiaí: Paco Editorial. 2011.
36. Maluf RSJ. Segurança alimentar e nutricional.Petrópolis: Vozes. 2011.
37. Deves OD. Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá [Dissertação]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. 2009.
38. Zimmermann SA. Políticas Públicas e Arranjos Institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). In: VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção. Fortaleza. [Internet]. 2007 [acesso 15 jul 2011]. Disponível: [http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab\\_Format\\_PDF/62.pdf](http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/62.pdf)
39. Caldart RS, Pereira IB, Alentejano P, Frigotto G. Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular. 2012.
40. Brasil. Decreto n. 6.447, de 7 de maio de 2008. Regulamenta o art. 19 da Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Diário Oficial da União Seção 1 [Internet].7 maio 2008 [acesso 07 abr 2011]. Disponível:[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6447.htm).
41. Vieira DFA, Viana CAS. O programa de aquisição de alimentos – PAA e sua relação com o modo de funcionamento da agricultura familiar [Internet][acesso 17 jul

2011]Disponível:<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/98d489686768a24d24fa7f0d1acabf81..pdf>.

42. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos [Internet].[acesso 16 jul 2011]. Disponível: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>.

43. Leite SP *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas*. 2011; 8(3): 34-41.

44. Portilho F, Castañeda M, Castro R. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. *Ciência e Saúde Coletiva* [Internet]. 2011. [acesso 06 set 2011] Disponível: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63015361010>.

45. Valeriano CAN. O Programa de aquisição de alimentos como instrumento mediador para o desenvolvimento local: o caso da CRP – doação através do MMNEPA em Santa Maria do Pará [Dissertação]. Belém: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia; 2012.

46. Companhia Nacional de Abastecimento. Cartilhas da Agricultura Familiar [Internet]. 2007. [acesso 08 fev 2012]. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/7a3003d43a72b74682a9df39084e4cef.pdf>.

47. Schmitt CJ. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*. 2005; 1(1): 78-88.

48. Recine E. Políticas Públicas e a Realização do Direito Humano a Alimentação Adequada. In: *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais*. CONSEA. [Internet]. 2010 [acesso 26 jul 2011]. Disponível: <http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil>.

49. Santos LMP, Santos SMC, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, Santos LAS, *et al.* Programa nacional de alimentação escolar no contexto da municipalização. In: Sandra Maria Chaves (Org.). *Avaliação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição no Estado da Bahia*. São Paulo: Prol Editora Gráfica; 2008. p.185-226.

50. Cohen E, Franco R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Editora Vozes; 2002.

51. Ferreira ADDF, Brandenburg A, Rodrigues AS, Santos EB, Pinheiro G, Silva OH. Resistência e empoderamento no mundo rural. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 2007; 15(1): 123-159.
52. Companhia Nacional de Abastecimento. Quem somos [Internet]. 2008. [acesso 16 nov 2012]. Disponível: <http://www.conab.gov.br/conab-quemSomos.php?a=11&t=1>.
53. Santos AT. Agricultura familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise de sua implantação no Município de Ponta Grossa [Dissertação]. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, Programa de Pós-graduação CAPES – Gestão do Território; 2010.
54. Companhia Nacional de Abastecimento. Manual de Operações da CONAB [Internet]. s.d. [acesso 20 abril 2011]. Disponível: <http://www.conab.gov.br>.
55. Martins HH. Metodologia qualitativa de pesquisa. São Paulo: Universidade de São Paulo – Educação e Pesquisa; 2004. p. 289-300.
56. Bardin L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70; 2011
57. Alves-Mazzotti AJ, Gewandsznajder F. O Método nas Ciências Sociais. In: Os Métodos nas Ciências Sociais e Naturais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Thompson; 1999. p.109-146.
58. Oliveira JB. Pitimbu e seu passado. Rio de Janeiro: Alves Perena Editores; 1998.
59. Moreira E. Por um Pedaco de chão. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1997.
60. Brasil. Lei nº 10.696, de 02 de Julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural e dá outras providências. Diário Oficial da União Brasília [Internet]. 03 julho 2003 [acesso 12 set 2011]. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10696-2-julho-2003-497183-norma-pl.html>.
61. 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 nºs 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. Diário Oficial da União [Internet]. 17 out 2011 [acesso 20 set 2011]. Disponível: [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).
62. Brasil. Casa Civil. Decreto nº 6.447 de 07 de maio de 2008. Regulamenta o artigo 19 da lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Diário Oficial da União [Internet]. 08 mai 2008 [acesso 01 set 2011]. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6447.htm).

63. Brasil. Portaria Ministério da Agricultura Nº 111 de 26 de Novembro de 2008. Diário Oficial da União [Internet]. 26 nov2008 [acesso 15 set 2011]. Disponível: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1228242087.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1228242087.pdf).
64. Brasil. Portaria Ministério da Agricultura Nº 47 de 26 de Novembro de 2008. Diário Oficial da União [Internet]. 27 nov 2008 [acesso 16 set 2011]. Disponível: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/dap/PortariaMDA2008047-DAP.pdf>.
65. Brasil. Portaria Ministério do Desenvolvimento Social Nº 312 de 25 de Setembro de 2006. Diário Oficial da União [Internet]. 29 set 2006 [acesso 03 set 2011]. Disponível: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16f1b06ccdf2962dc3a5d34e4e713bc7..pdf>.
66. Companhia Nacional de Abastecimento. Resolução Nº 44, de 16 de agosto de 2011. Diário Oficial da União [Internet]. 16 ago 2011 [acesso 20 nov 2011]. Disponível: <http://www4.planalto.gov.br/consea/noticias/imagens-1/resolucao-44>.
67. SCHRAMM, F. R. A bioética da proteção na saúde pública. In: Fortes, P. A. C. & Zoboli E. L. C. P. (orgs.) Bioética e Saúde Pública. São Paulo: Ed. Loyola / Centro Universitário São Camilo, 2003, p. 71-84.
68. Hernández CO. Reconhecimento e autonomia: o impacto do Pronaf-Mulher para as mulheres agricultoras. In: Scott Parry, Cordeiro Rosineide, Menezes Marilda. Gênero e Geração em Contextos Rurais. Santa Catarina: Ed. Mulheres; 2010.
69. Becker C, Anjos FS. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural: Limites e Possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, em municípios do Sul Gaúcho. Revista Segurança Alimentar e Nutricional. 2010; 17(1): 61-72.
70. Burlandy L. Segurança Alimentar e Nutricional: intersectorialidade e as ações de nutrição. Saúde Rev. 2004 6(13): 1-87.
71. Valente F, Burity TFV. A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada. Brasília: Abrandh; 2007.
72. Garrafa V, Oselka G, Diniz D. Saúde pública, bioética e equidade. Revista Bioética 1997; 5(1): 27-33.
73. SPAROVEK, G. *et al.* Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – região nordeste. In: PAESSOUZA, R.; VAITSMAN, J. Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, 2007.p.17-48.
74. Müller AL, Fialho MAV, Schneider S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural. 2007; 1(1):82-104.
75. Botelho Filho FB, Carvalho AD, Schneider S, Fialho MA, Muller AL, Mattei L, et al. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões nordeste e sul

do Brasil. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. 2007.p 66-69.

76. Triches RM, Froehlich E. Reconectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Saúde e Sociedade. São Paulo, 2010; 19(4) : 933-945.

77. O'Donnell G. Contrapuntos. Ensayosescogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós; 1997.

78. Wanderley MNB. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J.C. (Org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. Passo Fundo: EDIUPF. 1999. p. 23-56.

79. DorettoM,Michellon E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural.2007; 1(1) :107-138.

80. Carneiro, FF ET al. Dossiê ABRASCO. Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. ABRASCO, 1ª Parte [Internet]. 2012. [acesso 08 mar 2013]. 2012.Disponível:<http://www.abrasco.org.br/UserFiles/File/ABRASCODIVULGA/2012/DossieAGT.pdf>

81. Pinheiro ARO, Carvalho MFCC. Transformando o problema da fome em questão alimentare nutricional: uma crônica desigualdade social. Revista Ciência & Saúde Coletiva. 2010; 15(1):121-130.

82. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Relatório Final do seminário a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e o sistema de segurança alimentar [Internet]. 2010. [acesso 15 set 2011]. Disponível em: [http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/righttofood/docs/seminario%20relatorio%20final%20maio%202010.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/righttofood/docs/seminario%20relatorio%20final%20maio%202010.pdf).

83. Belik W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. Revista Saúde e Sociedade. 2003; 12(1):12-20.

84. Mendes PM. Segurança Alimentar: Soberania e Sustentabilidade. In: Monteiro DMC, Monteiro MA. Desafios na Amazônia: uma nova assistência técnica e extensão rural. Belém: UFPA/NAEA; 2006.p 120-135.

85. World Health Organization. Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a joint WHO/FAO expert consultation, Technical Report Series. Geneva, 2003.

**APÊNDICE A – FORMULÁRIO DA COMPANHIA NACIONAL DE  
ABASTECIMENTO – CONAB – GESTOR ESTRATÉGICO**

PESQUISA : REFERENCIAIS BIOÉTICOS E SUAS INTERFACES NA PROMOÇÃO  
DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O PROGRAMA AQUISIÇÃO DE  
ALIMENTOS NA VISÃO DOS ATORES-CHAVE

– FORMULÁRIO –

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO –  
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA PARAÍBA

GESTOR DO PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Nº do questionário \_\_\_\_\_

Data \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Hora de início da entrevista: \_\_\_\_\_

Bom dia (Boa Tarde), meu nome é Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho, sou Nutricionista e Mestranda em Bioética e, gostaria de conversar com a(o) senhora (sr) sobre uma pesquisa que estou fazendo pela Universidade de Brasília. Esta pesquisa será para identificar aspectos de inclusão social, de participação, de equidade e de proteção proporcionados pelo Programa de Aquisição de Alimentos.

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

1. Qual é o papel da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com relação a implantação do Programa Aquisição de Alimentos ?
2. E qual o papel da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com a operacionalização do Programa Aquisição de Alimentos?
3. Há quanto tempo a CONAB iniciou o programa Aquisição de Alimentos, na modalidade compra da agricultura familiar para doação simultânea ?
4. Na sua opinião quais as facilidades desta modalidade?
5. Na sua opinião quais as dificuldades desta modalidade?
6. Como ocorre o processo de escolha dos agricultores familiares para cadastro no Programa Aquisição de Alimentos, na modalidade compra da agricultura familiar para doação simultânea ?
7. Quais as maiores dificuldades encontradas pela CONAB para a implantação do Programa Aquisição de Alimentos?
8. Quais as maiores dificuldades encontradas pela CONAB para a operacionalização do Programa Aquisição de Alimentos?
9. No momento da implementação do Programa é realizada alguma reunião com os Agricultores Familiares? Para que ?

10. Na sua opinião, o Governo teria como facilitar ainda mais o acesso dos agricultores familiares ao Programa Aquisição de Alimentos ? De que forma? Justifique.
11. No momento da implementação do Programa é realizada alguma reunião com os beneficiários receptores dos produtos? Para que ?
12. Durante a operacionalização do Programa, é realizada alguma reunião com os beneficiários receptores dos produtos? Para que?
13. Como é que ocorre o processo de decisão dos produtos que serão comprados dos Agricultores Familiares?
14. São eles que procuram a CONAB para buscar seu cadastramento no programa ?
15. A CONAB também busca agricultores familiares para se cadastrarem no Programa Aquisição de Alimentos? De que maneira ?
16. Existem técnicos agrícolas da CONAB que apóiam os agricultores familiares durante os projetos da Programa Aquisição de Alimentos?
17. Como se dá a participação dos atores envolvidos no Programa Aquisição de Alimentos, na modalidade compra da agricultura familiar para doação simultânea ?
18. Na sua opinião quais os benefícios trazidos pelo Programa Aquisição de Alimentos aos Agricultores Familiares?
19. Na sua opinião a forma de gestão do Programa pela CONAB têm ocorrido de forma participativa ?
20. Você acha que o programa Aquisição de Alimentos, na modalidade compra da agricultura familiar para doação simultânea promoveu inclusão social para os agricultores familiares ? De que forma?

## APÊNDICE B – FORMULÁRIO AGRICULTOR FAMILIAR

PESQUISA : REFERENCIAIS BIOÉTICOS E SUAS INTERFACES NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA VISÃO DOS ATORES-CHAVE

AGRICULTORES FAMILIARES CADASTRADOS NO PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Nº do questionário \_\_\_\_\_

Data \_\_/\_\_/\_\_

Hora de início da entrevista: \_\_\_\_\_

Bom dia (Boa Tarde), meu nome é Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho, sou Nutricionista e Mestranda em Bioética e, gostaria de conversar com a(o) senhora (sr) sobre uma pesquisa que estou fazendo pela Universidade de Brasília. Esta pesquisa visa identificar aspectos de inclusão social, de participação, de proteção, no processo de decisão e de escolha dos agricultores, e se as informações para as tomadas de decisão estão sendo compartilhadas no Programa de Aquisição de Alimentos. A(O) senhora (sr) não é obrigada a participar da pesquisa e se não participar isto não lhe trará prejuízos. Porém, se a(o) senhora (sr) aceitar ser entrevistada(o) vai nos ajudar a identificar alguns aspectos bioéticos do Programa PAA.

1. Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_
2. Qual a sua escolaridade? \_\_\_\_\_
3. Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino
4. Quantos filhos dependentes? \_\_\_\_\_
5. Você possui algum dependente que encontra-se com baixo peso?  
[ ] Sim [ ] Não Como sabe? \_\_\_\_\_
6. Você possui algum dependente que encontra-se com excesso de peso?  
[ ] Sim [ ] Não Como sabe? \_\_\_\_\_
7. Quais produtos fazem parte da alimentação da sua família?  
\_\_\_\_\_
8. Como o Programa Aquisição de Alimentos foi implementado?  
\_\_\_\_\_
9. Como ocorreu o processo de escolha dos agricultores familiares que seriam cadastrados no programa?  
\_\_\_\_\_
10. Você conhece algum agricultor familiar que não conseguiu se cadastrar no programa? Se sim, qual(is) motivo(s) ?  
\_\_\_\_\_
11. Você sabe quem é que coordena o Programa Aquisição de Alimentos em seu município?  
[ ] Sim [ ] Não Quem é ? \_\_\_\_\_

12. Você participou de alguma reunião com a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB antes de você ser cadastrado ?

Sim  Não

Para que foi essa reunião? \_\_\_\_\_

13. Quantas reuniões você teve com a CONAB após você ter sido cadastrado?

Quantidade em números. \_\_\_\_\_

14. Você já necessitou de alguma assistência técnica (alguma ajuda de um profissional) para melhorar o seu cultivo? Como conseguiu?

Sim  Não

15. Na sua opinião, você acha que existe a participação de todos (CONAB, agricultores familiares e instituições beneficiadas) para que o programa aconteça ?

Sim  Não Justifique.

16. Você enquanto agricultor familiar já sugeriu algo ou deu alguma opinião para a CONAB?  Sim. O que sugeriu ou opinou?  Não. Porque não ?

17. Você participou da decisão de quais os produtos seriam entregues ao programa?

Sim  Não Se não, por que? \_\_\_\_\_

18. Você participou da decisão sobre o período que esses produtos seriam entregues?

Sim  Não Se não, por que? \_\_\_\_\_

19. Você participou da decisão sobre como esses produtos seriam entregues?

Sim  Não Se não, por que? \_\_\_\_\_

20. Você participou da decisão sobre aonde esses produtos seriam entregues?

Sim  Não Se não, por que? \_\_\_\_\_

21. Vocês, agricultores familiares têm poder de mobilização (de se juntarem para exigir ou solicitar algo)?  Sim  Não

Como isso ocorre?

Já ouviu necessidade?  Sim  Não

22. Há quanto tempo você é cadastrado no Programa Aquisição de Alimentos? Em anos . \_\_\_\_\_

23. Qual a principal fonte de renda da família ?

Agricultura, com quais produtos? \_\_\_\_\_

Pecuária, , com quais produtos? \_\_\_\_\_

Outra. Qual ? \_\_\_\_\_

24. Participa de alguma cooperativa ou associação?

Sim  Não

Se sim, qual é ? \_\_\_\_\_

Há quanto tempo ? \_\_\_\_\_

25. Você conhece algum Conselho Municipal?

Sim  Não

Se sim, em qual ? \_\_\_\_\_

Já teve alguma participação no mesmo?  Sim  Não

26. Você conhece o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA em seu município?  Sim  Não

Já teve alguma participação no mesmo? \_\_\_\_\_

27. Você teve dificuldades para se cadastrar no Programa Aquisição de Alimentos?

Sim  Não Se sim, quais as dificuldades? \_\_\_\_\_

28. O Programa de Aquisição de Alimentos proporcionou aumento de renda para a sua família ?

Sim  Não

Você acha que o Programa Aquisição de Alimentos trouxe melhorias para a sua qualidade de vida?  Sim  Não

Em quais aspectos, o que você acha que melhorou?

29. Quais são os produtos fornecidos para o Programa Aquisição de Alimentos?

30. O Programa Aquisição de Alimentos contribuiu para a produção de outros produtos até então não cultivados ?

Sim  Não Se sim, quais produtos?

31. Antes de cadastrado no Programa Aquisição de Alimentos como eram comercializados os seus Produtos?

32. Os lucros oriundos das vendas dos Produtos ao Programa Aquisição de Alimentos são aplicados também na alimentação da sua família ?

Sim  Não

33. Aonde você entrega os seus produtos ? E , como é feita essa entrega?

34. Você se acha muito dependente do Programa Aquisição de Alimentos?

Sim  Não

E se o programa acabar vai pesar muito no seu orçamento?  Sim  Não

35. O que você acha que precisa ser mudado no Programa Aquisição de Alimentos para que o mesmo melhore?

## APÊNDICE C – FORMULÁRIO INSTITUIÇÕES BENEFICIADAS

PESQUISA : REFERENCIAIS BIOÉTICOS E SUAS INTERFACES NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA VISÃO DOS ATORES-CHAVE

– QUESTIONÁRIO –

INSTITUIÇÃO BENEFICIADA PELO PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Nº do questionário \_\_\_\_\_

Data \_\_/\_\_/\_\_

Hora de início da entrevista: \_\_\_\_\_

Bom dia (Boa Tarde), meu nome é Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho, sou Nutricionista e Mestranda em Bioética e, gostaria de conversar com a(o) senhora (sr) sobre uma pesquisa que estou fazendo pela Universidade de Brasília. Esta pesquisa será para identificar as instituições que encontravam-se em insegurança alimentar e nutricional e que estão sendo apoiadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos. A(O) senhora (sr) não é obrigada a participar da pesquisa e se não participar isto não lhe trará prejuízos. Porém, se a(o) senhora (sr) aceitar ser entrevistada(o) vai nos ajudar a entender melhor a questão da melhoria da alimentação na instituição e do processo de cadastro das instituições beneficiadas pelo Programa PAA.

(SE A(O) ENTREVISTADA(O) CONSENTIR EM PARTICIPAR AS PERGUNTAS TERÃO CONTINUIDADE, CASO CONTRÁRIO, AGRADEÇO E ENCERRO A ENTREVISTA)

1. Cidade: \_\_\_\_\_
2. Bairro: \_\_\_\_\_
3. Zona Rural  Sim  Não
4. Entrevistada (o) (primeiro nome): \_\_\_\_\_
5. Sexo  M  F
6. Nome da Instituição: \_\_\_\_\_
7. Tipo da Instituição:  Creche  Escola  Entidade Religiosa  
 Abrigo  Outra: \_\_\_\_\_
8. Há quanto tempo está em parceria com o Programa Aquisição de Alimentos?  
\_\_\_\_\_  meses  anos.
9. Como aconteceu o processo para o seu cadastramento? Como conseguiu se cadastrar para ser um beneficiário do Programa Aquisição de Alimentos?

10. Vocês receberam uma cópia do Projeto pela CONAB?  
 Sim  Não
11. Vocês sabem quais são os produtos e as respectivas quantidades que receberão ao longo do Projeto?  
 Sim  Não

12. Como foram definidos os quantitativos de produtos a serem recebidos ?  
[ ] Pela capacidade de produção dos fornecedores  
[ ] Pela necessidade informada pela Instituição  
[ ] Pelo limite financeiro por família produtora  
[ ] Não Sei  
[ ] Outros: \_\_\_\_\_
13. Vocês avaliam a qualidade dos produtos recebidos?  
[ ] Sempre  
[ ] Frequentemente  
[ ] Às vezes  
[ ] Raramente  
[ ] Nunca
14. Vocês conferem o quantitativo recebido pesando os produtos?  
[ ] Sempre  
[ ] Frequentemente  
[ ] Às vezes  
[ ] Raramente  
[ ] Nunca
15. Foi realizada alguma visita na sua instituição para se tornar beneficiária ?  
[ ] Sim [ ] Não Se sim, por quem ? \_\_\_\_\_
16. Como foram definidos os produtos que seria, recebidos ?  
[ ] Pela produção que existe na comunidade  
[ ] Necessidade informada pela instituição  
[ ] Não sei  
[ ] Outros: \_\_\_\_\_
17. Você considera que a instituição hoje é dependente do projeto Programa de Aquisição de Alimentos (a alimentação de seus beneficiários vem prioritariamente do Programa)  
[ ] Sim [ ] Não
18. Você identifica alguma melhoria na qualidade da alimentação oferecida aos seus beneficiários trazidas pelo Programa Aquisição de Alimentos?  
[ ] Sim [ ] Não  
Se sim, o que identifica de melhorias \_\_\_\_\_
19. Você consegue identificar alguma outra instituição, aqui por perto que está em uma situação de dificuldade em adquirir de alimentos?  
[ ] Sim [ ] Não Se sim, qual ou quais ? \_\_\_\_\_
20. Tipos de alimentos consumidos por grupos da Pirâmide Alimentar:  
A(o) senhora(sr) e os beneficiários comem, diariamente, pelo menos 1 vez ao dia:  
a) Cereais e derivados (arroz, macarrão, pão, milho, bolachas) Sim \_\_\_\_\_  
Não \_\_\_\_\_

- b) Tubérculos e raízes (mandioca/macaxeira, farinha de mandioca, batata,) Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- c) Leite Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- d) Derivados do leite (queijos, iogurte, coalhada) Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- e) Ovos Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- f) Frutas e sucos naturais Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- g) Verduras, legumes Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- h) Leguminosas (feijão, feijão de corda, feijão verde, ervilha, lentilha) Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- i) Carnes (vermelha ou frango ou porco ou miúdo ou cabrito)/peixe Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- j) Embutidos (salsicha ou mortadela ou lingüiça (calabresa) ou presunto Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- k) Açúcar, mel, melado de cana (usado para adoçar) Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- l) Doces Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- m) Refrigerantes e sucos industrializados Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- n) Margarina, manteiga, óleos Sim\_\_\_\_\_ Não\_\_\_\_\_
- o) outro 1 Especificar\_\_\_\_\_
- p) outro 2 Especificar\_\_\_\_\_
- q) outro 3 Especificar\_\_\_\_\_

21. Existe algum acompanhamento nutricional dos beneficiários desta instituição?

[ ] Sim [ ] Não

Se sim, quem realiza?\_\_\_\_\_

22. Vocês identificam, entre os beneficiários dessa instituição, quem encontra-se com baixo peso?

[ ] Sim [ ] Não

Se sim, quantos são?\_\_\_\_\_

23. Vocês identificam, entre os beneficiários dessa instituição, quem encontra-se com excesso de peso?

[ ] Sim [ ] Não

Se sim, quantos são?\_\_\_\_\_

**APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E  
ESCLARECIDO INSTITUIÇÃO BENEFICIADA**



**Universidade de Brasília  
Faculdade de Ciências da Saúde**

**Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
INSTITUIÇÃO BENEFICIADA**

Bom dia (Boa Tarde), meu nome é Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho, sou Nutricionista e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Bioética da Universidade de Brasília – UNB e, gostaria de convidar a(o) senhora (sr) a participar sobre uma pesquisa que estou fazendo pela Universidade.

O objetivo desta pesquisa será de identificar se houve melhorias na alimentação das instituições apoiadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos.

A(O) senhora (sr) não é obrigada a participar da pesquisa e se não participar isto não lhe trará prejuízos.

Os benefícios esperados desta pesquisa será de entender melhor a questão da melhoria da alimentação na sua instituição proporcionada pelo Programa Aquisição de Alimentos na sua visão, como dirigente

Será assegurada a sua privacidade quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa. A qualquer momento o senhor poderá desistir de participar da pesquisa sem quaisquer riscos de ser penalizado(a), ou ainda solicitar qualquer esclarecimento sobre a mesma. Não haverá despesas pessoais ou benefícios diretos em nenhuma fase da pesquisa. Também não haverá riscos adicionais. Esclarecemos ainda que, para controlar os riscos da coleta de dados, os materiais serão mantidos exclusivamente no acervo da pesquisa. E ficarão sob a responsabilidade da pesquisadora. Os resultados dos dados da pesquisa serão analisados, publicados em artigo científico e apresentados em congressos.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido se encontra redigido em duas vias, sendo uma para você e outra para a pesquisadora. Quaisquer dúvidas sobre a pesquisa poderão ser esclarecidas antes, durante e depois da realização da mesma, presencialmente com a pesquisadora ou pelos contatos telefone celular: (61) 82223335 ou email: [lucianartca@hotmail.com](mailto:lucianartca@hotmail.com) - (Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho).

Caso você tenha qualquer dúvida ou reclamação sobre os seus direitos como sujeito de pesquisa poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, Tel.: (61) 3107-1947; e-mail: [cepfs@unb.br](mailto:cepfs@unb.br). ; site: [www.unb.br/fs/cep](http://www.unb.br/fs/cep)

\_\_\_\_\_ - PB, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável

\_\_\_\_\_  
Pesquisadora Responsável

## APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO AGRICULTOR FAMILIAR



**Universidade de Brasília  
Faculdade de Ciências da Saúde**

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido AGRICULTOR FAMILIAR

Bom dia (Boa Tarde), meu nome é Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho, sou Nutricionista e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Bioética da Universidade de Brasília – UNB e, gostaria de convidar a(o) senhora (sr) a participar sobre uma pesquisa que estou fazendo pela Universidade.

O objetivo desta pesquisa será identificar aspectos de inclusão social, de participação, de proteção, no processo de decisão e de escolha dos agricultores, e se as informações para as tomadas de decisão estão sendo compartilhadas no Programa de Aquisição de Alimentos.

Os benefícios esperados desta pesquisa será a identificação de alguns aspectos bioéticos do Programa de Aquisição de Alimentos na sua visão, como agricultor familiar e beneficiário deste programa.

A(O) senhora (sr) não é obrigada a participar da pesquisa e se não participar isto não lhe trará prejuízos.

Será assegurada a sua privacidade quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa. A qualquer momento o senhor poderá desistir de participar da pesquisa sem quaisquer riscos de ser penalizado(a), ou ainda solicitar qualquer esclarecimento sobre a mesma. Não haverá despesas pessoais ou benefícios diretos em nenhuma fase da pesquisa. Também não haverá riscos adicionais. Esclarecemos ainda que, para controlar os riscos da coleta de dados, os materiais serão mantidos exclusivamente no acervo da pesquisa. E ficarão sob a responsabilidade da pesquisadora. Os resultados dos dados da pesquisa serão analisados, publicados em artigo científico e apresentados em congressos.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido se encontra redigido em duas vias, sendo uma para você e outra para a pesquisadora. Quaisquer dúvidas sobre a pesquisa poderão ser esclarecidas antes, durante e depois da realização da mesma, presencialmente com a pesquisadora ou pelos contatos telefone celular: (61) 82223335 ou email: [lucianartca@hotmail.com](mailto:lucianartca@hotmail.com) - (Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho).

Caso você tenha qualquer dúvida ou reclamação sobre os seus direitos como sujeito de pesquisa poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, Tel.: (61) 3107-1947; e-mail: [cepfs@unb.br](mailto:cepfs@unb.br) ; site: [www.unb.br/fs/cep](http://www.unb.br/fs/cep)

\_\_\_\_\_ - PB, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável

\_\_\_\_\_  
Pesquisadora Responsável

**APÊNDICE F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO  
SUPERINTENDÊNCIA DA CONAB – PB**



**Universidade de Brasília  
Faculdade de Ciências da Saúde**

**Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
SUPERINTENDÊNCIA DA CONAB – PB**

Bom dia (Boa Tarde), meu nome é Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho, sou Nutricionista e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Bioética da Universidade de Brasília – UNB e, gostaria de convidar a(o) senhora (sr) a participar sobre uma pesquisa que estou fazendo pela Universidade.

O objetivo desta pesquisa será para identificar aspectos de inclusão social, de participação, de equidade e de proteção proporcionados pelo Programa de Aquisição de Alimentos por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, gestor estratégico do Programa.

Os benefícios esperados desta pesquisa será a identificação de alguns aspectos bioéticos do Programa de Aquisição de Alimentos na visão desta Superintendência.

Será assegurada a sua privacidade quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa. A qualquer momento o senhor poderá desistir de participar da pesquisa sem quaisquer riscos de ser penalizado(a), ou ainda solicitar qualquer esclarecimento sobre a mesma. Não haverá despesas pessoais ou benefícios diretos em nenhuma fase da pesquisa. Também não haverá riscos adicionais. Esclarecemos ainda que, para controlar os riscos da coleta de dados, os materiais serão mantidos exclusivamente no acervo da pesquisa. E ficarão sob a responsabilidade da pesquisadora. Os resultados dos dados da pesquisa serão analisados, publicados em artigo científico e apresentados em congressos.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido se encontra redigido em duas vias, sendo uma para você e outra para a pesquisadora. Quaisquer dúvidas sobre a pesquisa poderão ser esclarecidas antes, durante e depois da realização da mesma, presencialmente com a pesquisadora ou pelos contatos telefone celular: (61) 82223335 ou email: [lucianartca@hotmail.com](mailto:lucianartca@hotmail.com) - (Luciana Rodriguez Teixeira de Carvalho).

Caso você tenha qualquer dúvida ou reclamação sobre os seus direitos como sujeito de pesquisa poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, Tel.: (61) 3107-1947; e-mail: [cepfs@unb.br](mailto:cepfs@unb.br); site: [www.unb.br/fs/cep](http://www.unb.br/fs/cep)

\_\_\_\_\_ - PB, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável

\_\_\_\_\_  
Pesquisadora Responsável