

Agricultura familiar, ruralidade e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma necessária política agrícola.

Daniete Fernandes Rocha/COMUSAN/BH/MG daniet@terra.com.br

Mauro Macedo Campos/UENF campos@twister.com.br

Moisés Machado COMUSAN/BH/MG moisesm@oi.com.br

Resumo: O Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003 pelo Governo Federal, é a segunda política pública de vulto destinada ao apoio à Agricultura Familiar no Brasil – 10 anos após a criação do PRONAF. Desenhado pelo Programa Fome Zero para ser uma ação estruturadora para a produção familiar, na certeza de uma resposta positiva em termos do aumento da produção e da renda, busca garantir, com recursos públicos, preços justos aos produtores, a compra de produção e sua doação para ações sociais. A sua função de instrumento de política agrícola ficou eclipsada pelo seu objetivo secundário, dando-lhe um viés de política de assistência alimentar dentro do marco das ações de Segurança Alimentar e Nutricional, que deveriam ser feitas de maneira intersetorial e coordenada. Neste sentido, passa a ser vista como mecanismo de combate à pobreza, de compensação à falta de dinamismo e ao atraso das atividades rurais. Nesta visão não se leva em conta, por exemplo, a importância da Agricultura Familiar na produção de mais da metade dos produtos da cesta básica dos brasileiros. Essa perspectiva desconhece novas leituras permitidas pelo conceito de ruralidade, que derrubam o mito da separação entre rural e urbano, atraso e progresso, tratando de ver qualquer atividade (agrícola ou industrial) como dinamizadora no espaço, seja campesina, seja urbana. Os resultados do PAA têm demonstrado ganhos na aplicação dos recursos na renda do produtor familiar, sobretudo na dinamização da economia local e regional. Contudo, os erros de implementação, bem como a disputa entre os vários órgãos que participam de sua gestão, têm prejudicado sua execução e consumido energia e recursos com ações duplicadas. Tais equívocos têm sido percebidos pelos movimentos sociais do campo, que reivindicam para que seja instituído como uma política agrícola, sem deixar de levar em conta a decorrência desta política na doação de alimentos.

Palavras-chave: Política pública; ruralidade; agricultura familiar; aquisição de alimentos

AGRICULTURA FAMILIAR, RURALIDADE E PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA NECESSÁRIA POLÍTICA AGRÍCOLA

GT6: Cidades e Dinâmicas Territoriais

Autores

Moisés Machado¹

Daniete Fernandes Rocha²

Mauro Macedo Campos³

Resumo

As políticas públicas de apoio à Agricultura Familiar (AF) tendem a tratá-la como objeto de combate à pobreza e de compensação a “falta de dinamismo e ao atraso das atividades rurais”, numa crença de evitar o “inevitável” esvaziamento do campo em direção às cidades, estas sim dinâmicas. Esta visão não leva em conta a questão da territorialidade e do conceito de ruralidade. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado em 2003 pelo Governo Federal, ao invés de ser tratado como objeto de política agrícola, tem sido interpretado por alguns setores do governo como um programa social de assistência alimentar. Neste trabalho discutiremos a trajetória do PAA com o auxílio da literatura atinente, regulamentos, leis e analisaremos o papel das agências que implementam e executam o programa. O PAA, desenhado pelo Programa Fome Zero para ser uma ação estruturadora para a produção familiar, na certeza de uma resposta positiva em termos do aumento da produção e da renda, busca garantir, com recursos públicos, preços justos aos produtores, a compra de produção e sua doação para ações sociais. A sua função de instrumento de política agrícola ficou eclipsada pelo seu objetivo secundário, dando-lhe um viés de política de assistência alimentar dentro do marco das ações de Segurança Alimentar. Neste sentido, passa a ser visto como mecanismo de combate à pobreza, de compensação à falta de dinamismo e ao atraso das atividades rurais. Não é levado em conta, por exemplo, a importância da AF na produção de mais da metade dos produtos da cesta básica dos brasileiros. Essa perspectiva desconhece novas leituras permitidas pelo conceito de ruralidade, que derrubam o mito da separação entre rural e urbano, atraso e progresso,

¹ Economista e mestre em Administração Pública - Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Belo Horizonte (MG).

² Economista e doutora em Sociologia - Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Belo Horizonte (MG).

³ Economista e doutor em Ciência Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

tratando de ver qualquer atividade (agrícola ou industrial) como dinamizadora no espaço, seja campesina, seja urbana. Os resultados do PAA têm demonstrado ganhos na aplicação dos recursos na renda do produtor familiar, sobretudo na dinamização da economia local e regional. Contudo, os erros de implementação, bem como a disputa entre os vários órgãos que participam de sua gestão, têm prejudicado sua execução e consumido energia e recursos com ações duplicadas. Tais equívocos têm sido percebidos pelos movimentos sociais do campo, que reivindicam para que seja instituído como uma política agrícola, sem deixar de levar em conta a decorrência desta política na assistência alimentar.

Palavras-chave: Política pública; ruralidade; agricultura familiar; aquisição de alimentos

I Seminário Nacional do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PGCS-UFES

31 de Maio a 03 de Junho de 2011 - Campus Goiabeiras - Vitória - ES

I. Introdução

Neste trabalho analisaremos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 pelo Governo Federal, dentro do escopo do Programa Fome Zero. Foi desenhado para ser uma ação estruturadora para a produção familiar, na certeza de uma resposta positiva em termos do aumento da produção e da renda da Agricultura Familiar (AF), por meio da compra pelo Governo desta produção e sua doação para ações sociais. Todavia, erros de implementação prejudicaram este objetivo do programa, dando-lhe um viés de política de assistência alimentar dentro do marco das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ao passo que devia constituir-se num instrumento de Política Agrícola.

Tal fato corrobora que o apoio às atividades rurais da AF devem ser contempladas com políticas de combate à pobreza, deixa na sombra leituras permitidas pelo conceito de ruralidade, que derrubam o mito da separação entre rural e urbano, atraso e progresso, tratando de ver qualquer atividade (agrícola ou industrial) como dinamizadora no espaço, seja campesina, seja urbana. Se havia dúvida quanto à falta de dinamismo da AF, os resultados e retornos dos investimentos feitos no PAA dirimem estas dúvidas.

Tais desvios, bem como a disputa entre os vários órgãos que participam da gestão do PAA, têm prejudicado sua execução. Percebem estes problemas os movimentos sociais do campo, que se organizam e vêm pressionando para que o Programa seja instituído como uma política agrícola, sem deixar de levar em conta a decorrência desta ação, qual seja, a doação dos alimentos para destinação a instituições governamentais e, principalmente, sociedades beneficentes.

II. Ruralidade

Entende-se que a questão do rural deve ser percebida mais por questões espaciais, do que por questões setoriais. Para pesquisar e pensar políticas ou programas rurais deve-se pensar em avançar para além das dicotomias rural/urbano⁴. Nesta ordem, encontram-se outras dicotomias, como: atraso/progresso; indústria/agricultura; provincialismo/urbanidade; ciência e tecnologia/meios de produção arcaicos. Em todas estas considerações o rural é ligado ao atraso e o urbano ao progresso, voltando-se as expectativas para o esvaziamento do campo, como coisa inevitável, em rumo da urbanização e do “desenvolvimento”. Esta visão está presente em muitos países, talvez de maneira mais forte nos países em desenvolvimento, como o Brasil, que focaram nas suas políticas de crescimento em programas de substituição de importações.

Vendo a ruralidade como um conceito que deve focar no territorial e no espacial e não nas questões setoriais, Abramovay (2000) alerta que as cidades não devem ser definidas pela indústria e que campo não deve ser definido apenas pela agricultura. Para esta questão cita uma esclarecedora definição da FAO/SDA (1998):

“Ainda que em muitos casos a agricultura ofereça o essencial das oportunidades de emprego e geração de renda em áreas rurais, é preferível não defini-las por seu caráter agrícola. Há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não-agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura. Finalmente, existem empreendimentos agropecuários, em alguma medida, nas áreas urbanas. A implicação é que em vez de uma definição setorial de áreas rurais, é necessário uma definição espacial. Portanto, a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é parte dele.”
Abramovay (2000, p.6).

Abramovay (2000) chama a atenção para os reflexos e consequências de uma visão do campo como atraso, em políticas públicas:

“Como definir o meio rural de maneira a levar em conta tanto a sua especificidade (isto é, sem encarar seu desenvolvimento como sinônimo de “urbanização”), como os fatores que determinam sua dinâmica (isto é, sua relação com as

⁴ Dowbor aponta que “(...) é possível realizar uma reconstrução do campo a partir da cidade, ao contrário de tratá-los como dois mundos distintos.” Segundo o autor, reconstruir o campo a partir da cidade significa tomar a cidade e o campo como unidades complementares. No caso das cidades pode-se usar parte do solo e mão-de-obra subutilizada para plantio. “Em Xangai, na China, não existe como recurso subutilizado o lote vazio: não há área urbana que não seja plantada, não há lagoa que não tenha patos”. (Dawbor 1996: pp.34-39).

idades)? Os impactos políticos da resposta a esta pergunta teórica e metodológica são óbvios: se o meio rural for apenas a expressão, sempre minguada, do que vai restando das concentrações urbanas, ele se credencia, no máximo, a receber políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza. Se, ao contrário, as regiões rurais tiverem a capacidade de preencher funções necessárias a seus próprios habitantes e também às cidades – mas que estas próprias não podem produzir – então a noção de *desenvolvimento* poderá ser aplicada ao meio rural” Abromovay (2000, p.6).

Deve-se destacar também a multifuncionalidade presente nas áreas rurais, não restrita à agricultura (turismo rural, pousadas, pesca e outros esportes e chácaras). Os residentes na área rural têm também atividades múltiplas, em tempo integral ou parte do tempo, fora de sua propriedade. No Censo Agropecuário da AF (IBGE, 2006), dos estabelecimentos onde os produtores declararam que pessoas do domicílio tinham atividade fora, por tipo de atividade, verificou-se que 57,78% exerciam atividades não agrícolas, 38,05 agrícolas e 4,17 não agrícolas. Estes estabelecimentos, em que os produtores tinham atividade fora, representavam cerca de 31,56% do total dos estabelecimentos rurais. Verifica-se que as atividades no campo não são tão monótonas e estão imbricadas com o espaço rural e/ou urbano do entorno.

III. Agricultura Familiar e Política Pública

A evolução da política econômica (agrícola e agrária) no Brasil sempre se pautou pelo apoio às ações das grandes atividades exportadoras e ao agronegócio. Especialistas e gestores públicos em agricultura têm postulado que o futuro do campo brasileiro deve se assemelhar ao norte-americano em termos de uso intensivo da tecnologia e da terra por poucos e grandes produtores rurais, ou seja, em termos proporcionais o Brasil deveria ter, em perspectiva, cerca de 600 mil estabelecimentos agropecuários, ao invés dos atuais 4,9 milhões (IBGE, 2006).

Em nome da “eficiência”, praticamente aponta-se para a extinção de cerca de 4,3 milhões de propriedades, em quase sua totalidade de agricultores familiares. Esta realidade é mais exclusiva da realidade americana, em que a eficiência responde em grande parte aos estímulos de subsídios e incentivos governamentais. O subsídio e o incentivo estão presentes, fortemente, para citar um exemplo de contraprova, no caso do apoio governamental à agricultura francesa. Em grande parte baseada na produção familiar, a agricultura francesa guarda intensiva relação com a tecnologia e a terra, incentivo à permanência no campo, serviços públicos de qualidade (educação, saúde, assistência social etc.), assim como forte inter-relação com o urbano e com o crédito.

O Brasil, menos por desconhecimento, mais por questões de correlação de forças hegemônicas contrárias (latifúndios, empresários rurais e uma ideologia caudatária da guerra fria, que teve como ponto culminante a derrubada do governo do presidente João Goulart, demais da política de substituições de exportações, sob os auspícios da CEPAL), voltou as costas às potencialidades da produção familiar, ao privilegiar as grandes propriedades, ao contrário de países como os Estados Unidos na ocupação de seu território, e da França, principalmente a partir do início do século XX e no pós-guerra, quando este

país passou a apoiar a produção familiar em função da carência de mão-de-obra, falta de capital e diminuição das grandes propriedades. (Tonneau *et all* 2005; Costa *et all* 2008).

Desta forma, o Brasil não pôde se beneficiar dos efeitos positivos da produção familiar, principalmente na melhoria da renda e das condições de vida das populações camponesas, expulsas do campo em busca de emprego nas grandes cidades. Somente a partir de 1995, com a criação do PRONAF e dez anos depois do PAA, pode-se falar que o país passou a contar com políticas de apoio à Agricultura Familiar, ainda que a destinação de recursos financeiros a estes programas sejam reduzidos em função das necessidades e da demanda da produção familiar.

Neste sentido, percebe-se a elevada importância do papel da agricultura familiar, por entender que essa forma de organização social da produção se constitui num ponto nodal na idéia de integração territorial, ao mesmo tempo em que é considerável o seu potencial em termos da construção de propostas sustentáveis para a promoção do desenvolvimento.

De uma maneira geral, os empreendimentos de pequeno e médio porte geram oportunidades de trabalho e renda, proporcionalmente, maiores que os de grande porte. Isto ocorre porque são empreendimentos mais intensivos em trabalho do que em capital, tanto nas atividades urbanas quanto nas agropecuárias. De acordo com o IBGE (2006), a agricultura familiar no Brasil ocupa 12,3 milhões de pessoas (74,4%), enquanto a agricultura não-familiar ocupa 4,2 milhões (25,6%).

Apesar de cultivar uma área menor com pastagem (36,4 milhões de *hectares*), em relação à agricultura não-familiar, a agricultura familiar é uma importante fornecedora de proteína animal: 58% do leite, 50% das aves, 59% dos suínos, 30% dos bovinos. O mesmo ocorre em relação às lavouras. A agricultura familiar ocupa área menor com lavouras (17,7 milhões de *hectares*), mas é a principal fornecedora de alimentos básicos para a população brasileira: 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café; 34% do arroz, 21% do trigo e 16% da soja (IBGE, 2006). Quanto ao crescimento econômico da agropecuária e do complexo agroindustrial, este se dá em grande medida baseado na agricultura e em empreendimentos familiares.

Contudo, baseado na agricultura de base familiar, o crescimento e o desenvolvimento econômico acontecem de forma mais equânime, porque muitas oportunidades de trabalho surgem, de modo a ampliar os horizontes de um número maior de famílias. Enquanto a agricultura não-familiar ocupa, em média, 1,7 pessoas por 100 *hectares*, a agricultura familiar ocupa 15,3 *hectares* (IBGE, 2006).

Do ponto de vista da renda, seu crescimento também acontece de maneira mais equitativa, proporcionando as condições para o desenvolvimento dos mercados locais e regionais. A produção agroalimentar baseada nas cadeias produtivas da agricultura familiar, pela diversidade de produtos e processos – artesanais – que as caracterizam, são mais propensas a respeitar as tradições alimentares locais e regionais, ao mesmo tempo em que esse fato amplia as oportunidades de acesso aos mercados (tipo “comércio socialmente justo”). Por fim, essa estratégia, baseada na agricultura e nos empreendimentos familiares, empodera as comunidades locais e fortalece as identidades familiares e comunitárias.

Para além dos resultados puramente econômicos (especiais na economia local e regional) os efeitos do apoio à AF avançam para melhorias sociais, culturais e ambientais, sobretudo na melhoria da dieta da população local. Neste sentido, autores como Costa *et all* (2008) afirmam que o sucesso da produção familiar está na sua integração ao mercado tradicional ou a novos mercados; aponta que os produtores dos canais mais tradicionais,

como os das feiras-livres, absorvem, na ausência de políticas específicas de apoio, todos os custos dos humores do mercado e da natureza.

Deste modo, percebe-se a elevada importância do papel da agricultura familiar, por entender que essa forma de organização social da produção se constitui num ponto nodal na ideia de integração territorial, ao mesmo tempo em que é considerável o seu potencial em termos da construção de propostas sustentáveis para a promoção do desenvolvimento.

A política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) veio a se constituir uma importante motivação para as políticas públicas de apoio à AF, por ser um tema transversal, permitindo uma abordagem espacial da realidade local e regional segundo diversos aspectos – econômico, social, ambiental, cultural e político-institucional – podendo no nível local ser, por meio das organizações dos produtores familiares e gestores um ponto galvanizador para articular ações públicas que atuam diretamente sobre as mais perversas manifestações do subdesenvolvimento, como a pobreza rural e a precariedade do abastecimento alimentar, principalmente nas localidades mais carentes. Permite apontar para caminhos que consideram a qualidade de vida, o meio ambiente e a diversidade cultural prevaiente nos territórios (Maluf 2007), por fim, essa abordagem abarca outros aspectos que devem ser pontuados, como reflexo da transversalidade que o tema da SAN permite ao estabelecer pontos de contato com ações sociais, como saúde, educação e assistência alimentar.

Não obstante, principalmente no caso da assistência alimentar, o combate à fome e à pobreza intrinsecamente ligadas à política de SAN pode ter efeitos negativos para a política agrícola e de apoio à AF, sobretudo se a questão rural e, principalmente, de apoio à agricultura familiar forem tratados como políticas sociais compensatórias de combate à pobreza rural.

Abramoway (2000) alerta para o erro de tratar o meio rural por meio deste enfoque, colocando-o como espaço ligado ao atraso, ao esvaziamento e à pobreza, como se não tivessem alcançado os ideais de dinamização das áreas urbanas e industriais.

Sabe-se que, malgrado a histórica falta de apoio financeiro governamental, a agricultura familiar tem uma importância na geração do emprego e do abastecimento dos alimentos essenciais à dieta diária dos brasileiros. Um maior apoio por meio de programas públicos de apoio à AF alavancará seu papel como galvanizadora da renda, da produção, da melhoria e da dinamização dos mercados locais e regionais, como foi o caso, nas duas últimas décadas, dos dois programas, ou ações, que vieram possibilitar financiamento à AF para investimento e custeio - caso do PRONAF em 1993 e do PAA - para aquisição de alimentos da produção familiar e sua doação a programas sociais.

No caso do PAA, a visão do MDS, tratando o programa como política social de assistência alimentar no marco da SAN compromete sua visão do que deve ser um programa de política agrícola de garantia de preço, aquisição e renda para o AF, como uma ação de integração espacial entre o rural e urbano.

Os resultados do PAA já demonstram essa dinamização de economias locais e regionais. Estes efeitos podem ser acelerados e multiplicados se o PAA for visto como uma política de apoio financeiro à comercialização da produção familiar (aumentando a renda domiciliar) e pela compra da produção para programas institucionais do governo e sua doação e venda nos mercados locais.

Este papel dinamizador do PAA, não obstante, tem sido comprometido pelo viés de política social que o MDS vem imprimindo ao programa, ao contrário do previsto no Projeto Fome Zero, que lhe dava um papel de política agrícola estruturadora da AF e das

economias locais. No próximo ponto demonstraremos que a mudança do viés agrícola para o de política social se deu no seu processo de implementação, por isso esse processo acabou por limitar o uso de instrumentos de apoio de política agrícola. Tratar o PAA como política agrícola é fundamental, seja pelo seu papel na dinamização da economia de integração espacial rural/ urbano (dentro do conceito de ruralidade), seja pela sua potencialidade na geração de emprego, da renda e da produção familiar.

A demanda para que o PAA se transforme numa política pública é cada vez mais forte entre os movimentos sociais ligados ao campo.

IV. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): visões de sua implementação

O problema da falta de canais estáveis para a comercialização da produção familiar foi sempre visto como um grande gargalo da produção da AF, verificado em trabalhos acadêmicos e na demanda dos movimentos sociais do campo. Muitos desses trabalhos propunham como medida de criação de demanda estável e regular a viabilização do escoamento da produção familiar, por meio de canais criados pelo mercado institucional (programas locais de assistência alimentar, alimentação escolar e desnutrição, governamentais).

Neste sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) veio a representar um forte avanço e uma inovação importante na política agrícola brasileira, ao dispor recursos financeiros para a comercialização da produção da agricultura familiar (AF), antes restrita à comercialização e garantia de preços da grande produção agrícola do Brasil.

O PAA é um avanço importante na política agrícola brasileira, pois: (1) busca garantir sua renda de maneira regular, ao assegurar uma demanda com recursos públicos para escoar e estabilizar a venda da produção familiar, (2) inova ao permitir a aquisição de alimentos produzidos pela AF para consumo e formação dos estoques públicos, sem a realização de licitações; (3) oferece apoio financeiro à formação de estoques para organizações de agricultores familiares, como cooperativas e associações; e (4) objetiva promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

As circunstâncias de formulação do PAA surgiram, vale recordar, dentro do contexto das discussões do Programa Fome Zero (PFZ), projeto de criação de iniciativas públicas articuladas de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Surgido como uma plataforma de campanha do Partido dos Trabalhadores, o PFZ começou a ser implementado em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Trazia como uma de suas diretrizes a necessidade de apoio à Agricultura Familiar (AF), como uma ação estruturadora, que teria como desdobramento o combate à pobreza e a promoção da SAN no campo e nas cidades.

Do ponto de vista político, devido à força dos grupos de interesses do agronegócio presentes no Congresso Nacional, só foi possível, por “meio de contrabando”, no dizer de Graziano,⁵ inserir e criar o PAA, no corpo do instrumento legal que o criou. A Lei Federal nº 10.696 de 2003 (Brasil 2003), que instituiu o programa, não tratava de questões relativas a AF. Testemunha-o seu preâmbulo que “*Dispõe Sobre a Repactuação e o Alongamento de Dívidas Oriundas de Operações de Crédito Rural, e dá outras providências*”. “Meio a contrabando” o PAA é instituído no último artigo 19º da Lei.

⁵ Fala no dia 24 de novembro de 2010 no III Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos, ocorrida no Hotel Nacional em Brasília, entre os dias 24 e 26 de novembro de 2010.

Art. 19. 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 à 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. § 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e da Educação, para a operacionalização do Programa de que trata o caput deste artigo. § 4º A aquisição de produtos na forma do *caput* somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Um fator importante para a implementação do PAA está descrito no grifo que colocamos na citação acima, no parágrafo 2º da Lei, que permite a compra da produção da AF pelos governos, sem licitação. A Lei de Licitação (8.666/1993), que trata das compras governamentais, criava dificuldades intransponíveis para a efetivação da comercialização da produção familiar para o mercado institucional, devido às rotinas e documentos exigidos, assim como pelos prazos longos que requeriam os expedientes para execução da Lei, já que:

(...) dificultava-se a implantação de programas de desenvolvimento local apoiados na agricultura familiar, pois, particularmente no momento crítico para esses produtores, o momento da venda de uma produção, que, em virtude de sua perecibilidade, requer rapidez no seu escoamento, a necessidade da aplicação dos procedimentos legais gerava atrasos que inviabilizava as ações. De outro lado, a demora na compra por parte do governo dificultava uma ação ágil na distribuição de alimentos. (Costa *et all* 2008:p.12)

A garantia da SAN passa a ser uma prioridade do governo de Lula, possibilitando também, neste contexto, a criação do PAA. Não obstante, a força do apelo do combate à fome, necessário, imprimiu no PAA uma característica que acabou por marcá-lo, dando mais relevo aos seus efeitos assistenciais, deixando na sombra o fator mais relevante, que

era o apoio à estruturação da agricultura familiar – esta questão é bem demarcada no PFZ e vem sendo apontada no decorrer deste trabalho.

Instituído sob a égide de uma Lei que trata de crédito rural, do ponto de vista legal é um instrumento normativo de política agrícola. Todavia, do ponto de vista da legislação orçamentária, está associado à política de SAN, dado que no Programa Plurianual de Ação Governamental 2003/2004 (PPAG⁶) os recursos destinados a ele não estão na rubrica do abastecimento alimentar (instrumento de política agrícola), mas sim na rubrica de acesso à alimentação, como um programa de assistência social.

Isto demonstra a ambiguidade do programa, tanto do ponto de vista orçamentário, como do ponto de vista de sua própria formulação legal. Em outras palavras, da forma que o PAA está institucionalizado, este acaba tendo duas funções distintas, a de Política Agrícola (sob o prisma do abastecimento) e de Política de Assistência Alimentar (sob o prisma da SAN), ambas colocadas sob a chancela, respectivamente, do MDS, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) (braço operativo do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tal situação tem rebatimento na própria gestão do PAA, na sua evolução normativa e em suas rotinas, com reflexos nos resultados do Programa.

O PAA se assentou em decisões e estruturas legais formuladas na Lei nº 10.696 que o criou. Não obstante, o objetivo estruturante para a AF ficou bastante claro no desenho original do Plano SAFRA (2003/2004), como uma diretriz governamental, com três objetivos: (a) constituição de um polo de compra para adquirir alimentos da produção familiar; (b) provisão de subvenções para a população em risco de insegurança alimentar; e (c) que essas ações fossem integradas.

Ainda que estas ações estruturantes estivessem bem definidas no texto do Plano SAFRA, o artigo 19º da Lei nº 10.696, que criou o PAA misturou-os, “*com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos*”. (Brasil 2003; Delgado *et all* 2005).

O que pode parecer uma questão de interpretação traria problemas na implementação do PAA, evidenciados em trabalhos como o de Delgado *et all* (2005) – que teve seus argumentos repercutido no conteúdo do trabalho de e Costa *et all* (2008) – e posicionamentos e resoluções do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que trouxeram algumas advertências quanto a distorções que se tornariam desafios para gestores do programa.

Documentos da Comissão Permanente de Produção e Abastecimento do CONSEA apontaram problemas na concepção e implementação do PAA que tiveram e continuam a ter repercussões indesejáveis na trajetória do programa. De forma sucinta, esses argumentos apontam ambigüidades nas ações que este programa deve cumprir, ao misturar funções distintas de política agrícola e de política de assistência alimentar.

Esses fatores em questão, obviamente, não deixam de rebater na própria gestão do PAA, na sua evolução normativa e em suas rotinas, com reflexos nos resultados do programa. O desenho institucional inicial do PAA traria, logicamente, reflexos na sua regulamentação nas figuras normativas que presidiriam a implementação do programa: (a)

⁶ Uma leitura dos “programas finalísticos” do PPAG 2008/2011 dá bem a ideia desta questão nos seus objetivos, na definição de seu público alvo, enfim, na descrição resumida da ação programática-orçamentária.

o Decreto 4.772 de 2010; (b) a portaria do antigo MESA de 2003; e (c) o Convênio 005 MESA/CONAB, de 2003 (Delgado *et all* 2005).

Delgado *et all* (2005) aponta outros “vícios de implementação” no Programa. O fato de não adequar as ações tradicionais e regulares do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) da CONAB à “nova sistemática” advinda com a criação do PAA, causou dois reflexos no programa. Em primeiro lugar, restringiu o financiamento do Programa aos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, prejudicando a expansão do financiamento do PAA com os recursos da PGPM abastecidos pelo Tesouro. Uma segunda consideração foi que a introdução do MDS (e do MDA) na execução do PAA como ação de política de apoio à comercialização e abastecimento (que era papel da CONAB, como instrumento de política agrícola) junto a uma redefinição do papel do Banco Central nas definições do crédito bancário, colocadas pela “nova sistemática”, implicava que algumas definições quanto aos financiamentos ficariam à mercê das resoluções morosas do Programa de Garantia de Crédito da Atividade Agropecuária (PROAGRO) (Delgado *et all* 2005). Este autor aponta “vícios de implementação” no Programa.

Tais distorções não deixam claras as funções distintas de Política Agrícola e de política de SAN do PAA, mesmo que integradas, como prevê o Plano Safra e trouxeram problemas nos expedientes de execução do programa. Ademais, essa execução feita por pelo menos cinco atores – MDS, MDA, MAPA, governos estaduais e municipais –, abriram espaços para problemas de coordenação e disputas de poder que podem comprometer os resultados do programa. A operação conjunta destes atores e as modalidades do PAA envolvendo instituições governamentais diferentes e o público beneficiário diverso (produtores e consumidores) tende a se tornar mais complexa e palco de maiores disputas.

Tendo em vista estas questões, pesquisadores, movimentos de agricultores beneficiados e o próprio CONSEA nacional têm solicitado a reavaliação, o monitoramento e a correção de rumos do PAA, apontando para a necessidade e urgência de torná-lo uma política pública nacional.

IV.1. Reflexos da formulação do Programa na sua Gestão

Com um arcabouço de formulação contraditório e ambíguo, fragmentado em várias agências de execução, que disputam poder e recursos (MDS, MDA, Companhia Nacional de Abastecimento, estados, municípios, entre outros), falta ao PAA um espaço de coordenação mais efetiva, que resolva conflitos, faça monitoramento e avaliação e proponha correção de rumos. O Grupo Gestor, responsável por esse papel, não o tem assumido, pelo menos na forma em que ele foi instituído pela Lei 10.696 (Delgado *et all* 2005).

Desta forma, tem prevalecido uma disputa entre órgãos governamentais em função dos recursos disponibilizados pelo Programa, problemas que, segundo a literatura e documentos analisados, surgiram, como vimos, no momento de concepção e formulação inicial do Programa, gerando efeitos na sua implementação, que refletiram em sua trajetória. O PAA, a despeito de ser uma ação relevante, com resultados satisfatórios, não se constituiu em programa ou política pública efetiva, seja pela visão dos cânones da teoria de políticas públicas, seja pela visão de pesquisadores e de grupos de interesse ligados a essa iniciativa.

Nesse ínterim, a CONAB começou, consoante ao seu papel de gestora de políticas de abastecimento, a readequar suas ações mais tradicionais às novas experiências de

financiamento e apoio à comercialização da pequena produção agro-familiar, advindas com o PAA, aproveitando a “capacidade instalada” dos seus instrumentos de política agrícola.

Cabe lembrar que o desenho inicial do Projeto Fome Zero propunha-se, como vimos, operações de apoio à comercialização da produção da AF por meio de empresas públicas locais, de caráter municipal ou estadual. Esse desenho proposto pelo Projeto Fome Zero sustentava-se na maior flexibilidade que tais empresas poderiam ter, devido seu desenho jurídico administrativo, para executar programas de comercialização de alimentos e destiná-los a ações de SAN locais.

De certa forma, o papel de empresa pública facilitadora de ações como as previstas no PAA, pelo Programa Fome Zero, foi alocado na CONAB, entre outros motivos, por esta já possuir instrumentos metodológicos, quadro técnico-administrativo e programas que poderiam ser e vinham sendo (Delgado *et all* 2005) adaptados às ações do PAA. Todavia, já no segundo ano de operação da CONAB com o Programa, o fim do MESA e a criação do MDS trouxeram impactos para esta ação, ainda em teste.

Com efeito, a lei e o decreto que instituíram o PAA destinavam à CONAB o papel de formadora de preços dos gêneros a serem adquiridos da produção familiar, assim como davam-lhe outros encargos, consoantes ao seu papel de instrumento de política de abastecimento. Contudo, mesmo que estivesse definido tal papel para a CONAB, como executora do PAA, parece ter faltado um desenho mais claro de atribuições e funções entre as organizações participantes do conjunto das modalidades do PAA. Essa indefinição veio a criar uma área de disputa, entre os órgãos responsáveis pelo programa, a respeito do que cada um deveria fazer na gestão do PAA. Em outras palavras, não ficou definido para as modalidades do PAA, um desenho mais claro de atribuições e funções entre as organizações participantes, nem tampouco foi dado, pelo Grupo Gestor um direcionamento estratégico e uma coordenação concertada e efetiva do PAA, como uma ação interministerial.

A gestão interministerial do programa, em seu aspecto normativo-administrativo se restringiu a esse escasso conjunto de providências do Grupo Gestor. Tudo o mais correu por conta da ação de cada Ministério, sem aparente contrapartida na administração interministerial. Assim, a engenharia fiscal e financeira do Programa correu por conta exclusiva do Ministério da Fazenda; a política agrícola, por conta do Ministério da Agricultura; a interação com a reforma agrária, por conta do MDA; e as ações de segurança alimentar, por conta do Mesa, atual MDS (Delgado *et all* 2005: p.17).

Delgado *et all* (2005) entende que essa fragmentação do Programa e a não definição mais clara de funções e prioridades é fruto de questões “de caráter político interministerial”. Tais questões ainda estão a presidir a gestão do PAA, o que vem prejudicando seu caráter inter-setorial.

Esta fragmentação concorreu para que o PAA tivesse sérios problemas, como fragmentação de recursos, atrasos nos repasses e disputas entre órgãos, questões não resolvidas, solucionadas ou pactuadas pelo órgão responsável, qual seja, o Grupo Gestor do Programa. Este fora alertado por pesquisadores, gestores e de movimentos sociais. A

preocupação com os rumos do Programa fazia com que se considerasse a necessidade de uma Política Pública para o PAA.

IV.2. Modalidades do PAA

O PAA é operacionalizado em cinco modalidades: três pela CONAB e duas pelo MDS. Existem tetos máximos para os recursos financeiros repassados para os AF's, de acordo com cada modalidade. O Quadro 1 descreve o objetivo de cada modalidade e seus beneficiários. Cabe ressaltar que o MDS executa suas modalidades em parceria com os municípios, por meio de Editais, no caso da Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e com os estados, por meio de convênio, a modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL). A CONAB executa diretamente suas modalidades por meio de parceria com associações de AF nas modalidades que ela opera: CPR-Doação, CPR-Estoque e da Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF).

Quadro 1 Comparativo Modalidades PAA – 2010

MODALIDADE E EXECUTOR	CDLAF(MDS)	CPR-DOAÇÃO(CONAB)	CDAF(CONAB)	CPR-ESTOQUE(CONAB)	IPCL(MDS)
OBJETIVO	Compra de produtos agropecuários in natura, processados ou beneficiados da AF e doação a instituições que executem ações de SAN Abrange todo o território nacional	Aquisição de produtos agropecuários e extrativistas para doação a instituições que executem ações de SAN. Abrange todo o território nacional	Compra direta da produção familiar para doação a instituições que executem ações de SAN. Abrange todo o território nacional	Aquisição de produtos agropecuários e do extrativismo para formação de estoques nas próprias organizações, sustentar os preços e assegurar renda aos AF's. Abrange todo o território nacional.	Compra de leite da AF e sua distribuição gratuita para promover o consumo gratuito por segmentos da população em vulnerabilidade alimentar e nutricional. Área da SUDENE.
BENEFICIÁRIOS AF'S	Agricultores familiares associados ou individualmente e enquadrados no Pronaf	Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares - enquadrados no Pronaf.	Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares - enquadrados no Pronaf.	Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares.	Agricultores familiares que se enquadrem no Pronaf.
BENEFICIÁRIOS QUE RECEBEM	Preferencialmente equipamentos	Instituições governamentais e não	Instituições governamentais e não	Os estoques podem ser os podem ser	Famílias em situação de vulnerabilidade

AS DOAÇÕES	públicos (CRAS, CREAS, escolas e creches da rede publicidade) e entidades assistenciais não governamentais	governamentais que atendam à população em situação de insegurança alimentar.	governamentais que atendam à população em situação de insegurança alimentar.	distribuídos para populações em insegurança alimentar ou para comercialização para o mercado pela CONAB.	social/alimentar e nutricional.
-------------------	--	--	--	--	---------------------------------

Fonte: Os autores, 2010.

FORMAÇÃO DE ESTOQUE DA AGRICULTURA FAMILIAR CPR-ESTOQUE EXECUTOR: CONAB	INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE - IPCL EXECUTOR: MDS
Aquisição de produtos agropecuários e do extrativismo para formação de estoques nas próprias organizações, sustentar os preços e assegurar renda aos AF's. Todo o território nacional.	Compra de leite da AF e sua distribuição gratuita para promover o consumo gratuito por segmentos da população em vulnerabilidade alimentar e nutricional. Área abrangida pela SUDENE.
Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares.	Agricultores familiares que se enquadrem no Pronaf.
Os estoques podem ser os podem ser distribuídos para populações em insegurança alimentar ou para comercialização para o mercado pela CONAB.	Famílias em situação de vulnerabilidade social/alimentar e nutricional.

IV.3. O Papel Institucional da CONAB

A CONAB é uma instituição que executa instrumentos da política agrícola em todo o território nacional. Nos estados, atua por meio de suas Superintendências Regionais (SUREG's). A empresa busca garantir a renda do produtor rural, a estabilidade e a regularidade do abastecimento nacional, por meio de instrumentos de controle de estoque e de monitoramento de preços dos alimentos. Dentro deste quadro a empresa tem quatro estratégias específicas, como pode ser observado no quadro 3:

Quadro 3: Estratégias da CONAB

Estratégia de garantia de renda, estabilidade e abastecimento – CONAB	Descrição da estratégia da CONAB
Assegurar a execução efetiva da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e atuar proativamente na formação e gestão dos estoques públicos	A empresa adquire por um preço mínimo os excedentes de produção do mercado na época de safra, corrigindo as distorções de preços ao produtor, garantindo sua renda. Procura garantir a renda dos produtores e preços estáveis para a população.
Estar apta para atender os programas sociais e emergenciais de distribuição de alimentos	Formar e manter estoques estratégicos de alimentos em unidades próprias para atender, com rapidez, situações excepcionais, como a distribuição de alimentos a famílias em situação emergenciais e críticas de carência alimentar e nutricional (assentados, desalojados, populações tradicionais, etc.). Os recursos são transferidos pelos Ministérios da Integração Nacional, o MDS e o MDA.
Organizar e fortalecer o comércio varejista de pequeno porte	Apoiar micro e pequenos varejistas com sistemas de gestão comercial, que lhes capacitem para expandir seus negócios.
Agricultura Familiar e Programa de Aquisição de Alimentos	Esta quarta estratégia da CONAB foi incorporada às suas funções como reflexo do Projeto Fome Zero. Significou um importante passo no sentido de apoio à comercialização da AF, até então sem instrumentos formais de sustentação na Política Agrícola no Brasil

Essas quatro funções estratégicas da CONAB são executadas nas suas unidades estaduais, Superintendências Regionais (SUREG's) que estão subordinadas a Presidência Nacional da empresa. A operacionalização do Programa é feita conjuntamente com as associações de produtores, sob a vigilância de conselhos de controle social. Esse desenho pode gerar um maior empoderamento das organizações sociais, assim como reforçar os mecanismos de controle social (como os conselhos locais de SAN, Assistência Social, Desenvolvimento Rural, etc.).

A CONAB, consoante ao seu papel de gestora de políticas de abastecimento, passou a readequar suas ações mais tradicionais às novas experiências de financiamento e apoio à comercialização da pequena produção agro-familiar advindas com o PAA, aproveitando a “capacidade instalada” dos seus instrumentos de política agrícola. Delgado *et al* (2005: p.15) declarou que: “os novos instrumentos criados pela Conab para o PAA são adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas ao abrigo da política agrícola convencional. (...) A novidade aqui está no fato de esses instrumentos terem sido vinculados ao agricultor familiar”.

Todavia, já no segundo ano de operação da CONAB com o Programa, o fim do MESA e a criação do MDS trouxeram impactos para esta ação, ainda em teste.

IV.4. A criação do MDS e seu papel no PAA

A instituição do MDS, em janeiro de 2004, em substituição ao MESA, levou as atribuições previstas para esse Ministério para uma esfera hierárquica inferior, uma Secretaria de SAN. Reduziu-se, portanto, nesta estrutura, as responsabilidades pelas ações do antigo Ministério, com efeitos no PAA: “*que era um programa desenhado para ser um programa interministerial*” (Muller 2007: p.83 *op. cit.*).

Na estrutura anterior (MESA), criada em 2003, sob coordenação do ministro Graziano, o PAA, por ser um programa interministerial, por questão hierárquica, era tratado diretamente com o Gabinete da Presidência da República, com os ministérios e instituições parceiras (CONSEA). Com o estreitamento destas nas ações do PAA numa Secretaria de segundo escalão o programa perdeu força. Como aponta Muller (2007: p.93) “Uma figura de menos peso político ficou responsável por esta articulação, que acabou sendo esvaziada, sobretudo pela perda das relações anteriores e da capacidade de coordenação de ações conjuntas”.

A incorporação, no MDS, de programas, gestores e militantes advindos da assistência social, deixou mais evidente a questão da SAN como política assistencial e emergencial, o que eclipsou a visão e a execução do PAA como um programa estruturador da agricultura familiar. O PAA passou a ser tratado como um programa de doação de alimentos.

O MDS conta com cinco secretarias voltadas para várias atividades, dentre essas a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável por implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esta tem como uma de suas funções o apoio e incentivo à agricultura familiar, tarefas afeitas à pasta da agricultura e abastecimento. Com efeito, a SESAN se propõe a planejar, acompanhar a execução e avaliar programas, projetos e ações de compras governamentais de alimentos no âmbito de sua competência.

A atuação da SESAN é bastante ampla, deve estruturar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), coordenar e acompanhar a Política Nacional de SAN, auxiliar os municípios e estados na estruturação do PAA, estimular fomentar a criação de sistemas locais de SAN e, ainda, contribuir para a solidificação da Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional implementada pelo MDS, por meio dos programas de restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos.

A amplitude do raio de atuação das funções da SESAN (sem contar os programas de cisternas e de educação para o consumo alimentar, também sob sua chancela) coloca nessa Secretaria algumas funções que caberiam, talvez, a uma estrutura institucional maior, um ministério.

Para coordenar tarefas em direção aos estados e municípios, a SESAN estimula a estes, por meio de editais, a aderirem às suas iniciativas.

Os editais lançados pelo MDS exigem das unidades de governo da Federação, frequentemente uma atenção permanente à sua publicação (não divulgada amplamente pela mídia nacional) um grau de organização interna de informações e de capacidades administrativas, nem sempre frequente nos municípios. Além disso, a necessidade de apresentar certidões negativas impede a participação de boa parte dos municípios, em permanentes dificuldades financeiras. Nesses editais o MDS repassa recursos para os estados e municípios e estes assumem a execução do Programa.

V. Conclusão e Resultados – PAA, Política pública e ruralidade

Ao que parece, o programa vem atingindo, relativamente bem, seus objetivos em termos de resultados e impactos. Esses resultados podem ser verificados em alguns trabalhos, como o de Doretto e Michelin (2007), com base na operação do programa no estado do Paraná, e, ainda o trabalho de Ortega (2005), comparando os dados do programa para os estados da Bahia e Minas Gerais. Incluem-se nesse grupo os trabalhos apresentados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (MDS 2007). A Tabela 1 mostra a evolução do PAA entre 2003 e 2010.

Tabela 1
Evolução PAA - Período 2003 a 2010

Período	Recurso Financeiros Aplicados (milhões de R\$)	Nº Agricultores Familiares Atendidos	Nº de Pessoas Atendidas em Ações Sociais	Alimentos Adquiridos (toneladas)
2003	144,92	42.070	226.414	135.864
2009	591,03	137.185	13.028.986	509.955
2010*	807,13	213.114	18.875.174	539.722

Fonte: Grupo Gestor. 2010. *Estimativa.

Como decorrência dos resultados alcançados pelo programa, pode-se dizer que o PAA aponta sinais que podem transformá-lo em uma política pública de Estado, permanente, de caráter estratégico, avançando nas suas diferentes dimensões, como o marco legal, estrutura de Estado, rede de bens e serviços públicos, capacidade de financiamento público, implementação e desenvolvimento de mecanismos de participação cidadã e controle social, assegurando sua interação com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE).

Relatórios de avaliação têm confirmado estas melhorias nos preços pagos aos agricultores familiares, melhorando sua renda, principalmente nas áreas em que a CONAB abre pólos de compra para o PAA. Segundo Sparovek (2007) outros efeitos podem ser sentidos e creditados ao papel estruturador do PAA, e afirma que:

Um aspecto muitas vezes não considerado nas análises do PAA - além do Apoio à produção para o autoconsumo, do excedente para a comercialização e do subsídio ao consumo - são os benefícios indiretos obtidos pelos produtores, com a recuperação dos preços de seus produtos. Isso tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos polos de compra da CONAB, quanto em outros, em que são realizadas as compras institucionais, através dos convênios firmados pelo MDS com os estados e prefeituras municipais. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários (Sparovek 2007: p.36)

Não obstante a implementação precária o programa tem apresentado resultados positivos. Estes resultados poderiam ser potencializados. Para isso, o PAA deve passar por uma reavaliação de seu processo de implementação, de funcionamento e gestão de suas modalidades, *vis a vis* seus objetivos iniciais, colocados no PFZ, e, em função destes, uma correção de rumos, para que possa caminhar nos trilhos de uma verdadeira política de Estado, não uma ação de agências de governo em disputa.

Neste sentido, verificou-se que o PAA, a despeito de ser uma ação relevante, com resultados satisfatórios, não se constituiu em programa ou política pública efetiva, seja pela visão dos cânones da teoria de políticas públicas, seja pela visão de pesquisadores e de grupos de interesse ligados a essa iniciativa tão relevante.

Tais resultados concorrem para a integração local e regional campo e cidade, tendo no norte e noroeste de Minas Gerais grande impacto na renda dos AF e do abastecimento de alimentos seja para o comércio local, seja para os programas institucionais para onde são feitas as doações. Fortalece, portanto, os circuitos econômicos da agricultura familiar nesta região com os índices de pobreza e indigência mais altos do estado de Minas Gerais e do Brasil, pertencendo à área objeto de atenção especial da SUDENE.

Observa-se que a agricultura familiar não é, nesta região, como acreditam os defensores do esvaziamento “natural” do campo, expressão de estagnação, é, mesmo nestas regiões de pequenas e pobres cidades “não industrializadas”, elemento de dinamização, de aumento da renda rural e urbana.

Estes resultados não ficam circunscritos às fronteiras dos municípios, já que a produção é exportada para outras regiões, via comércio regional ou de compras institucionais de outros municípios. As prefeituras ficam neutras ou não colaboram com o programa, este também um indício de que o modelo de parceria municípios MDS e prefeituras tem resistência das prefeituras, sendo que somente cidades maiores, distantes e de maior renda têm tido capacidade administrativa para gerir e executar o PAA.

As modalidades executadas pela CONAB, pelos vários fatores que apontamos acima, é feita diretamente com as cooperativas e associações locais de produtores familiares, capacitando-os para seguir enviando propostas de venda para a Companhia. As próprias cooperativas doam, sob o controle social dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural os alimentos às instituições locais (creches, escolas e asilos), para isso são feitas parcerias locais com instituições como a Pastoral da Criança, Vicentinos, outras associações conficionais e associações de bairros.

Vejamos no Quadro abaixo o exemplo de três associações do norte e nordeste de Minas contempladas com recursos do PAA, que corroboram o dinamismo da agricultura e da AF defendidos pelos proponentes do conceito de ruralidade.

Quadro 2 – Associações Mineiras participantes do PAA

1) Cooperativa Agro-Extrativista Grandes Sertões, município de Manga

Esta localizada numa região de atividades agrícolas, pecurária e extrativista extremamente rica biologicamente. Em três agroecossistemas constituídos por áreas de Cerrados, Caatingas e Vazantes do Rio São Francisco. Esta riqueza pode ser exemplificada pela quantidade de frutas nativas que são beneficiadas em polpas, com dezesseis sobores. A diversidade de climas e solos e de estrutura fundiária, aliada ao diversificado agroecossistema permite, também, uma grande variedade de tipos de produtores:

agricultores familiares, assentados, quilombolas, acampados, indígenas e extrativistas. As atividades da cooperativa envolveu em 2010, um total de 1.500 agricultores familiares, com 18 unidades de beneficiamento, estas empregam diretamente em torno de 100 pessoas e, ainda, atende 70.000 beneficiários consumidores em creches, escolas, hospitais, restaurantes populares e bancos de alimentos. Foram comercializadas 150 toneladas de polpa de frutas agroecológicas; 70 toneladas de rapadurinha; 40 toneladas de mel; 15 toneladas de sementes crioulas; 6 toneladas de óleo de girassol e 10.000 dúzias de pequi.

Capacitação: Recebeu capacitação da CONAB para elaboração dos projetos e assessoria para as articulações com o governo do Estado de Minas e com o Governo Federal, com o intuito de ajustar problemas e desobstruir canais. Em algumas cidades, há parceria com a EMATER-MG, mas considera-se o atendimento precário, devido à falta de pessoal, de equipamentos e de infra-estrutura. Em média, 500 agricultores familiares são capacitados por ano com orientações para produção, beneficiamento e gestão das atividades.

Comercialização: As vendas dos agricultores antes do PAA eram feitas, basicamente, nas Feiras Livres locais e regionais, no varejo local a preços aviltados. O PAA veio melhorar os preços e dar regularidade na produção e comercialização. O crescimento do faturamento e das vendas são exponenciais. Isto pode ser visto pela evolução do número de AF envolvidos entre o ano de 2003 (250 agricultores e 8 municípios) e 2010 (2000 agricultores e 36 municípios).

Relação com as Prefeituras: Dos 36 municípios atendidos, não chega a cinco prefeituras que dão apoio às ações da Cooperativa. A atuação em rede da Grandes Sertões, envolvendo agricultores e voluntários na distribuição (principalmente a Pastoral da Criança e outras instituições confeccionais, além de comitês de bairro) o que praticamente impede o uso clientelista do Programa.

2) Associação de Pequenos Produtores, Trabalhadores e Empresários Rurais de Lagoa D'anta – APPET. Município de Lagoa D'Anta.

Fundada em 1999, com a finalidade de organizar os produtores rurais para formar uma cooperativa para comercialização da produção agrícola e pecuária (leite e derivados). Os associados são agricultores familiares, assentados, quilombolas e acampados. A associação foi fundada por 12 produtores rurais, hoje tem oitenta. Ainda, atende não associados, para vender sua produção ou beneficiá-la. A APPET comercializa leite e derivados (queijos, manteiga e yogurt), polpas de fruta e gêneros *in-natura*.

Capacitação: A cooperativa recebeu capacitação da CONAB para operar o PAA; conta, também, com o trabalho de um contador da cidade vizinha, de Bocaiúva, remunerado, para fazer o projeto de participação no PAANET. A própria entidade também capacita os agricultores sobre melhorias na produção e na qualidade dos alimentos e, ademais, passaram a beneficiar a produção com polpas de sucos e derivados do leite.

Comercialização: Aumentou, muito, o faturamento dos AF com o PAA. A venda era escoada “a retalho” nas feiras locais, com pouca previsibilidade quanto ao que poderia ser vendido e, muitas vezes, a produção não vendida se transformava em perdas. O Programa significou uma regularidade nas vendas, possibilitando que, na medida em que eram feitos os pagamentos do PAA, uma entrada de recursos de maior vulto, previsíveis e regulares, refletindo o aumento da capacidade de planejamento e melhoria do consumo de bens duráveis para as famílias e equipamentos para beneficiar a produção. Os AF continuam abastecendo as feiras locais, mas as vendas para o PAA significaram um melhor aporte de

recursos para os produtores.

Relação com a Prefeitura: A prefeitura criou obstáculos para a doação para as escolas municipais, de forma que a doação é feita para escolas estaduais e associações filantrópicas. A doação é feita, também, para instituições de outros municípios.

3) Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais da Catarina. Município de Bocaiúva

Fundada em 1993 com o objetivo de articular mulheres trabalhadoras rurais, que ficavam na cidade com a migração temporária dos maridos para trabalho, a associação contava na sua fundação com 70 associadas. Hoje conta com 22, mas apoia 15 não associadas, que aproveitam a organização para fazer a comercialização da sua produção. Parte da queda de número das mulheres é explicada pela migração de mulheres acompanhando os maridos e o êxodo rural de mulheres para estudar e/ou para trabalhos domésticos. Ademais, os custos coletivos de organização e administração da Associação, acompanhados da jornada de trabalho maior das agricultoras (também “donas de casa”), podem explicar, também, a queda no número de associadas.

Capacitação: A instituição recebeu capacitação da CONAB, para conhecimento do programa e instruções para preenchimento dos documentos. Recebe da EMATER assistência técnica, mas não a considera adequada e suficiente. Para os associados, a instituição ofertou cursos e oficinas de capacitação de melhoria de qualidade do produto e vigilância sanitária (Sistema de Inspeção Municipal).

Aumento de vendas e faturamento: As propostas feitas à CONAB são feitas em novembro, em março é feita a primeira entrega, o que possibilita, de alguma forma, o planejamento da produção e de tipos de produtos no decorrer do um ano, a partir das safras de frutas e grãos. A produção nos períodos não cobertos pelas compras da CONAB é vendida em feiras ou congelada (polpas de frutas), para venda a melhores preços. Antes do PAA, grande parte da produção de frutas era perdida, já que os preços pagos pelos comerciantes locais não pagavam o custo da colheita. São comercializados em torno de 58 produtos, polpas, biscoitos, rapadura, doces e gêneros *in natura*. Estes destinam--se, principalmente, a famílias cadastradas nos programas assistenciais e são distribuídos pela Pastoral.

Prefeitura: A prefeitura não dá apoio para o programa ou para outras atividades dos agricultores, mas também não os prejudica. É neutra.

Fonte: Entrevistas com gestores destas instituições. 3º Seminário PAA, 24 a 26 de novembro de 2010.

Os resultados do PAA são percebidos, seja na melhoria da renda dos AF, seja na dinamização do comércio local e regional e, sobretudo, na dieta dos beneficiários que recebem em instituições em que são assistidos uma maior variedade de alimentos e alimentos frescos como frutas, legumes e verduras.

Todavia, o PAA não deve ser visto somente pelos seus efeitos na assistência alimentar, mas, sobretudo, como vimos reafirmar, no apoio à produção familiar, para que se torne uma verdadeira política pública.

É esta a visão das associações de agricultores familiares, testemunha-o reunião sobre os rumos do PAA organizada pelo Conselho Nacional de Segurança Nacional (CONSEA). Esta reunião ocorrida em Brasília, em 24 de Maio de 2007 coordenada pela

Comissão Permanente 1 – CP1⁷ (comissão temática do CONSEA que trata das questões relativas à produção de alimentos e abastecimento) contou com a presença de representantes do Grupo Gestor do PAA, integrantes da CP1 e movimentos e associações de trabalhadores na agricultura.

Foram discutidas as questões de implementação do Programa que apontam dentre outros problemas as dificuldades em conceituá-lo como instrumento de política agrícola ou como programa de assistência alimentar. Tais fatos têm contribuído para gerar problemas no desenho das ações que decorrem deste Programa.

Os representantes dos movimentos sociais apontaram sugestões ao de melhoria do PAA e sobre uma melhor forma de condução do Programa. A relatoria fez uma sistematização dessas sugestões, as quais elencamos no quadro abaixo:

Quadro 3 – Sugestões de Aperfeiçoamento do PAA

- Necessidade de criar uma Política Pública que tenha como objeto as ações desenvolvidas pelo PAA, corrigindo-se os problemas de concepção apontados pelo IPEA e que acabaram se refletindo na implementação e no desenvolvimento das ações do Programa;
- Essa nova Política deve levar em conta um desenho bem definido de seu conteúdo, de seu caráter de política de comercialização e destinação assegurada da produção da agricultura familiar, pelo prisma do abastecimento, gerando renda assegurada para a agricultura familiar, dinamização da economia local e doação dos alimentos para programas sociais – neste lado contribuindo para a manutenção da SAN local;
- Foi indicado, como parte dos programas de políticas agrícolas dois eixos de apoio à produção da agricultura familiar, que se concretizam por meio de duas políticas específicas: (1) crédito/seguro e (2) Assistência Técnica (ATER).
- Esses dois eixos de apoio à produção da agricultura familiar estão ligados à produção “dentro da porteira”. O PAA, sendo reformulado como uma política pública, deve dar garantia para o escoamento da produção agrícola, auxiliando a agricultura familiar a comercializar, a preços justos, sua produção “para fora da porteira”, consolidando “um tripé” de apoio à pequena produção (crédito, ATER e apoio para a comercialização). Foi lembrado que a melhoria e o estabelecimento de regularidade dos fluxos de renda para os trabalhadores do campo contribuem para o alcance da SAN por parte de suas famílias e, também, dos grupos sociais beneficiados com a doação dos alimentos;
- O PAA deve ser, portanto, um programa de garantia de preços de comercialização e de renda para a agricultura familiar;
- Ficou bastante clara a preocupação dos representantes dos movimentos sociais com a continuidade do PAA, daí a reivindicação para que o programa se transforme numa política pública, que vá além de seu caráter de assistência social e que funcione como uma política de apoio estrutural para a agricultura familiar.

Fonte: Relatoria CP1

Bibliografia

⁷ Fui relator desta Comissão entre os anos de 2004 e 2008.

- Abromovay, R. Funções e Medidas da Ruralidade Desenvolvimento. Texto para Discussão N° 702 IPEA, Rio de Janeiro, 2000.
- Brasil, Presidência da República, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília/DF, 2004.
- Brasil, Lei Federal nº 10.696 de 02/07//2006, Dispõe Sobre a Repactuação e o Alongamento de Dívidas Oriundas de Operações de Crédito Rural, e dá outras providências. Brasília, 2003.
- Brasil, Decreto 4.772 de 02/07/2003. Regulamenta o Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2003.
- Brasil/Conab – Histórico do Abastecimento Alimentar no Brasil, MAPA/CONAB, 2005.
- Costa *et all*. Agricultura Familiar, Tentativas e Estratégias para Assegurar um Mercado e uma Renda. XLVI Congresso da Sober, Acre, 2008.
- Conselho Gestor do PAA. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Legislação Básica, CONAB, Brasília, DF. 2009.
- Cunha, A.R.A.A e Lemos, M. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Fortaleza/CE: Revista Econômica do Nordeste, v. 28, 1997.
- Dawbor, L. A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento, Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda, Instituto Pólis, São Paulo, 1996.
- Delgado *et all*, Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Textos para Discussão nº 1145, IPEA, Brasília, 2005.
- Doretto, M.; Michichelon, E. A avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos. Universidade de Brasília, 2007.
- Grupo Gestor. Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Relatório Descritivo, Brasília, 2010.
- IBGE. Censo Agropecuário. Primeiros Resultados: Agricultura Familiar - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Brasília, 2006. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/familia_censoagro2006.pdf
- Instituto de Cidadania, Uma Proposta De Política de Segurança Alimentar para o Brasil, Projeto Fome Zero, São Paulo, 2001.
- IPEA. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Cadernos Comunidade Solidária, v.2, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, 1996.
- Machado, M. Continuidade e mudança: comparação entre as trajetórias das políticas de segurança alimentar de Belo Horizonte e Santos. Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.
- Machado, M. Pesquisa Desenho Institucional do PAA, sua Formulação, Implementação e Trajetória: O Caso de Minas Gerais. UGP/PNUD/CONAB. Brasília, 2010,
- MDS. Políticas e Programas do MDS – Resultados. Vaitsman, J e Paes-Sousa, R. (organizadores). Volume 1, Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília/DF. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGE), 2007.
- Maluf, R. Segurança Alimentar e Nutricional, Editora Vozes. Petrópolis, 2007.

- Muller, A.L. A Construção das Políticas Públicas para Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação Mestrado, UFRS, Porto Alegre, 2007.
- Muller, J.M. Multifuncionalidade da Agricultura e Agricultura Familiar: A Reconstrução dos Espaços Rurais em Perspectiva. Disponível em http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/73.pdf.
- Ortega *et all.* (2005) O PAA-leite na Bahia e em Minas Gerais: Uma avaliação preliminar e seus modelos de Implementação. Disponível em <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/10/8>.
- Nabuco, M. R. Cidadania Alimentar. SMAB/PBH. Belo Horizonte, 1996.
- MDS. Políticas e Programas do MDS, volume 1, Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília/DF. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGE), 2007.
- Sparovek, G. et al.(2007). Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA NE. FAO/MDS – (UTF/BRA/064/Brasil) - Apoio à implementação e ao alcance de resultados do Programa Fome Zero. Relatório interno.
- Tonneau *et all.* Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 22, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 2005

Sites Consultados

- <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>
- www.conab.gov.br
- www.mda.gov.br
- www.mds.gov.br
- www.pronaf.gov.br