

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONCEITO, CONTEXTO E ESPÉCIE:
UMA DESCRIÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DO
GOVERNO FEDERAL**

*PUBLIC POLICIES IN CONCEPT, CONTEXT AND SPECIES:
A DESCRIPTION OF THE FEDERAL GOVERNMENT FOOD ACQUISITION
PROGRAM*

Anne Geraldi Pimentel¹

Resumo

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído para beneficiar consumidores dos aparelhos institucionais de assistência social, bem como fortalecer a agricultura familiar. Política pública criada no primeiro mandato do governo de Lula, dentro do âmbito do Programa Fome Zero (PFZ), que visa à segurança alimentar e diminuição da fome e da miséria no Brasil. Este artigo tem como objetivo descrever esta política pública, também verificar a conjuntura atual e perspectivas diante das alterações de governo. Dentro da análise conjuntural, aborda-se a nacional, mas do mesmo modo a internacional, pois que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) terá influências na constituição do PAA e fortalecimento da agricultura familiar, com a intenção de diminuir a fome no mundo. Um ponto que não pode deixar de ser mencionado e analisado foram os processos criminais por suspeita de fraude dos agricultores e funcionários públicos responsáveis pela execução dos projetos. Além do mais, para compreender a dimensão desta política pública, fez-se inicialmente, a relação entre Estado/Direito com as políticas públicas, com a intenção conceituar e contextualizar. Foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: levantamento bibliográfico que se constituiu de livros, artigos, teses que se refiram ao tema a ser investigado; e pesquisa documental, composta pelas leis, decretos e cartilhas do PAA.

¹ Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), área de Direito Socioambiental e Sustentabilidade, linha de pesquisa em Estado, Sociedades e Meio Ambiente, orientanda do prof. Doutor Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Professora de Direito no Instituto Superior do Litoral do Paraná (ISULPAR), cidade de Paranaguá-PR. E-mail: hannah_agp@yahoo.com.br.

Palavras-chaves: agricultura familiar; política pública; Estado; Programa de Aquisição de Alimentos.

Abstract

The Food Acquisition Program (PAA) was established to benefit consumers of institutional social welfare appliances, as well as to strengthen family farming. Public policy created in the first term of Lula's government, within the scope of the Zero Hunger Program (PFZ), which aims at food security and reduction of hunger and misery in Brazil. This article aims to describe this public policy, also to verify the current conjuncture and perspectives before the changes of government. Within the context of the analysis, national, but also international, is addressed, since the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) will have influence in the constitution of the PAA and the strengthening of family agriculture, with the intention of reducing the hunger in the world. One point that can not be ignored and analyzed were the criminal suspected fraud cases of farmers and public officials responsible for carrying out the projects. Moreover, in order to understand the dimension of this public policy, the relationship between State / Law and public policies was initially developed, with the intention of conceptualizing and contextualizing it. The following methodological procedures were used: a bibliographic survey that consisted of books, articles, theses that refer to the subject to be investigated; and documentary research, composed of the laws, decrees and booklets of the PAA.

Keywords: family agriculture; public policy; State; Food Acquisition Program.

INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pelo governo federal como uma das ações para o combate à fome e a miséria, vinculado ao Programa Fome Zero (PFZ). Tem como finalidade assegurar o acesso aos alimentos às entidades assistenciais que atendem pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional e fortalecer a agricultura familiar. Por isso, prevê dois tipos de beneficiários: o consumidor, localizados nos equipamentos da rede de assistência social; e os fornecedores, que são os agricultores familiares. Assim, de forma simplificada, o governo compra dos agricultores familiares a produção de produtos alimentícios e os doa, simultaneamente, aos consumidores beneficiários de instituições de assistência social.

Conceituar políticas públicas não é uma tarefa fácil, Maria Paula Dallari Bucci², apresenta seu conceito como uma ação planejada do Estado, que de forma direta ou indireta, com objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, como resultado de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados. Assim, Patrícia Helena Massa-Arzabe³, analisa a dimensão jurídica das políticas públicas, posto que o Direito é caracterizado como o “*medium* para o estabelecimento desses objetivos, cuja materialização é implementada por meio de políticas públicas econômicas e sociais”. Desta forma, será através do Direito que as políticas públicas serão materializadas como ação do Estado. Por isso, compreender as diversas funções que o Estado assume, historicamente, é imprescindível para a formação do conceito e da importância das políticas públicas.

Este artigo tem como objetivo descrever esta política pública, também verificar a conjuntura atual, nacional e internacional, e as perspectivas diante das alterações de governo. E para a construção deste artigo foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: na parte teórica, foi realizado um levantamento bibliográfico que se constituiu de livros, artigos, teses que se refiram ao tema a ser investigado, aos quais foram dados os tratamentos de catalogação e referenciadas para dar suporte à construção do referencial teórico, bem como pesquisa documental, composta pelas leis, decretos e cartilhas do PAA, para formar a compreensão do funcionamento e objetivos desta política pública. Tem-se como hipótese que, o Programa de Aquisição de Alimentos, política pública desenvolvida pelo governo federal, tem sido desconstruída através dos processos de criminalização dos agricultores e funcionários executores, e também pelos diversos cortes orçamentários, que podem levar a ineficácia da política pública.

O artigo está dividido quatro itens. No primeiro, foi construída uma dimensão teórica, que leva em consideração a importância da relação entre Estado e o Direito para a formação e desenvolvimento das políticas públicas, o que mostra a necessidade da contextualização histórica para sua compreensão. No segundo item, trabalhou-se com a descrição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como se inicia e quais as regulamentações jurídicas que delineiam as características desta política pública. As políticas públicas para a segurança alimentar e fortalecimento da

² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

³ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

agricultura familiar que são implementadas no Brasil, através do Programa Fome Zero, ganham expressão no cenário internacional, que representados por organismos internacionais como a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), passam a tomar como exemplo de políticas públicas de combate à fome e a miséria, é mencionado no quarto item. Por fim, a conjuntura atual e perspectivas do PAA são descritas e analisadas no último item.

1. O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para análise do binômio Estado/Direito, parte-se do pressuposto de que a atual estrutura é fruto do desenvolvimento histórico da forma de produção das condições materiais. O modo de produção que se conhece é o capitalista, mas a transição do antigo modo de produção feudal, marcado pela produção em corporações, dá-se de forma lenta e gradual, surgem primeiro as manufaturas, que dá lugar à indústria ⁴. Em fins do século XVIII, a grande indústria ganha um impulso devido a Revolução Industrial. O Direito como se conhece hoje tem suas bases no nascimento deste modo de produção.

Essa estrutura de Estado é, então, para Marx⁵, determinado historicamente pelas relações de produção que são encontradas na base dessa estrutura, a qual é cindida em classes com interesses antagônicos, o que irá gerar conflitos que deverão ser gerenciados pelo Estado. Que fará isso através de seu instrumento: o direito. Tanto o Estado como o Direito são determinados pelas relações de produção burguesas, pois se encontraram na superestrutura, como diz Marx, no prefácio da *Contribuição à crítica da economia política*:

O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. ⁶

⁴ A corporação era a produção dos mestres artesãos, que tinham o conhecimento de todo o processo de trabalho, e que empregavam os aprendizes, que mais tarde tornavam-se os mestres. Esse modo de produção era extremamente familiar. Já na manufatura os trabalhadores, que possuem diversas habilidades, são reunidos em uma mesma oficina, sob o comando do capitalista, para produzirem determinado produto, aqui os trabalhadores possuem o conhecimento do processo de trabalho. O que não ocorre com a indústria, onde o trabalhador não necessita mais de conhecimentos específicos, devido à parcelarização do trabalho.

⁵ MARX, KARL. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Flama, 1946, p. 31.

⁶ MARX, Karl. Prefácio à "Contribuição à Crítica da Economia Política".

Assim, o Estado e o Direito serão determinados pelo desenvolvimento histórico, e isto implicará na modificação da forma jurídica, que segundo Pasukanis⁷, engloba não só o conteúdo da norma, mas também suas instituições e seu desenvolvimento como tal. A estrutura Estado/Direito passa, então, a ser constituída de forma a instrumentalizar e fomentar o desenvolvimento dessas forças produtivas. Boaventura é outro autor que também distingue esta função do Estado e de todo o aparato racional-legal que se cria para o desenvolvimento das forças produtivas:

Ao direito moderno foi atribuída a tarefa de assegurar a ordem exigida pelo capitalismo, cujo desenvolvimento ocorrera num clima de caos social que era, em parte, obra sua. O direito moderno passou, assim, a constituir um racionalizador de segunda ordem da vida social, um substituto da cientificação da sociedade [...].⁸

No entanto, como a sociedade burguesa é cindida em classes com interesses antagônicos, o Estado para conseguir o consenso e aceitação das duas classes, não pode aparecer como instrumento de desenvolvimento da acumulação do capital. O Estado precisa aparentar neutralidade para a mediação dos conflitos existentes, que será criada na medida em que se constrói um poder que está, aparentemente, acima e estranhado da sociedade. De forma que o Estado assume, então, a aparência de um poder público e impessoal⁹.

Assim, desde que o Estado assume esta forma burocrática racional-legal como instrumento regulador para o desenvolvimento econômico na base capitalista de acumulação para os detentores da propriedade privada (o capital), intervém nas relações entre as classes. Karl Polanyi¹⁰, demonstra que, mesmo no Estado Liberal do início do século XX, também intervinha nas relações econômicas e sociais como, por exemplo, ao editar leis que protejam a liberdade de contratar. Com isso, o que é alterado historicamente é o modo como se dá essa intervenção de acordo com as necessidades do desenvolvimento das forças produtivas do capital. O Estado, no

⁷ PASUKANIS, Eugeny Bronislanovich. A teoria geral do direito e o marxismo. Rio de Janeiro: Renovar, 1989, p. 38

⁸ SANTOS, Boaventura Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Vol. 1. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 119.

⁹ PASUKANIS, 1989, p. 114 e 115.

¹⁰ POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

processo histórico, foi alternando formas com maior ou menor grau de intervenção social e econômica, ora intervém de forma direta, ora indireta.

A lógica dessas intervenções vai depender dos interesses do capital, pois para manter seu desenvolvimento, precisa da classe trabalhadora, como o oposto e contraditório da classe burguesa, e o Estado deverá fazer concessões à classe proletária, para que ela não seja extinta. Conforme Octávio Ianni¹¹, o Estado está orientado e organizado em função da acumulação do capital, mas, na sociedade de classes com interesses antagônicos, não se pode dar a uma classe sem tirar de outra, “da mesma forma que não se pode tirar tudo de uma classe, sob pena de extingui-la”¹².

Contudo, mesmo os intelectuais que buscam fórmulas para o desenvolvimento econômico capitalista, principalmente após a crise econômica da década de 1970, na qual o modelo intervencionista de Estado de Bem-estar Social, verificam essa condição do desenvolvimento econômico. Como Antony Giddens propõe, para a liberação da economia na década de 1980, um nova forma indireta de intervenção do Estado, que irá denominar de “*welfare* positivo”, no qual “as instituições do terceiro setor, onde não estão representadas, deveriam desempenhar um papel maior no fornecimento de serviços de *welfare*”¹³. É nesse momento que se entende que as políticas públicas passam a ter maior visibilidade enquanto forma de ação do Estado¹⁴.

Política pública se tornou uma expressão bastante popular desde a década de 1990, sua repetição se tornou algo automático, como um sinônimo para qualquer ação do Estado. E tomada sem a compreensão de seu conceito ou do contexto histórico que está inserida. Por isso, é necessária a explicitação conceitual do termo políticas públicas a partir de sua inserção no momento político, social e econômico historicamente caracterizado, para entender seu conceito e sua importância. Contudo, segundo Celina Souza¹⁵, o conceito de políticas públicas começou a ser delineado na década de 1940, no bojo das ideias de bem-estar social, por isso a

¹¹ IANNI, Octavio (org). Sociologia. Tradução Maria Elisa Mascarenhas, Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. São Paulo: Ática, 1980, p. 36.

¹² IANNI, 1980, p.36.

¹³ GIDDENS, Antony. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 127.

¹⁴ BUCCI, p.11; e SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 26.

¹⁵ SOUZA, 2006, p. 22.

autora traça uma revisão da literatura na busca da origem do conceito. Mas é Maria Paula Dallari Bucci que define política pública como “programa de ação governamental, visando realizar objetivos determinados”¹⁶, assim, as políticas públicas é uma forma de intervenção do Estado, que pode se dar tanto de forma direta como indireta, seja para o desenvolvimento econômico, seja para o social, formuladas por planos, projetos e programas¹⁷.

É importante, levar em consideração que o conceito de políticas públicas está vinculado a compreensão da função do Estado como interventor da ordem social e econômica. Desde que o Estado assume, dentro do processo de desenvolvimento das forças produtivas no sistema capitalista, um caráter de Estado-nação, ele será um controlador ou interventor para a continuidade desse desenvolvimento. Mesmo que, para cumprir essa tarefa, tenha que exercer um controle sobre a escassez¹⁸, e implementar políticas sociais de educação, saúde, trabalho, redistribuição de renda, assistência social, entre outros. Mas os modos dessa forma de intervenção têm variado, e são alteradas de acordo com as necessidades do desenvolvimento das forças produtivas do capital, como Emerson Gabardo, ao falar sobre a ética interventora do Estado, entende que há uma “dicotomia intervenção/liberdade”, provocada pelos “excessos do mercantilismo e mudança paradigmática provocada pelo renascimento e pelo desenvolvimento do capitalismo”¹⁹. Assim, o Estado, no processo histórico, foi alternando formas com maior ou menor grau de intervenção social e econômica, ora intervém de forma direta, ora indireta.

No Estado de bem-estar social, baseado nas concepções de John Maynard Keynes, havia uma intervenção mais direta: tanto na economia, através do controle de determinados setores econômicos, nos quais a exploração era monopólio do Estado; quanto socialmente, neste caso, o Estado presta diretamente serviços de saúde, educação, trabalho, assistência social. Esse Estado foi constituído no pós-segunda Guerra Mundial, e que foi amplamente adotado pelos estados nacionais como modelo para o desenvolvimento das forças produtivas do capital. Luiz Carlos Bresser Pereira²⁰ compreende esse modelo como de burocracia racional-legal, por

¹⁶ BUCCI, 2006, p. 11.

¹⁷ SOUZA, 2006, p. 26.

¹⁸ GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 176.

¹⁹ GABARDO, 2009, p. 157.

²⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998, p.47.

demandar um Estado, com muitas funções e um aparato imenso de instituições públicas, o que requer muitos gastos públicos. E, como a fonte de recursos do Estado é a tributação, conseqüentemente, houve um intenso aumento de arrecadação de impostos.

Em meados da década de 1970, novas crises econômicas vieram a abalar o desenvolvimento das forças produtivas e, como resultado, o Estado de bem-estar social também. De acordo com Bresser Pereira este modelo já não contribui para o desenvolvimento das forças produtivas do capital e, por isso, entra em crise mundial, fenômeno que o autor chama de “Crise do Estado”²¹. Desta forma, há autores que irão propor a liberalização da economia²², baseados no modelo de Estado Neoliberal, idealizado por Thatcher, primeira-ministra inglesa, o qual propõe a redução da intervenção do Estado na economia e no social.

Mas, volta-se a mencionar a “função essencial de controle de escassez”²³, o capitalismo para manter seu desenvolvimento, precisa da classe trabalhadora, como o oposto e contraditório da classe burguesa, e o Estado deverá fazer concessões à classe proletária, para que ela não seja extinta. Conforme Ianni²⁴, o Estado está orientado e organizado em função da acumulação do capital, mas, na sociedade de classes com interesses antagônicos, não se pode dar a uma classe sem tirar de outra, “da mesma forma que não se pode tirar tudo de uma classe, sob pena de extingui-la”²⁵.

Por isso, os programas sociais não devem deixar de serem implementados pelo Estado. Entretanto, após a crise econômica da década de 1970, a intervenção vai se dar através das parcerias público/privado. Giddens será um dos precursores dessa nova forma indireta de intervenção do Estado, que irá denominar de “*welfare* positivo”, no qual “as instituições do terceiro setor, onde não estão representadas, deveriam desempenhar um papel maior no fornecimento de serviços de *welfare*”²⁶.

Assim, as políticas públicas deste novo Estado liberalizado, serão realizadas, na grande maioria das vezes, através dessas parcerias público/privada, na qual o

²¹ GABARDO, 2009, p. 33.

²² GIDDENS, Antony. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999; e PEREIRA, 1998, p.47.

²³ GABARDO, 2009, p. 176.

²⁴ IANNI, In: MARX, Karl. Sociologia. Organizador Octavio Ianni; tradução Maria Elisa Mascarenhas, Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. São Paulo: Ática, 1980, p. 36.

²⁵ IANNI, 1980, p. 36.

²⁶ GIDDENS, 1998, p. 127.

governo entra com o recurso, que será designado à instituição privada. A escolha dessa instituição privada se dá, na administração pública, por processos de licitação, ou seja, por uma infinidade de normas, leis, editais, concorrência que caracterizam a burocracia racional-legal, tão criticada por Bresser Pereira²⁷.

O PAA, que será melhor descrito no próximo item, está inserido no âmbito desta nova racionalidade do quadro administrativo burocrático nacional, na qual o governo irá incentivar a agricultura familiar através da compra direta dos produtos, que se dará dentro das previsões legais impostas pela administração pública; e irá beneficiar as instituições de assistência social, com a doação destes alimentos. Assim, o público financia, através da compra dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, que é privada, a alimentação saudável nas instituições de assistência social, que podem, também, ser constituídas das parcerias público/privado.

2. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Programa de Aquisição de Alimentos, como foi visto no item anterior, é uma política pública do governo federal que tem dois objetivos principais: promover o acesso à alimentos saudáveis e incentivar a agricultura familiar. Para isso, o governo federal compra a produção dos agricultores familiares e os doa aos equipamentos da rede socioassistencial (creches, asilos, escolas). Por outro lado, incentiva a criação de novos espaços para a comercialização dos produtos da agricultura familiar, dos assentados da Reforma Agrária e comunidades tradicionais com o intuito de fortalecer e mantê-los no campo através de comercialização dos produtos com a administração pública.

A criação deste programa se deu no governo de Lula, no ano de 2003, instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696/2003, no âmbito do Programa Fome Zero, foi regulamentado, inicialmente, pelo Decreto nº 4.772/2003, ao qual se seguiu vários decretos e, atualmente, o decreto vigente é o de nº 7.775/2012. Essas regulamentações preveem dois tipos de beneficiários: os consumidores, que são os indivíduos em insegurança alimentar atendidos pela rede socioassistencial, aos

²⁷ PEREIRA, 1998, p.47.

quais os alimentos são direcionados; e os fornecedores, aqueles que produzem os alimentos e devem se enquadrar no art. 3º da Lei nº 11.326/2006.

O programa irá, então, promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, cujo orçamento é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A operacionalização, entre 2003 a 2012, foi feita através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio de convênios tanto para os beneficiários consumidores como para os fornecedores.

Desta forma, temos de um lado os convênios entre a Conab e os beneficiários fornecedores, que era realizado, desde o primeiro decreto, através de licitação, por meio de editais, com os requisitos para a compra para a compra dos produtos da agricultura familiar, processo que de execução pela Conab. Os produtores se organizaram para concorrer a esses editais, previsto em duas modalidades: individual e coletiva. Aquele que vencia a concorrência celebrava o convênio com a Conab para a entrega dos produtos. Hoje, com a modificação do Decreto nº 7.775/2012 pelo Decreto nº 8.293/2014, é possível a realização da compra por chamada pública, procedimento que dispensa a licitação. Modificação que se alinha às alterações da Lei nº 12.188/2010, que altera o art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

De outro lado, os beneficiários consumidores, cuja modalidade com maior volume de recursos era a Compra com Doação Simultânea (CPR Doação), segundo aponta Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol²⁸, devido ao seu acesso mais simplificado. Esta modalidade é operacionalizada por meio de convênio entre a Conab que deverá estar proposto desde a elaboração do projeto para a concorrência da licitação²⁹. Hespanhol³⁰, aponta os benefícios desta política pública para os beneficiários consumidores uma alimentação mais diversificada durante todo o ano.

Segundo dados divulgados pela Conab³¹, no ano de 2015, foram beneficiados como consumidores 2.829 Unidades Receptoras e 10.960.664 atendimento aos

²⁸ HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Soc. nat.* [online]. 2013, vol.25, n.3, pp.469-483. ISSN 1982-4513, p. 474.

²⁹ HESPANHOL, 2013, p. 478.

³⁰ HESPANHOL, 2013, p. 474.

³¹ Disponível no site, acesso no dia 22 de novembro de 2016:

beneficiários. Números inferiores aos divulgados no ano de 2014 pela Conab³², segundo a qual foram beneficiados 3.968 Unidades Receptoras e 11.460.634 atendimento aos beneficiários. Dados que demonstram que o volume de beneficiários consumidores vêm diminuindo, o que coaduna com a limitação dos gastos públicos com o PAA, o que evidencia a intenção de desmonte desta política pública, como será mencionado no próximo item.

3. AGRICULTURA FAMILIAR NA CONJUNTURA INTERNACIONAL

Cabe ressaltar que a adoção destes investimentos públicos, embora não sejam efetivos em sua finalidade, veem em consonância com as diretrizes de organismos internacionais. Como a Organização das Nações Unidas (ONU) que declarou o ano de como o “Ano internacional da Agricultura Familiar”³³, e apontou que a agricultura familiar tem importante papel social, econômico, cultural e ambiental, ressaltando a necessidades dos países de incentivar essas práticas como forma de combate a pobreza e a fome. Para isso, um dos objetivos que a organização propõe é:

Apoiar a formulação de políticas que promovam a agricultura familiar sustentável, incentivando os governos a estabelecerem o ambiente propício (políticas favoráveis, legislação adequada, planejamento participativo para um diálogo sobre políticas, investimentos) para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.³⁴

Pari passu com essas diretrizes foi que o governo federal implantou e expandiu alguns programas para a agricultura familiar, como o Pano Safra da Agricultura Familiar, cujo responsável pela execução destas políticas é Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Citam-se alguns exemplos de políticas públicas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que institui linhas de crédito aos agricultores familiares; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos quais o Estado faz a compra direta dos produtos da agricultura familiar. Programas que foram citados

http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_02_02_16_00_42_acoes_da_conab_paa_2015.pdf, p. 18.

³² Disponível no site, acesso no dia 22 de novembro de 2016: [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_22_16_51_14_sumario_executivo_2014_revisado_\(2\).pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_22_16_51_14_sumario_executivo_2014_revisado_(2).pdf), p. 17.

³³ Informação retirada do site: <http://www.fao.org/family-farming-2014/pt/>

³⁴ <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/objetivos-e-linhas-de-acao/pt/>

como exemplo para a promoção e desenvolvimento agrícola pela ONU em documento publicado recentemente:

En el Brasil, el apoyo y la promoción de la agricultura familiar han constituido en los últimos años una prioridad del Gobierno. A tal fin, se creó en 2003 el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar [Pronaf]). Incluye, entre otras actividades, la concesión de créditos para actividades productivas en las zonas rurales. En los últimos años, el Pronaf ha financiado cerca de dos millones de préstamos, por valor de unos 10 000 millones de dólares estadounidenses, especialmente en las regiones donde se concentra la pobreza rural. El crédito se concede actualmente a una tasa de interés anual subvencionada del 2 % para apoyar las explotaciones familiares y está cubierto por un seguro.³⁵

Para Tânia Araújo³⁶ esses programas se constituíram como um importante instrumento para o desenvolvimento regional do país, que irá marcar uma ruptura do governo de Lula com as linhas básicas do neoliberalismo do governo de Fernando Henrique Cardoso, pois há a busca da redução da pobreza através da implantação de políticas sociais, como a da agricultura familiar:

A base agropecuária organizada pelos produtores familiares também se beneficiou do novo momento vivido pelo país, por responder pela maior parte da demanda dos alimentos básicos da dieta dos brasileiros, como constatou o Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E o governo federal ajudou, passando o valor anual do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf) de R\$ 2,2 bilhões – teto deixado pelo governo Fernando Henrique Cardoso – para R\$ 16 bilhões, no final do mandato de Lula. Outras iniciativas se somaram para apoiar esse tipo de produtor, tão desvalorizado pelos conservadores, como o programa que articula a demanda da merenda escolar e a produção local de alimentos ao exigir que 30% das compras sejam locais. Regionalmente, tais estímulos são significativos no nordeste (onde está a maioria dos produtores familiares do país) e no Sul (onde esse segmento é representativo e bem organizado), beneficiando também o norte, uma vez que tais produtores têm peso importante na região.³⁷

Contudo, a autora esquece-se de mencionar os efeitos dessas políticas, parecendo um pouco distante da realidade dos camponeses. Neste caso, aponta-se algumas questões, como o pequeno e inexpressivo investimento do governo Lula em Reforma Agrária, pois é impossível falar de agricultura familiar num país dominado pelos latifúndios e pelo agronegócio. Outro problema é a falta de mercado para o escoamento da produção destes pequenos agricultores, com essas dificuldades eles acabam não conseguindo pagar os empréstimos, causando, desta

³⁵ FAO, 2015, p. 80.

³⁶ ARAUJO, 2013, p.161.

³⁷ ARAUJO, 2013, p.161

forma, o endividamento dessas famílias, o que pode agravar a situação ao invés de melhorar, como Bernardo Mançano Fernandes assinala:

essas políticas ainda não foram suficientes para mudar o quadro de pobreza nos assentamentos e no campo, como veremos na próxima parte deste artigo. Ainda, a lógica do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) tem contribuído muito para o endividamento das famílias assentadas, sendo um dos programas que precisam ser reformulados.³⁸

Para solucionar o problema da comercialização dos produtos da agricultura familiar, o governo federal lançou programas sociais para criar mercado para os produtos dos pequenos agricultores familiares, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também seguindo orientação dos organismos internacionais. Assim, o documento da FAO também menciona o PAA e PNAE:

El Brasil fue el primer país que elaboró un programa de compras institucionales de alimentos al conectar el desarrollo de una demanda garantizada para los productores en pequeña escala con una estrategia de seguridad alimentaria. Los principales programas de compras institucionales del Brasil son el Programa de Adquisición de Alimentos (Programa de Aquisição de Alimentos [PAA]) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar [PNAE]). El PAA funciona mediante varias modalidades, que incluyen la prestación de apoyo para la constitución de existencias, incentivos a la producción y el consumo de leche (PAA Leche) y compras institucionales.³⁹

Este documento publicado pela FAO em 2015, fala ainda que o PAA teve como objetivo apoiar os agricultores familiares na produção e auxiliar no acesso aos mercados, bem como a distribuição de alimentos às pessoas para garantir a segurança alimentar e nutrição. Desta forma, o documento aponta para os seguintes dados que mostram a expansão do PAA no Brasil:

El programa se amplió rápidamente de 50,2 millones de dólares estadounidenses para 41 500 agricultores familiares en 2003 a 410,3 millones de dólares estadounidenses para 185 500 agricultores en 2012 [...] Después de 10 años de funcionamiento, el PAA había comprado más de tres millones de toneladas de alimentos a más de 200 000 explotaciones familiares. Sin embargo, constituye solo el 0,0004 % del PIB del Brasil [...].⁴⁰

Observa-se, embora o programa tenha contribuído para a saída do país do mapa da fome, proposto pela FAO, a relação com o valor investido é muito reduzido,

³⁸ FERNANDES, 2013, p.198

³⁹ FAO, 2015, p. 83.

⁴⁰ FAO, 2015, p. 83.

ao se levar em conta o valor do Produtor Interno Bruto (PIB). Segundo dados da FAO, em 2012, o número de pessoas que passam fome no Brasil, foi reduzido a menos de 5% da população, índice considerado abaixo em relação a outros países como a República Centroafricana e a Namíbia, no continente africano, e o Haiti, na América Central, cujos níveis são maiores que 35% da população.⁴¹

4. O PAA NA CONJUNTURA ATUAL

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sofreu alguns golpes no governo de Michel Temer, ainda quando interino, ao extinguir o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), hoje transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, vinculado à Casa Civil, em 27 de maio de 2016 pelo Decreto nº 8.780⁴², posteriormente modificado pelo Decreto nº 8.865 de 30 de setembro do mesmo ano⁴³. A criação ou extinção de um ministério indica as prioridades do governo em relação à determinada atividade, seja social ou econômica, portanto, a extinção de um ministério que formulava e aplicava políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar, indica que está não será a prioridade do atual governo.

Isto contraria a perspectiva de alguns autores de tornar a política pública de aquisição de alimentos da agricultura familiar e doação simultânea aos beneficiários consumidores, como indica Hespanhol⁴⁴, uma política de Estado e não de apenas de Governo. Conforme Bucci⁴⁵, uma “política de governo” se opõe à uma “política de Estado”, pois a primeira tende a ser menos estável por “se realizarem como parte de um programa maior”, ao contrário da última, que tende a ser ações “cujo horizonte temporal é medido em décadas”. Para trabalhar melhor as diferenças entre “política de governo” e “política de Estado”, Fernando Aith⁴⁶, aponta de se deve levar em consideração três fatores: os objetivos; forma de elaboração, planejamento e

⁴¹ Disponível no site, acesso no dia 22 de novembro de 2016: <http://www.fao.org/hunger/es/>

⁴² Disponível no site, acesso no dia 22 de novembro de 2016: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2016/Decreto/D8780.htm

⁴³ Disponível no site, acesso no dia 22 de novembro de 2016: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2016/Decreto/D8865.htm#art6

⁴⁴ HESPANHOL, 2013, p. 479.

⁴⁵ BUCCI, 2006, p. 19.

⁴⁶ AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 235.

execução; forma de financiamento. Em relação aos objetivos é que torna a questão um pouco mais clara, pois a política de Estado tem como objetivo estruturar o Estado; e as políticas de governo vão se utilizar dessas bases estruturas pela política de Estado para “promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos em nossa Carta”.

Contudo, vale destacar que o desmonte do PAA, enquanto política pública, não é exclusividade do governo de Michel Temer, pois já vinha sofrendo vários cortes financeiros desde o ano de 2013, portanto, já no início do segundo mandato do governo de Dilma Rousseff, como demonstra o gráfico abaixo:

Quadro 1 – Evolução dos recursos MDA/MDS aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 a 2015

Ano	Valor (R\$)					Total
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228
2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.155.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	92.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
Total	244.564.017	1.072.836.103	312.748.192	854.327.986	1.150.332.504	3.634.808.802

Fonte : SUPAF/GECAF

Percebe-se da análise dos montantes totais de investimentos de recursos aplicados na aquisição de alimentos para o PAA, que entre os anos de 2003 a 2012, os investimentos foram aumentando, mas no ano de 2013 há uma drástica queda do volume de recursos investidos, que significa uma queda de 38%, aproximadamente, dos valores totais de investimentos. Em 2014, um pequeno aumento, mas com queda no ano seguinte, 2015.

Não coincidentemente, foi no ano de 2011 que se instaurou um inquérito policial sobre os indícios de fraude no PAA do Paraná, começou em agosto de 2011, com a instauração do inquérito pela Polícia Federal. Em dezembro do mesmo ano, as investigações se estenderam para outros municípios (Fernandes Pinheiro, Irati, Teixeira Soares e Rebouças), cuja competência para as investigações é da Delegacia de Polícia Federal de Curitiba. Vários foram os crimes investigados: quadrilha, estelionato, falsidade ideológica, falsidade material, prevaricação e peculato. Segundo o Ministério Público, a quadrilha era dividida em dois grupos:

a) funcionários e servidores da CONAB: acusados de estelionato contra entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência (art. 171, § 3º do CP), associação com o fim de cometer crime (art. 288 do CP), peculato (art. 312 do CP) e prevaricação (art. 319 do CP).

b) responsáveis pela execução do programa no município: acusados de estelionato contra entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência (art. 171, § 3º do CP), associação com o fim de cometer crime (art. 288 do CP), falsificação de documento público (art. 297 do CP) e falsidade ideológica (art. 299 do CP).

Durante o percurso das investigações, a Polícia Federal expediu um pedido para a prisão preventiva de alguns investigados, pedido que foi autorizado pela justiça federal. A prisão preventiva, dentro do processo penal, é uma medida cautelatória que tem como objetivo assegurar o percurso processual através do cerceamento da liberdade do indivíduo suspeito de praticar atos definidos pelo direito penal como crime. Possibilidade que está prevista no art. 312 do CPP, que prevê quatro hipótese de aplicação: garantia da ordem pública; da ordem econômica; por conveniência da instrução criminal; ou para assegurar a aplicação da lei penal. Além de cumprir uma dessas hipóteses, deve também ocorrer somente quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria.

Para a decretação do mandado de prisão preventiva é necessário, principalmente nos casos em que há a privação de direitos, que haja uma fundamentação jurídica, bem como da materialidade dos fatos alegados como criminosos, aos quais o juiz deverá avaliar, a partir do princípio da proporcionalidade, para aplicar a medida cautelar, ou seja, analisar subjetivamente se o caso realmente é de prisão preventiva com critérios de adequação e necessidade, bem como a gravidade e as circunstâncias do fato⁴⁷. Por exemplo, pode o juiz considerar os antecedentes históricos do paciente, para averiguar se há mesmo risco de fuga, ou de causar desordem pública, ou de continuidade de prática delituosa⁴⁸. A decretação do pedido para a prisão preventiva, no caso da “operação agro-fantasma”, foi fundamentada no risco a ordem pública e a instrução criminal.

⁴⁷ PACELLI, Eugênio. Curso de processo penal. 12ª ed. ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 504.

⁴⁸ DELMANTO JR., Roberto. As modalidades de prisão provisória e seu prazo de duração. São Paulo: Renovar, 2001, p. 206.

Segundo fundamentação do pedido da autoridade policial, a ordem pública foi caracterizada pela prática habitual e reiterada de crimes contra a Administração Pública, pois alegam que as notas fiscais eram falsificadas deliberadamente desde 2009, “o que impõe a preventiva para impedir a continuidade do ciclo delitivo e resgatar a confiança da sociedade no regular funcionamento das instituições públicas e na aplicação da lei penal”⁴⁹.

Em relação a garantia da investigação criminal, disseram as autoridades policiais, ainda na fundamentação, que era preciso manter a normalidade da investigação e da instrução e, para isso, era preciso interromper o “ciclo de produção de documentos falsos, de intimidação de terceiros e de instigação de testemunhas a mentirem, o que exige que sejam mantidos na prisão durante a investigação e a instrução”⁵⁰.

Apesar de haver indícios de crimes, principalmente os relacionados a falsificação da nota fiscal, a intensidade da gravidade dos fatos não justificam a prisão preventiva. Inclusive por serem os indiciados ligados a uma comunidade, que os consideram como pessoas de boa índole, têm trabalho, não praticaram outros crimes. Já tinham conhecimento do erro cometido e já haviam passado a emitir nota fiscal eletrônica para sanar o problema. Percebe-se, portanto, que se houve crime, não foi intencional, doloso, mas sim culposos, por serem os agricultores imperitos ao lidar com as questões burocráticas da administração pública racional-legal, característica que se perpetua no Estado brasileiro.

Assim, no dia 24 de setembro de 2013, os mandados de prisão e de busca e apreensão de bens foram executados, cuja fundamentação, as autoridades policiais alegaram risco à ordem pública e risco para a investigação criminal, em análise com a realidade dos fatos, inferiu-se que o fundamento carecia de base e provas, portanto, as prisões foram ilegais. O que se constituiu em uma violência sem justificativa. O processo foi protocolado judicialmente no dia 28 de outubro de 2013, mas o Ministério Público requereu a absolvição de todos os acusados. E, no dia 10 de dezembro de 2016, foi proferida a sentença que absolveu em primeira instância, sem recurso por parte do Ministério Público todos os réus da citada ação judicial.

⁴⁹ AÇÃO PENAL Nº xxxxxxxxxxxx/PR, que corre na Justiça Federal, Seção judiciária do Paraná, xxª Vara Federal de Curitiba; e EPROC Nº xxxxxxxxxxxxxxxx.

⁵⁰ AÇÃO PENAL Nº xxxxxxxxxxxx/PR, que corre na Justiça Federal, Seção judiciária do Paraná, xxª Vara Federal de Curitiba; e EPROC Nº xxxxxxxxxxxxxxxx.

Tudo isso mostra, portanto, que o PAA, que está no âmbito do Programa Fome Zero, vem sofrendo sistematicamente reduções financeiras e institucionais, que têm a tendência de levar ao fim, ou pelo menos à ineficácia da política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, foi visto que o Estado, como pressuposto do desenvolvimento econômico e social, atualmente, cumpre com sua função de forma a intervir indiretamente para a construção da sociedade. Por isso, as políticas públicas assumem um papel de destaque, pois será através delas que o Estado irá agir para o desenvolvimento econômico e social. O PAA é, justamente, um desses casos, no qual a política pública tem como função a compra direta da produção agrícola de agricultores familiares, o que incentivou e fortaleceu a agricultura em pequenas propriedades em economia familiar; por outro lado, forneceu alimentos saudáveis a equipamentos de assistência social com a doação simultânea desses alimentos.

Contudo, desde o ano de 2011, incidiu sobre o programa uma investigação por crimes de desvio de recursos públicos, bem como foram reduzidos os valores totais dos investimentos públicos para a execução do programa, por consequência a redução tanto para os beneficiários fornecedores, como para os beneficiários consumidores. Além de que, o atual governo demonstra, pela transformação do MDA em Secretaria vinculada à Casa Civil, que nos próximos anos, a tendência será de cada vez menos investimentos na área.

O que poderá contribuir para que Brasil volte a figurar no mapa da fome, como nos anos 2000, que segundo dados da FAO e do Banco Mundial⁵¹, que mostram

Que a fome não tem diminuído no mundo, assim como não é causada pelo aumento da população, nem pela falta de alimentos. Mostra, também, que no Brasil, a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste e que as forças do mercado não vêm sendo capazes de resolver o problema.

E foi no governo de Lula que houve a implementação do Programa Fome Zero, que abarca o Programa de Aquisição de Alimentos, como ação para criar a

⁵¹ *Apud* YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde soc.* [online]. 2003, vol.12, n.1, pp.43-50. ISSN 0104-1290, p. 44.

segurança alimentar com o consumo de alimentos produzidos pela agricultura familiar, fortalecendo-a com a comercialização institucional. E de acordo com as autoras Tomazini e Leite, o Fome Zero se constituiu como referência em políticas públicas e se tornou reconhecida internacionalmente, não só no sentido de construção de políticas contra a fome, mas também como quadro institucional com a criação de ministérios específicos

O Programa Fome Zero (PFZ) representou inicialmente a principal resposta política na área social do novo governo, formada por iniciativas políticas e institucionais que mobilizaram um conjunto de ministérios, demandando capacidade de articulação intersetorial do governo recém empossado. Do ponto de vista das ideias e dos grupos políticos que as defendiam, representou a ascensão ao processo decisório governamental, em um locus institucional com status de ministério, de um paradigma da ação pública favorável às políticas de segurança alimentar.⁵²

Infere-se, portanto, que o Programa de Aquisição de Alimentos foi um marco importante para desenvolvimento de políticas que assegurassem a segurança alimentar, e contribuiu para a saída do país do mapa da fome, apresentado pela FAO e outros organismos internacionais. Contudo, a partir do ano de 2011 e 2012, os governos federais têm demonstrado um sucessivo retrocesso no desenvolvimento desta política pública: seja pela criminalização dos agricultores, através da “operação agrofantasma”; seja pela diminuição dos recursos financeiros; seja pelo desmonte do aparato institucional. E as consequências tendem a ser desastrosas para um futuro muito próximo.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

ARAÚJO, T.B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. *In*: SADER, E. (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

⁵² TOMAZINI, Carla Guerra e LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2016, vol.24, n.58, pp.13-30. ISSN 0104-4478, p. 13.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

DELMANTO JR., Roberto. As modalidades de prisão provisória e seu prazo de duração. São Paulo: Renovar, 2001.

FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación La protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural. Roma, 2015. Disponível no site: <http://www.fao.org/3/a-i4910s.pdf>.

FERNANDES, B.M. A reforma agrária que o governo lula fez e a que pode ser feita. *In*: SADER, E. (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GIDDENS, Antony. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HESPAHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Soc. nat.* [online]. 2013, vol.25, n.3, pp.469-483. ISSN 1982-4513.

IANNI, Octavio (org.). Sociologia. Tradução Maria Elisa Mascarenhas, Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. São Paulo: Ática, 1980.

MARX, KARL. Contribuição à Crítica da Economia Política. São Paulo: Flama, 1946.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica da políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

PACELLI, Eugênio. Curso de processo penal. 12ª ed. ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

PASUKANIS, Eugeny Bronislanovich. A teoria geral do direito e o marxismo. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SANTOS, Boaventura Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Vol. 1. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *In*: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde soc.* [online]. 2003, vol.12, n.1, pp.43-50. ISSN 0104-1290.

TOMAZINI, Carla Guerra e LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2016, vol.24, n.58, pp.13-30. ISSN 0104-4478.