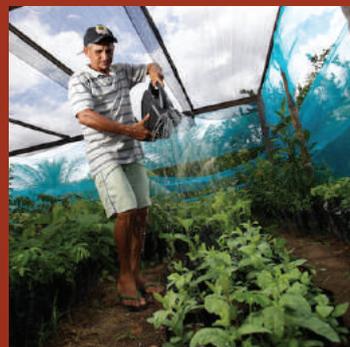


PROGRAMA DE
**AQUISIÇÃO DE
ALIMENTOS**



PAA | 10 Anos de Aquisição de Alimentos



PAA | 10 Anos de **Aquisição de Alimentos**

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

BRASÍLIA | 2013

Dilma Rousseff

PRESIDENTA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Michel Temer

VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Tereza Campello

MINISTRA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Marcelo Cardona Rocha

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Paulo Jannuzzi

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Denise Colin

SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Luis Henrique da Silva de Paiva

SECRETÁRIO NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

Tiago Falcão

SECRETÁRIO EXTRAORDINÁRIO DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

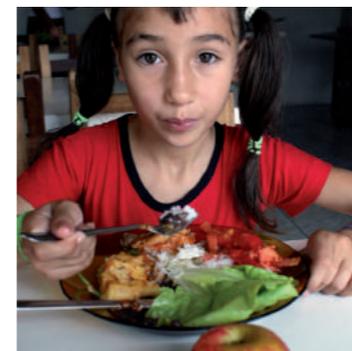
Arnoldo de Campos

SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Denise Reif Kroeff

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE APOIO À AQUISIÇÃO E À COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO FAMILIAR

PROGRAMA DE
**AQUISIÇÃO DE
ALIMENTOS**



PAA | 10 Anos de Aquisição de Alimentos

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

BRASÍLIA | 2013

organização

MAURO EDUARDO DEL GROSSI - MDA
DENISE REIF KROEFF - MDS

coordenação editorial

MAURO EDUARDO DEL GROSSI - MDA
DENISE REIF KROEFF - MDS
CLARITA RICKLI - MDS

pesquisa e textos

[ARTIGOS] ARNOLDO DE CAMPOS; VALTER BIANCHINI; MAYA TAKAGI; ADONIRAM SANCHES; JOSÉ GRAZIANO DA SILVA; SÍLVIO ISOPO PORTO; EDUARDO SAFONS SOARES; JUSSARA FLORES SOARES; KELMA CHRISTINA M. S. CRUZ; GUSTAVO LUND VIEGAS; CARLA VIANA; CARLOS MIELITZ; SERGIO PAGANINI MARTINS; MARIO LUCIO AVILA; EDUARDO LIMA CALDAS; SILVIA REGINA AVILA; EMMA SILIPRANDI; ROSÂNGELA CINTRÃO; CLAUDIA JOB SCHMITT; LEONILDE SÉRVOLO DE MEDEIROS; SÉRGIO PEREIRA LEITE; CATIA GRISA; ROSÂNGELA A. CINTRÃO; SILVIA A. ZIMMERMANN; ERNESTO PEREIRA GALINDO; REGINA HELENA ROSA SAMBUICHI; MICHEL ANGELO CONSTANTINO DE OLIVEIRA; ELISÂNGELA FROELICH; SÉRGIO SCHNEIDER

[EXPERIÊNCIAS] CLARITA RICKLI

colaboradores

ANA LUIZA MÜLLER; GERVÁSIO PLUCINSKI; HÉTEL LEEPKALN DOS SANTOS; JANAÍNA ROSA; JOSÉ AUGUSTO DE SOUZA; KARINE ZACHOW; LECIAN GILBERTO CONRAD; LUIZ CARLOS BAZEI; LUZIA TEIXEIRA; MANOEL MONTEIRO DE OLIVEIRA; MARCELO VIEIRA; MARIA DE FÁTIMA DO NASCIMENTO; MARIANA MARQUES FERREIRA; PEDRO BAVARESCO; VERA LÚCIA DOLABELLA BARBI

equipe coordenação Decom/Sesan

COORDENAÇÃO-GERAL DE AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS
ANA LUIZA MÜLLER
JANAÍNA KERN ROSA

COORDENAÇÃO-GERAL DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA PARA O ABASTECIMENTO ALIMENTAR
LUIZ FERNANDO GUIMARÃES BRUTTO
SANY SPINOLA ALEIXO
FERNANDA DOS SANTOS

COORDENAÇÃO-GERAL DE SISTEMAS LOCAIS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR
ELENITA CORREIA DA SILVA
MARIÂNGELA DAVIS
JOSÉ EDUARDO DE ALENCAR

COORDENAÇÃO-GERAL DE INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE
PAULO SÉRGIO CANDIDO ALVES
RAQUEL BRANDÃO DE CASTILHO

COORDENAÇÃO DE GESTÃO DOS BENS DESTINADOS À ESTRATÉGIA FOME ZERO
GUSTAVO CORRÊA DE ASSIS

equipe editorial Sagi

COORDENAÇÃO-GERAL DE PUBLICAÇÕES TÉCNICAS
KATIA OZORIO
ROBERTA CORTIZO
TATIANE DIAS
TARCÍSIO PINTO
VALÉRIA DE BRITO
ROMÁRIO SILVA
VICTOR LIMA

projeto gráfico

KATIA OZORIO

diagramação

KATIA OZORIO
TARCÍSIO PINTO

criação selo PAA

MARIANA MARQUES FERREIRA

revisão

CECILIA FUGITA

fotos

EDUARDO AIGNER
TAMIRES KOPP
UBIRAJARA MACHADO
ANA NASCIMENTO
CLARITA RICKLI

impressão

GRÁFICA BRASIL

tiragem

5.000

© 2013 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.
TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.
QUALQUER PARTE DESTA PUBLICAÇÃO PODE SER REPRODUZIDA, DESDE QUE CITADA A FONTE.
SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN)
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS | BLOCO C | SALA 408
70054-906 | BRASÍLIA | DF
TELEFONE: (61) 2030.1119
WWW.MDS.GOV.BR
OUVIDORIA DO MDS: 0800-707-2003
SOLICITE EXEMPLARES DESTA PUBLICAÇÃO PELO E-MAIL:
SESANINSTITUCIONAL@MDS.GOV.BR

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

PAA: 10 ANOS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS. -- BRASÍLIA, DF: MDS; SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL; SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO, 2014.

280 P. ; 20X24 CM.

ISBN: 978-85-60700-66-0

1. POLÍTICA SOCIAL, BRASIL. 2. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, BRASIL. 3. ALIMENTO, AQUISIÇÃO, BRASIL. I. SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA.

CDU 304:641(81)



Apresentação

Aperfeiçoado no governo da presidenta Dilma Rousseff, o Programa de Aquisição de Alimentos é uma das ações mais inovadoras do governo do presidente Lula. O PAA, como ficou conhecido nacional e internacionalmente, inovou porque assumiu ao mesmo tempo duas funções superimportantes: fortalecer a agricultura familiar por meio do apoio à comercialização de seus produtos e promover o acesso à alimentação para cidadãos em insegurança alimentar. Desde a criação, em 2003, o PAA tem cumprido muito bem essas duas funções.

Nesses pouco mais de dez anos, o programa foi sendo ampliado. Beneficiou diretamente perto de 200 mil agricultores familiares, assentados da reforma agrária, extrativistas, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais por meio da compra de produtos, cuja lista chega a três mil itens, principalmente alimentos frescos, de época e produzidos localmente. Beneficiou outros milhares de agricultores indiretamente graças aos impactos positivos sobre os preços pagos aos produtores.

Por outro lado, mais de vinte mil instituições como instituições de amparo a idosos e crianças, associações comunitárias, creches, hospitais entre outras, são abastecidas regularmente com alimentos produzidos por esses agricultores, beneficiando milhões de brasileiros que são atendidos pela imensa rede de serviços de assistência social, educação e saúde do País. Muitas dessas instituições tiveram, pela primeira vez, um fornecimento de alimentos regular e sem custos, permitindo que possam focar-se melhor em seus objetivos de atendimento da população mais vulnerável socialmente.

Nesse tempo, o PAA foi aperfeiçoado, novas modalidades foram criadas visando atender as diferentes necessidades de abastecimento e especificidades dos agricultores familiares. Estados e municípios passaram a serem parceiros do Governo Federal na sua execução, tendo como consequência uma aproximação inédita do poder público local em relação à produção da agricultura familiar.

Executado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o programa tem na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) como importante parceira operacional no âmbito federal.

O PAA é hoje um programa que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Sisan. Compôs a estratégia Fome Zero, contribuiu para a inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria – 40% dos beneficiários estão no Cadastro Único das políticas sociais – e é instrumento de promoção do acesso à alimentação saudável e adequada. Seu marco legal e o sistema de gestão intersetorial, por meio do Grupo Gestor do PAA e do Comitê Consultivo são marcas importantes que explicam porque o programa é mesmo inovador em todos os sentidos.

A experiência do PAA viabilizou outra grande inovação: a inclusão das compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). A iniciativa abriu um novo mercado para os produtores e mais uma possibilidade de qualificar os produtos que abastecem as escolas da rede pública de ensino.

Os dois programas, o PAA e o Pnae, são referências para agricultores familiares de outros países, movimentos sociais e governos, sobretudo na América Latina, Caribe e na África, muitos inclusive adotaram modelos inspirados no PAA. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Banco Mundial e a própria Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecem o potencial transformador do PAA.

Todo esse resultado foi possível em decorrência de outra inovação do Governo Lula, presente em várias de suas políticas: a grande participação social, institucionalizada, no caso, por meio da reativação e funcionamento regular do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e, nos dias atuais, dos conselhos estaduais e locais. O sistema Consea tem sido fundamental para a modelagem, monitoramento e aperfeiçoamento do PAA desde o seu início até os dias atuais.

Nesse sentido, nada melhor que o Ano Internacional da Agricultura Familiar, instituído pelas Nações Unidas, para refletir sobre o legado do PAA, o seu presente e, principalmente, o seu futuro. O programa é extremamente atual e tem ainda muitas décadas pela frente. Este livro é uma modesta contribuição para tal debate, propiciada por diversos atores relevantes que participaram da sua implantação ou que lhe acompanharam de perto nesses últimos dez anos de trabalho.

Boa leitura a todas e todos!

Boa leitura a todas e todos!

Tereza Campello
Ministra do Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Pepe Vargas,
Ministro do Desenvolvimento Agrário

ARTIGOS

10 A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado

ARNOLDO DE CAMPOS
VALTER BIANCHINI

18 Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome

MAYA TAKAGI
ADONIRAM SANCHES
JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

34 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora

SÍLVIO ISOPO PORTO
EDUARDO SAFONS SOARES
JUSSARA FLORES SOARES
KELMA CHRISTINA M. S. CRUZ
GUSTAVO LUND VIEGAS
CARLA VIANA

58 Dez Anos de PAA e a Constituição de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar

CARLOS MIELITZ

74 PAA Leite: Contexto de implantação, desenvolvimento e possibilidades de aprimoramento

SERGIO PAGANINI MARTINS

96 Coordenação e Efeitos Sinérgicos em Políticas Públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar

MARIO LUCIO AVILA
EDUARDO LIMA CALDAS
SILVIA REGINA AVILA

114 As Mulheres Rurais e a Diversidade de Produtos no Programa de Aquisição de Alimentos

EMMA SILIPRANDI
ROSÂNGELA CINTRÃO

152 O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas

CLAUDIA JOB SCHMITT
LEONILDE SÉRVOLO DE MEDEIROS
SÉRGIO PEREIRA LEITE
CATIA GRISA
ROSÂNGELA A. CINTRÃO
SILVIA A. ZIMMERMANN

184 Compras de Produtos Agroecológicos e Orgânicos da Agricultura Familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos

ERNESTO PEREIRA GALINDO
REGINA HELENA ROSA SAMBUICHI
MICHEL ANGELO CONSTANTINO DE OLIVEIRA

208 Condicionantes Legais e Estratégias de Governança para a Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar via o Programa de Aquisição de Alimentos: o caso de Tapes, no Rio Grande do Sul

ELISÂNGELA FROEHLICH
SÉRGIO SCHNEIDER

HISTÓRIAS DE VIDA E SENTIMENTOS 10 ANOS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

234 "Ser extrativista é enfrentar desafios do tamanho da floresta"

RIO BRANCO - AC



246 Um caminho para o desenvolvimento local

VIÇOSA - AL



256 Que venham as maçãs

TOLEDO - PR



270 Alimentos saudáveis: escolha de muitos, direito de todos

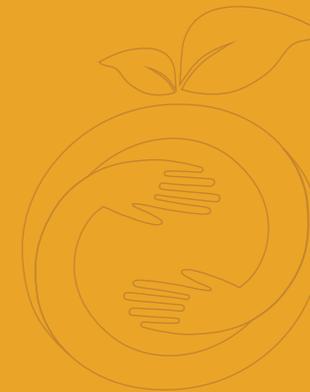
NOVA SANTA RITA - RS



A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado

ARNOLDO DE CAMPOS¹

VALTER BIANCHINI²



“ O Programa Fome Zero foi lançado na posse do presidente Lula e a sua estratégia viabilizou um conjunto de iniciativas para garantir outro compromisso de campanha: o combate à fome e a promoção da segurança alimentar. ”

¹ SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

² SECRETÁRIO NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO



Uma grande safra de novas políticas públicas teve início em 2003. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) passou por vários aperfeiçoamentos: o volume de recursos foi ampliado significativamente, e o programa foi nacionalizado, uma vez que até então era praticamente executado na região Sul. Atualmente, o Pronaf tem mais de R\$35 bilhões de reais em carteira para perto de dois milhões de agricultores familiares. Somente o Pronaf B, linha de microcrédito para agricultores de baixa renda, atinge mais de 700 mil agricultores familiares, a quase totalidade no Nordeste.

Junto ao crédito, foram desenvolvidos mecanismos de proteção aos agricultores familiares. O Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) é criado³, o número de produtos com cobertura é ampliado significativamente e passa a cobrir também parcela da renda esperada. O Seaf tem sido fundamental para convivência do produtor com os fenômenos climáticos extremos e para a manutenção e recuperação da sua capacidade produtiva, quando esses fenômenos ocorrem.

³ RESOLUÇÃO DO CMN Nº 4.186 DE 2013, ADMITE O ENQUADRAMENTO NO SEAF (PROAGRO MAIS) DE PARCELA DE CRÉDITO RURAL CONCEDIDO AO AMPARO DO FUNDO DE TERRAS E DA REFORMA AGRÁRIA (FTRA)

Um mecanismo inovador de proteção da renda dos agricultores que tomam crédito foi criado – o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)⁴ –, que garante preços para os tomadores do Pronaf. Ou seja, se os preços caem, a dívida também é reduzida, mantendo a capacidade de pagamento dos agricultores familiares. O PGPAF é bom para o governo, pois contribui para manutenção da capacidade de pagamento do produtor, e é bom para o produtor, pois permite a ele planejar seus investimentos e o custeio da sua safra em termos de produto. Esses dois programas têm uma característica em comum: a simplicidade da sua operacionalização para o governo e para os produtores.

Na mesma direção, é colocado em prática o Programa Garantia-Safra⁵, que protege agricultores familiares do semiárido que cultivam alimentos quando a seca ou a enchente afeta seus cultivos. Em 2013, o Garantia-Safra deverá proteger mais de um milhão de agricultores e agricultoras familiares do semiárido brasileiro. O instrumento de proteção deverá ser levado para outras regiões nos próximos anos. Esse é um programa focado no público de baixa renda e que não é atendido pelas políticas de crédito rural tradicional, portanto que não contam com a proteção do Seaf e do PGPAF. Com esse instrumento, também a renda – ou parte dela – do agricultor familiar é protegida. Para sua viabilização e financiamento, participam o agricultor familiar, o município, o estado e a União.

Para melhorar o acesso dos agricultores familiares ao conhecimento e às tecnologias, uma das primeiras medidas do novo governo foi transferir do Ministério da Agricultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a responsabilidade pela política e pelas ações de assistência técnica. O volume de recursos sai de R\$3 milhões em 2002, para mais de R\$450 milhões em 2012. Praticamente todos os estados do país invertem a tendência de desmantelamento e desestruturação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e passam a investir, contratar e reestruturar estes serviços em seus estados. Uma ampla e plural rede de serviços é organizada, composta por organizações governamentais, não governamentais e privadas.

Mudanças no marco legal permitiram avançar na qualificação e na focalização dos serviços de Ater⁶. Linhas de ação para capacitação, qualificação profissional, extensão, inovação tecnológica, entre outras iniciativas no campo do conhecimento e da educação formal e não formal, foram desenvolvidas pelo governo para ampliar o acesso dos agricultores familiares ao conhecimento.

⁴ DECRETO Nº 5.996 DE 2006, DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE GARANTIA DE PREÇOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR - PGPAF DE QUE TRATA A LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006, E O ART. 13 DA LEI Nº 11.322, DE 13 DE JULHO DE 2006, PARA AS OPERAÇÕES CONTRATADAS SOB A ÉGIDE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

⁵ LEI Nº 10.420 DE 2002, CRIA O FUNDO GARANTIA-SAFRA E INSTITUI O BENEFÍCIO GARANTIA-SAFRA, DESTINADO A AGRICULTORES FAMILIARES VITIMADOS PELO FENÔMENO DA ESTIAGEM, NAS REGIÕES QUE ESPECIFICA.

⁶ LEI Nº 12.188 DE 2010, INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA - PNATER E O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR E NA REFORMA AGRÁRIA - PRONATER, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Mais recentemente, um conjunto de políticas de apoio à comercialização da agricultura familiar passou a ser estruturado. Um grande mercado de compras públicas foi organizado. Teve início com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ampliado com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que passou a exigir que 30% das aquisições de gêneros alimentícios⁷ viessem da agricultura familiar. Mais recentemente ainda, na reforma do PAA, foi aberto outro espaço importante para as compras públicas, com a modalidade de Compras Institucionais que permitiu aos municípios, estados e ao governo federal comprar diretamente da agricultura familiar, com marco legal próprio.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) passou a ter foco também na agricultura familiar. Com recursos específicos, criou-se a PGPM-bio⁸, para apoiar a comercialização de produtos extrativistas da biodiversidade brasileira e as linhas do Crédito Pronaf para comercialização e agroindustrialização. Também foram iniciadas políticas de apoio e fortalecimento das organizações econômicas da agricultura familiar, como a metodologia de Ater denominada Mais Gestão, uma nova frente da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), voltada para o apoio às pessoas jurídicas da agricultura familiar.

Apartir 2006, o Brasil passou a ter uma Lei da Agricultura Familiar⁹, que estabeleceu a Política Nacional de Agricultura Familiar e definiu quais eram os seus beneficiários. Nessa definição, reconheceu-se formalmente a diversidade do campo brasileiro, incorporando outros públicos como beneficiários das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, tais como os extrativistas, povos e comunidades tradicionais, indígenas, pescadores artesanais, aquicultores e maricultores.

Uma característica importante de todo esse processo e desenvolvimento das políticas públicas é que elas foram assentadas em marco legal sólido, abrangente e consolidadas em leis, decretos, normas, resoluções, portarias, instruções normativas etc.

Outra característica desse processo é o modelo de gestão desses programas, todos intersetoriais. Ou seja, as áreas que atuam no financiamento, implantação, monitoramento e avaliação dessas políticas participam também da sua gestão no dia a dia.

As principais políticas e os programas citados, além de marco legal, contam também com mecanismos de controle e de participação social, seja por meio de ferramentas permanentes de diálogo, seja pelo empoderamento e fortalecimento de conselhos setoriais ou regionais que passam a ter responsabilidades delegadas sobre esses programas.

Dessa forma, o Brasil saiu da condição de país que praticamente ignorava a agricultura familiar e passou a ser uma importante referência internacional em políticas para o seu fortalecimento.

Segurança Alimentar: uma visão integrada ao fortalecimento da agricultura familiar

O Programa Fome Zero foi lançado na posse do presidente Lula, e a sua estratégia viabilizou um conjunto de iniciativas para garantir outro compromisso de campanha: o combate à fome e a promoção da segurança alimentar. Três refeições diárias, no mínimo, eram a meta do então presidente. O direito humano à alimentação saudável e adequada foi introduzido na Constituição, e uma Lei de Segurança Alimentar¹⁰ foi aprovada no Congresso, prevendo, entre outras coisas, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi recriado e fortalecido, ligando-se diretamente à Presidência da República.

Os programas de transferência de renda foram unificados no programa Bolsa Família, que passou a garantir renda mínima para milhões de famílias brasileiras pobres, sendo que a maior parte desses recursos foi destinada principalmente para a aquisição de alimentos. Na sequência, foi unificada a gestão de vários programas e ações na área social e da assistência social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os recursos para alimentação escolar e para o PAA são ampliados sistematicamente.

PAA: inovação é a sua principal marca

Nesse contexto de transformações no Estado brasileiro, nas suas prioridades e no redirecionamento dos recursos públicos, do reconhecimento da agricultura familiar e da importância da segurança alimentar é que nasce e se desenvolve o PAA, instituído pela Lei 10.696 de 2003. Ele não é uma ação isolada, descontextualizada das demais iniciativas. Parte do seu sucesso só é viável porque os agricultores familiares estão inseridos e apoiados por outros programas, que lhe permitem produzir, organizar-se e comercializar sua produção com o governo.

O PAA foi um dos primeiros programas do novo governo, lançado em julho de 2003. Sua construção começou logo nos primeiros dias após a posse, dando consequência ao Programa de Governo. A elaboração do PAA foi liderada pelo então Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e Combate à Fome

7 LEI Nº 11.947 DE 2009, DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

8 POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM), DECRETO-LEI Nº 79 DE 1966 INSTITUIU NORMAS PARA FIXAÇÃO DE PREÇOS MÍNIMOS E AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS E LEI Nº 11.775, DE 2008 PERMITIU A MODALIDADE DE SUBVENÇÃO DIRETA QUE PREVÊ AO EXTRATIVISTA O RECEBIMENTO DE UM BÔNUS CASO EFETUE A VENDA DE SEU PRODUTO POR PREÇO INFERIOR AO PREÇO MÍNIMO FIXADO PELO GOVERNO FEDERAL.

9 LEI Nº 11.326 DE 2006, ESTABELECE AS DIRETRIZES PARA A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR E EMPREENDIMENTOS FAMILIARES RURAIS.

10 LEI Nº 11.346 DE 2006, CRIA O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SISAN COM VISTAS EM ASSEGURAR O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(MESA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); contou com apoio decisivo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), além de outros técnicos e organismos do governo federal e da sociedade.

Esse programa é paradigmático por ter promovido várias inovações no seu desenvolvimento e implantação. Com sua concepção inovadora, objetivos, forma de implantação, modelo de gestão e marco legal, ele rompeu modelos já estabelecidos. Até então, o Estado no Brasil não tinha atuado dessa forma.

O PAA inovou quando definiu como seus objetivos centrais fortalecer a agricultura familiar, de um lado, e promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro, realizando-os simultaneamente e de forma indissociada: com o mesmo recurso financeiro, comprar para fortalecer a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Promover o acesso à alimentação para parcelas da população em insegurança alimentar, comprando alimentos diretamente da agricultura familiar era algo até então inexistente em todo o mundo. Existiam iniciativas piloto, desarticuladas e sem escala. Essas duas faces da mesma moeda são a fortaleza desse programa. De um lado, o PAA passou a ser um importante instrumento da política agrícola e, de outro, da política de segurança alimentar do país.

Outra inovação importante foi a forma de gestão e operação do PAA. O PAA conta, desde o seu início, com um Comitê Gestor, que opera por meio de resoluções, que regulamentam o funcionamento do programa em seu dia a dia. E o importante desse mecanismo de gestão é que dele participam os ministérios diretamente envolvidos com a sua execução e financiamento, como o MDS, MDA, Fazenda, Planejamento, Agricultura – por meio da Conab – e, mais recentemente, o Ministério da Educação. Dessa forma, a visão intersetorial está assegurada e as decisões tomadas, legitimadas de forma efetiva, já que seus membros representam as unidades que têm envolvimento direto na sua execução. O comitê conta com um grupo consultivo, formado por representações de agricultores familiares e do Consea, garantindo o diálogo com a sociedade. Várias de suas modalidades têm relação direta com conselhos locais na sua implantação.

Cabe destacar ainda outro aspecto inovador do programa, que foi a forma diversificada de implantação, seja pelos agentes que o executam na ponta,

seja pelas diferentes modalidades que foram sendo criadas ao longo de sua existência. Hoje temos municípios e estados executando o programa. Temos também a Conab, principal executora assim como hospitais, restaurantes universitários, presídios comprando da agricultura familiar por meio dos instrumentos legais oferecidos pelo PAA.

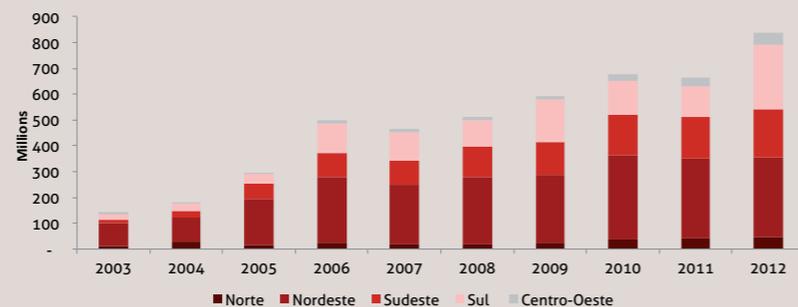
Além de vários atores na sua execução, o PAA tem também variadas formas de operação. Hoje são seis modalidades diferentes, que respondem a objetos distintos, como a formação de estoques de alimentos para o atendimento de situações emergenciais, o apoio à formação de estoques pelos próprios agricultores, a complementação do abastecimento de uma ampla rede de equipamentos de alimentação e nutrição, entre outras.

Esse formato de execução foi decisivo para que ele pudesse ganhar a escala, capilaridade e funcionalidade esperada na sua criação.

Resultados consistentes, diretos e indiretos para os agricultores familiares

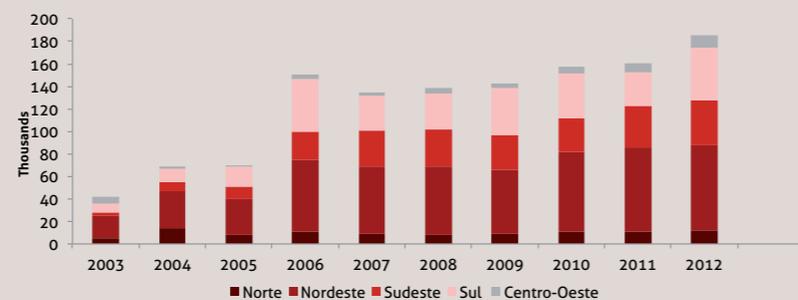
O PAA beneficia diretamente mais de 200 mil agricultores familiares. Pode-se dizer com segurança que outras centenas de milhares de agricultores são beneficiados indiretamente pela ação do PAA, já que ele tem impactado nas condições de comercialização da produção também para aqueles agricultores que estão nas regiões, estados e territórios em que o programa é executado. Há vários exemplos nesse sentido. Alguns dos mais marcantes são os preços do leite no Nordeste e, em menor medida, no Sul do Brasil. Com as compras de leite do PAA por suas diferentes modalidades, os preços praticados nessas regiões passaram a ser mais estáveis e mais favoráveis aos produtores. Com a castanha-do-brasil foi ainda mais relevante essa contribuição para os extrativistas. Antes do PAA, a castanha tinha seus preços definidos por algumas empresas, que atuavam quase sempre aviltando os preços pagos aos extrativistas; depois que o PAA passou a atuar nessa cadeia produtiva, ocorreu uma mudança estrutural na formação dos preços, principalmente devido ao fortalecimento das suas organizações econômicas, decorrente do PAA e do poder de compra do Estado. Por fim, podemos citar o caso da castanha de caju, cadeia na qual aconteceu algo muito semelhante ao da castanha-do-brasil. Os preços passaram também a ser mais favoráveis aos produtor.

EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PAA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



FONTE: MDS, 2013.

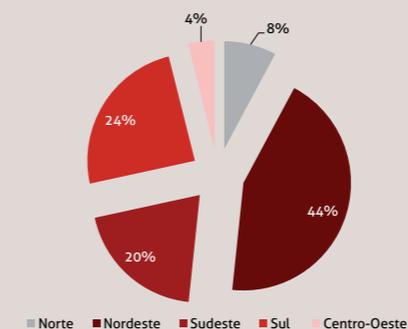
PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES NO PAA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



FONTE: MDS, 2013.

Outro grande resultado do PAA foi o fortalecimento da organização econômica da agricultura familiar. A maior parte dos recursos do PAA é executada por meio de compras diretamente de organizações da agricultura familiar, como associações e cooperativas. Ao longo dos anos, essa experiência de fornecer alimentos para o governo propiciou um aprendizado para essas organizações e um faturamento que elas não tinham antes do PAA. Pode-se dizer que o programa foi um dos principais instrumentos de fortalecimento do cooperativismo e do associativismo entre os agricultores familiares. Mais de quatro mil organizações vendem ou venderam sua produção para o PAA. Essas organizações, hoje, estão mais estruturadas, mais experientes e mais preparadas para lidar com os mercados. Esse aprendizado foi importante para que muitas delas pudessem abrir novos mercados locais, regionais e até mesmo internacionais. Foi graças à experiência do Programa, que essas organizações passaram a vender também para o PNAE e, mais recentemente, para outros mercados públicos, como os restaurantes universitários e hospitais públicos.

PARTIÇÃO DE AF NO PAA DE 2003 A 2012, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



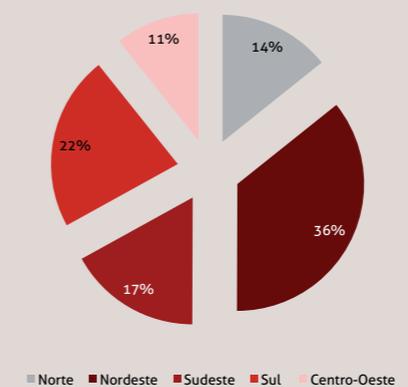
Por fim, vale destacar a capacidade do programa de comprar da agricultura familiar em todas as regiões do país. Não existe concentração em nenhuma delas. A maior fornecedora do PAA é a região Nordeste. Os dados mostram uma coerência grande do programa com a presença da agricultura familiar em cada região. O programa mostra que é possível trabalhar até mesmo em locais onde a organização econômica é precária, graças aos circuitos curtos de comercialização e abastecimento que são propiciados pelo programa.

Segurança Alimentar

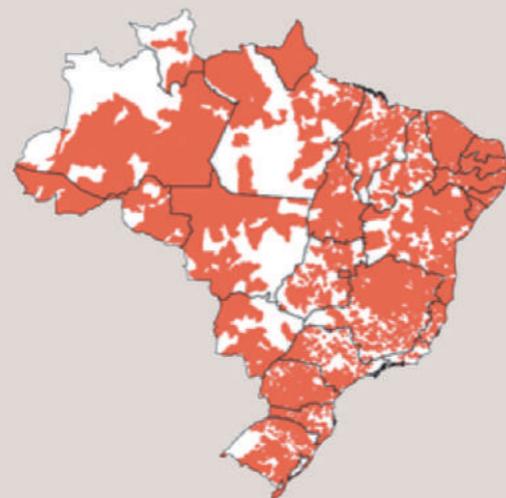
O PAA participa da alimentação de quase 20 milhões de pessoas todos os anos. Isso é mais que a população do Chile. São pessoas em situação de insegurança alimentar atendidas por uma variedade enorme de entidades, instituições e equipamentos públicos e não governamentais que atuam na promoção da segurança alimentar. São creches, escolas, asilos, restaurantes populares, hospitais, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e instituições socioassistenciais. Esses produtos atendem também a comunidades específicas, como indígenas, quilombolas, comunidades de matriz africana, acampados, atingidos por calamidades climáticas, entre outros.

Em 2012, foram atendidas mais de 23 mil entidades, distribuídas da seguinte forma:

PARTIÇÃO DE AF NO PAA DE 2003 A 2012, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



A cobertura dessas instituições chega a quase três mil municípios, ou seja, mais da metade de todos os municípios brasileiros já conta com produtos da agricultura familiar no suprimento de seus equipamentos de alimentação e nutrição.



Outro aspecto desse processo é a qualidade e variedade dos alimentos. São mais de três mil tipos diferentes de alimentos, sendo que a maior parte dos recursos é gasta com frutas, verduras, legumes, feijão, arroz, carnes, leite e farinhas, propiciando e promovendo uma alimentação mais saudável para os seus beneficiários consumidores. Essa é outra grande fortaleza do PAA, o suprimento de alimentos variados, regionalizados, de alta qualidade nutricional, melhorando a condição nutricional da população atendida.

Consolidar, ampliar e atualizar o PAA

O PAA está completando dez anos. A realidade do Brasil mudou desde então. Reduzimos a fome e tendemos a eliminá-la como problema estrutural do país. Estamos cada vez mais perto de garantir que todos os brasileiros tenham direito a três refeições por dia. Estamos prestes a acabar, também, com a miséria. Nossa população está cada vez mais e melhor atendida pelas políticas públicas de cidadania e direitos básicos.

A economia brasileira também está passando por grandes transformações, que impactam sobre o rural, sobre o emprego, sobre a renda das famílias e sobre a forma de se alimentarem. De um país em recessão, com altos níveis de desemprego, grande concentração de renda e desigualdades sociais e regionais,

o Brasil vive uma situação de quase pleno emprego, de grande formalização do trabalho e de muitas oportunidades em todas as regiões. A desigualdade vem sendo reduzida a cada ano. A renda entre os mais pobres tem subido em ritmo bem mais acelerado do que a das camadas da população de maior renda.

Crescimento médio anual da renda domiciliar per capita por quintil (2001-2011)



FONTE: IBGE/PNAD

OBS: DADOS HARMONIZADOS: BRASIL SEM NORTE RURAL.

As necessidades da agricultura familiar também não são mais as mesmas de dez anos atrás, assim como os problemas de insegurança alimentar não são mais os mesmos.

Hoje devemos discutir quais são as melhores formas de produzir, como contemplar as diferentes realidades regionais e climáticas, como conviver com as mudanças climáticas, participar dos novos mercados, lidar com as grandes empresas que atuam no setor, as redes varejistas, inovar em novas formas de abastecimento.

É desafio da agricultura familiar se organizar para atender às demandas mais diretamente, com menos intermediação. Isso significa participar de mercados para além do local, indo até as cidades polo, as capitais e as regiões metropolitanas. Significa também que deve ser escolhidos parceiros no setor privado para complementar suas capacidades da missão de ser a principal fornecedora de alimentos do país.

Temos que discutir ainda qual a produção que queremos da agricultura familiar, como consolidar suas organizações econômicas, como fazer com que seus sistemas de produção sejam sustentáveis e contribuam para um abastecimento cada vez mais exigente, organizado e concentrado em grandes cidades e cidades polo.

Nesse novo contexto, qual é o papel do PAA? Como ele pode contribuir para esses novos desafios? Como ele pode se consolidar como parte da estratégia do Estado e da sociedade brasileira de promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional? Como ele pode ser promotor do desenvolvimento sustentável e da produção de qualidade social e ambiental?

Esse é um momento excepcional para fazer tal debate. Existe uma experiência acumulada, um conjunto de resultados, um enraizamento do programa e uma grande legitimidade perante os poderes públicos, os consumidores e os agricultores. Existe também um bom conjunto de políticas públicas para apoiar a agricultura familiar.

Sua perenização passa por atualizar suas funcionalidades, seus objetivos, suas formas de implantação.

Ocupar papel estratégico no abastecimento dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição

O PAA deve assumir um papel mais relevante na estratégia de abastecimento dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Atualmente, uma parte importante dos equipamentos que recebem os alimentos do PAA tem nele apenas algumas de suas necessidades cobertas e não necessariamente de forma regular.

Como o PAA nasce muitas vezes da oferta da agricultura familiar, ou seja, a proposta nasce de uma disponibilidade de alimentos produzidos por um grupo de agricultores, essa oferta não está formatada para a necessidade dos equipamentos de alimentação e nutrição. Muitas vezes, os produtos se restringem a uma pequena oferta e por um determinado período. Isso é importante, mas devemos nos preparar para ir além.

A população é cada vez mais urbana, as mulheres trabalham fora de casa e as pessoas se alimentam cada vez mais fora do lar. As crianças e os jovens irão passar mais tempo na escola, alimentando-se na rede de ensino. As demandas de compras públicas virão da rede socioassistencial, dos hospitais, casas para idosos, presídios, das forças de defesa, dos estoques estratégicos para atendimento de necessidades emergenciais e para equilibrar os mercados, entre outras.

Do nosso ponto de vista, o PAA deve ocupar um papel mais relevante no suprimento desses equipamentos de alimentação e nutrição. O PAA deve ser o principal responsável por essa tarefa no longo prazo. Em um Brasil sem fome e com a miséria sendo reduzida drasticamente, os serviços públicos, os equipamentos públicos é que serão os principais fornecedores da população mais carente ou daquela que estuda, se recupera ou se trata em equipamentos públicos.

O PAA precisa se capacitar cada vez mais para atender a essa demanda, pois boa parte dela, no longo prazo estará concentrada aí e não nas ações de combate à fome e de acesso à alimentação.

O PAA como instrumento de educação alimentar e promoção de hábitos alimentares saudáveis

O Brasil vai abandonando a fome e a miséria e passa a conviver com a epidemia da obesidade e da má alimentação, que afeta cada vez mais a qualidade de vida da população, principalmente a mais pobre. As crianças são as maiores vítimas dessa situação, pois estão indefesas ao massacre de estímulos ao consumo inadequado de alimentos.

O país precisa estimular hábitos alimentares saudáveis, que promovam saúde e qualidade de vida. As políticas de segurança alimentar e nutricional precisarão dialogar cada vez mais e de forma objetiva com essas questões. O Plano Nacional de Prevenção e Controle da Obesidade deve ganhar cada vez mais espaço nos próximos anos, articulando e coordenando um amplo conjunto de iniciativas voltadas a promoção de hábitos alimentares saudáveis.

O PAA pode ser um importante aliado das políticas públicas de educação alimentar. A partir da oferta de frutas, verduras, legumes, grãos, cereais, alimentos orgânicos e agroecológicos, o programa pode ser vetor de acesso a alimentos saudáveis. O histórico de suprimento do programa, com sua diversidade, variedade e qualidade nutricional o credenciam para esse papel.

Por outro lado, ao ser associada à alimentação saudável, a agricultura familiar pode dar passos importantes para o seu fortalecimento perante a sociedade. Esse lugar está desocupado hoje nos mercados, tanto privados como públicos. Se a agricultura familiar se organizar para ocupar esse papel, pode conquistar pontos importantes junto ao Estado e à sociedade brasileira, que lhe valerão mais apoio traduzido em políticas públicas, priorização, estrutura de atendimento e recursos.

Ou seja, devemos preparar a agricultura familiar para essa finalidade, tanto pelo lado das políticas públicas, como pelas lideranças das organizações e movimentos sociais, como pelo direcionamento de suas organizações econômicas para essa orientação.

Manter a rota de inclusão produtiva

Ainda temos um grande contingente de agricultores familiares que precisa de apoio para superar a pobreza e a extrema pobreza. Produzir alimentos é uma boa saída para superar essa situação. Participar dos circuitos curtos de abastecimento, atendendo a demandas dos mercados locais, em particular os

institucionais, pode ser um bom caminho para se promover a inclusão produtiva. Os municípios e os estados, em parceria com o Governo Federal podem cumprir importante papel na inserção dessas famílias nos mercados institucionais. A assistência técnica é fundamental para que a produção seja organizada, qualificada e direcionada para os programas locais de compras públicas.

A inclusão produtiva pode ser estimulada também via organizações econômicas. Hoje temos milhares de organizações econômicas da agricultura familiar. Muitas são associações, outras cooperativas e, em suas áreas de atuação, existem muitos agricultores na pobreza. Parte desses empreendimentos já interage com esses produtores. O PAA pode estimular a busca ativa por parte desses empreendimentos junto aos agricultores familiares mais empobrecidos. Nesse sentido, tanto os municípios, como os estados, a Conab e os órgãos federais que consomem ou adquirem alimentos devem criar mecanismos que estimulem as organizações econômicas a integrar esses produtores entre seus fornecedores e associá-los.

PAA como instrumento de promoção da produção sustentável

As compras públicas já estão reconhecendo a importância de incorporar indicadores de sustentabilidade nas operações de aquisição. A compra de alimentos, por interagir profundamente com os recursos naturais e da biodiversidade, também devem estar mais preocupadas com a origem dos produtos, os sistemas de produção utilizados e as práticas ambientais e sociais. Nesse sentido, o PAA deve valorizar aquisições de produtos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade. Essas escolhas têm grande coerência e aderência às iniciativas voltadas à promoção da alimentação saudável. Esse direcionamento pode ser muito interessante para o Estado, que estará contribuindo para o desenvolvimento da oferta de produtos com esses valores associados. Apoiar a organização dessas cadeias produtivas, estabelecer circuitos de compras sustentáveis vai certamente contribuir também para melhor estruturação dos mercados privados e para que o país capture para seus produtores essa demanda crescente por produtos sustentáveis.

Conclusões

Para que a agricultura familiar e o PAA possam cumprir com esses desafios é necessário articulação e coordenação com outras políticas, que qualifiquem e organizem a oferta de um lado, e a demanda, de outro. Dessa forma, o Programa poderá ocupar um papel mais estratégico na promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional.

Hoje há maturidade para que sejam coordenados esforços entre os gestores das políticas públicas, lideranças das organizações e movimentos sociais, lideranças das organizações econômicas da agricultura familiar para dar um salto na organização da oferta da agricultura familiar.

No mesmo sentido, é importante que os gestores das compras públicas reconheçam definitivamente as compras da agricultura familiar como parte de uma estratégia de qualificação das compras, de que ao aderirem a esse caminho estarão contribuindo para o desenvolvimento mais sustentável do país. Comprar da agricultura familiar é uma estratégia ganha-ganha. Ganha o governo, ganha a agricultura familiar, ganha o gestor e ganha o público atendido.

Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome

MAYA TAKAGI¹

ADONIRAM SANCHES²

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA³



Uma década do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil consolidou um instrumento de luta contra a fome no país e um embaixador brasileiro na cooperação pela segurança alimentar de diferentes nações.

¹ PESQUISADORA DA EMBRAPA, DOUTORA EM ECONOMIA APLICADA.

² OFICIAL DE SÊNIOR POLÍTICAS DA FAO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, MESTRE EN DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

³ DIRETOR-GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). FOI MINISTRO EXTRAORDINÁRIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME EM 2003-2004.



Uma década do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil consolidou um instrumento de luta contra a fome no país e um embaixador brasileiro na cooperação pela segurança alimentar de diferentes nações.

O êxito do Programa, que hoje destina R\$ 1 bilhão à compra de produtos gerados por 400 mil famílias de pequenos agricultores, apoia-se num leque de fatores – dos quais destacamos cinco – que podem ser multiplicados.

O primeiro deles é ter partido de uma ideia de simplicidade contundente: canalizar o poder de compra do Estado para o elo mais fraco da corrente rural, os agricultores familiares e de subsistência. Esses homens e mulheres têm um papel vital no abastecimento alimentar da maioria dos países em desenvolvimento e, no entanto, fazem parte do contingente dos mais vulneráveis à insegurança alimentar: mais de 70% das pessoas em insegurança alimentar vivem em zonas rurais de países em desenvolvimento.

O segundo fator é ter vinculado o PAA com outras políticas: o PAA brasileiro, que funciona sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), não é uma iniciativa isolada. O Fome Zero deu a essa iniciativa o apelo político capaz de garantir os recursos a sua execução e dotou-o de um arcabouço institucional complementar que assegura o lastro

de consistência e legitimidade ao Programa, entrelaçando-o a outras iniciativas, sob o mesmo guarda-chuva do Fome Zero.

O terceiro fator é ter implantado um sistema de monitoramento permanente das aquisições, passando pelo controle, entre outros, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

O quarto fator é ter recuperado e ampliado uma rede de órgãos públicos para garantir a operacionalidade das aquisições junto ao produtor. Coube à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) colocar o Programa em ação em todo Brasil.

O quinto fator é ter reconhecido que a capilaridade difusa da pequena produção num país com 8,5 milhões de km² inviabilizaria a implantação dessa política se ela não viesse assentada em parceria com estados e municípios. Havia da parte deles um duplo interesse em participar: de um lado, apoiar o pequeno produtor local; de outro, canalizar a sua oferta ao atendimento de programas alimentares do município.

Um deles, de abrangência universal, relaciona-se à merenda escolar.

Foi necessário provar a capacidade dos agricultores familiares e de suas organizações de fornecer alimentos de qualidade e de maneira regular, para conseguir associá-los institucionalmente a uma demanda cativa, presente em todos os municípios brasileiros.

Desde julho de 2009, vigora no Brasil a lei que torna obrigatória a aquisição de pelo menos 30% dos alimentos da merenda escolar junto à pequena agricultura local.

A dieta de milhões de crianças mudou para melhor. Abriu-se para elas um repertório de inovação e educação alimentar que, ademais do ganho nutricional, permitiu-lhes valorizar a culinária do lugar onde moram e conhecerem melhor seu entorno socioeconômico.

Iniciativas como essa, acompanhadas da alavanca do crédito ao pequeno produtor, acionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) asseguraram a correspondente resposta da oferta.

O conjunto adicionou pertinência às organizações dos agricultores familiares, que abraçaram o Programa, aprenderam, evoluíram e consolidaram com ele um canal permanente de discussão e aprimoramento das políticas públicas setoriais.

O que foi feito nesses dez anos, portanto, não foi obra do acaso.

O resgate do planejamento público numa área essencial como a da segurança alimentar funcionou como amálgama histórico, que permitiu interligar esse conjunto das ações.

O requisito da composição ampla e ecumênica de iniciativas e atores foi sempre uma preocupação presente desde as formulações originais do projeto do Fome Zero. Em 2001, em seu primeiro esboço, já se previa:

- a. intensificação das compras nas regiões produtoras para o consumo na própria região;
- b. uso, pelas prefeituras e governos estaduais e Federal, sempre que possível, de seu poder de compra derivado da demanda institucional (para merenda, creches, hospitais, etc.) em favor dos agricultores familiares na região; e
- c. compras diretas de pequenos produtores familiares por empresas públicas, mantendo a prioridade de favorecimento da produção local. Essa empresa pública deveria ser a Conab, por suas atribuições legais e sua história e experiência.

O êxito do programa brasileiro de aquisição de alimentos ao longo dos últimos dez anos do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, do fortalecimento da agricultura familiar, da melhoria da renda dos agricultores, da valorização da produção local e de sua diversificação ultrapassou as fronteiras do país, atraindo a atenção internacional justamente pela consistência e a eficácia dessa arquitetura e dos efeitos multiplicadores comprovados em seus resultados.

Um encontro organizado pelo Brasil com o conjunto dos ministros de Agricultura dos países africanos, em maio de 2010 (*Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social*), teve o PAA como a principal referência das possibilidades de cooperação.

Dez países foram selecionados, com os quais o Brasil estreitou a transferência de conhecimento para a implantação de projetos-pilotos semelhantes.

Cinco deles – Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal – já estão implementando projetos de compra local com o apoio do Governo do Brasil, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Departamento para Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido¹.

A ênfase das políticas de cooperação concentra-se sobre duas ações objetivas: assegurar a implantação propriamente dita da experiência-piloto, contando com recursos do PMA e da FAO, e, simultaneamente, ativar o desenvol-

vimento institucional, para que o próprio governo do país possa assumir a sua multiplicação.

A qualificação de corpo técnico é indispensável para medir as potencialidades e os desafios à implantação de um programa mais amplo de compras locais. Uma coleta preliminar de dados informará a situação da estrutura pública disponível, bem como a eventual existência – e correspondente avaliação – das medidas pontuais de combate à fome já implementadas. O conjunto permitirá dimensionar a extensão e profundidade do problema da fome.

Com esses indicadores de natureza mais qualitativa, viabiliza-se a elaboração de um diagnóstico básico coordenado com a ajuda de consultores.

A soberania nacional, porém, é o pressuposto básico de qualquer política consistente de cooperação para a segurança alimentar.

Não por acaso, o programa Brasil-África, originalmente denominado PAA África, foi rebatizado pelos próprios parceiros africanos de *Purchase from Africans for Africa*.

O cuidado e o acerto desse procedimento tem servido de referência para avaliar outros modelos brasileiros de cooperação técnica.

A capacidade de gerenciamento local é um divisor entre o sucesso e o fracasso de um projeto de cooperação, tão decisivo quanto o ingrediente financeiro envolvido no processo, senão mais.

Apoiar a implantação de programas como o PAA, que propiciem uma agregação de institucionalidade ao problema da fome e contribuam para abordá-lo de modo mais abrangente e coordenado, foi uma diretriz enfatizada na plataforma que ancorou a nossa candidatura à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 2011.

Componentes importantes que se agregaram à formatação original do programa brasileiro têm pavimentado o diálogo entre a FAO e países em desenvolvimento.

A associação com a merenda escolar é um deles.

Decorrência do próprio sucesso do PAA, que adicionou oferta expressiva às mãos do poder público local, o vínculo com a alimentação nas escolas tornou-se uma espécie de ovo de Colombo, disseminado na América Latina e no Caribe.

Alimentação escolar é uma das chaves na reordenação do desenvolvimento em qualquer país.

Ela estimula a escolarização e o aprendizado e cria um cinturão de segurança alimentar em torno do elo mais vulnerável à fome: a infância.

¹ PARA SABER MAIS, <WWW.PAA-AFRICA.ORG>.

Em sociedades onde a pobreza rural é fator frequentemente vinculado à inexistência de mercado à agricultura familiar, e a subnutrição infantil predomina, a implantação do PAA é o pulo do gato. Faz diferença, e a diferença aparece em pouco tempo.

Seu efeito multiplicador já influencia a maneira como se entendem problemas de insegurança alimentar, e a eles se responde, e contribuiu para alterar o modelo de negócio do Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A tônica anterior combinava a aquisição de alimentos de países desenvolvidos para doação às nações mais pobres. Agora, com o P4P (*Purchase for Progress*), o PMA testa a compra de alimentos localmente, adicionando renda às zonas produtoras mais pobres. Falta ampliar o leque de fornecedores, mas o foco local está consagrado.

Uma terceira costela do Programa a adquirir vida própria é o chamado PAA para exportação.

Em vários países da América Latina e da África, a ajuda humanitária brasileira já incorpora programas desse tipo, enxergando na emergência também uma alavanca de fomento.

A identidade inclusiva, o senso de urgência imperativa, a preocupação em associar a segurança alimentar ao fomento e à qualificação do agricultor familiar e os ganhos de melhoria de vida dos pobres do campo e da cidade explicam a aderência da filosofia do Fome Zero à realidade do mundo em desenvolvimento.

Essa convergência de raiz não pode subestimar, no entanto, certos requisitos para que os desdobramentos virtuosos observados no Brasil possam se repetir em outras situações.

O primeiro desafio que o PAA enfrentou no Brasil foi a incompatibilidade com a Lei de Licitações do Governo Federal, que disciplina compras pública em geral.

Confirmava-se um traço comum à maioria dos países com realidade social semelhante: o Estado não foi planejado para facilitar a vida da agricultura familiar. A lei brasileira não permitia compras como as previstas no PAA.

A solução, expressa na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que criou o Programa, foi dispensar de licitação a compra local de alimentos, observados os seguintes critérios: exclusividade a agricultores familiares; preços não superiores aos de mercado; limite de aquisição per capita, de modo a contemplar o maior universo possível de produtores de menor renda.

Outra engenharia imprescindível foi fechar o circuito entre as compras e o consumo dos produtos.

No caso brasileiro, foram definidos pelo menos três macrodestinos preferenciais:

A) DESTINO UM:

Programas locais de alimentos coordenados por prefeituras, tais como, Centrais de abastecimento, banco de alimentos, podendo ser direcionadas a programas municipais de segurança alimentar, como:

- IV. complementação da alimentação escolar e das creches nos municípios;
- V. alimentação escolar para comunidades indígenas e quilombolas;
- VI. alimentação nas creches, abrigos, albergues, asilos e hospitais públicos;
- VII. restaurantes populares;
- VIII. cozinhas comunitárias etc.;

B) DESTINO DOIS:

Recomposição de estoques de alimentos para garantia da segurança alimentar, executado por uma companhia pública de abastecimento, a Conab. Os estoques podem ser direcionados a emergências, assistência humanitária e programas alimentares específicos;

C) DESTINO TRÊS:

Programas de alimentos de âmbito regional/nacional, como o da alimentação escolar.

Um último aprendizado, do qual dependem na verdade a coerência e a eficácia de todas as etapas precedentes, remete ao controle democrático sobre o Programa.

A experiência brasileira encontrou seu ponto de equilíbrio numa rede ampla e diversificada.

Os Conseas locais, por exemplo, devem compor o alicerce de uma estrutura nacional homônima, que fala diretamente com o Estado brasileiro.

Entre os dois polos, interpõe-se uma miríade de movimentos sociais organizados, organizações não governamentais (ONGs), representações e ouvidorias, que incluiu a experiência pioneira dos conselhos gestores do Fome Zero.

Esse filtro de engajamento e representatividade assegurou à luta brasileira pela segurança alimentar a característica de um movimento amplo capaz de superar preconceitos, organizar a cidadania e mobilizar a sociedade e o Estado em torno daquela que deve ser a prioridade zero da sociedade: a defesa da vida contra a fome.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora

SÍLVIO ISOPO PORTO¹

EDUARDO SAFONS SOARES²

JUSSARA FLORES SOARES³

KELMA CHRISTINA M. S. CRUZ⁴

GUSTAVO LUND VIEGAS⁵

CARLA VIANA⁶

1 ENGENHEIRO AGRÔNOMO E DIRETOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA E INFORMAÇÕES (DIPAI/CONABI);

2 ENGENHEIRO AGRÔNOMO E ACESSOR DA DIRETORIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA E INFORMAÇÕES (DIPAI/CONABI);

3 ADMINISTRADORA E ACESSORA DA DIRETORIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA E INFORMAÇÕES (DIPAI/CONABI);

4 ENGENHEIRA AGRÔNOMA E SUPERINTENDENTE DE SUPORTE À AGRICULTURA FAMILIAR (SUPAF/CONABI);

5 ENGENHEIRO AGRÔNOMO E GERENTE DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR (GECAF/CONABI);

6 ENGENHEIRA AGRÔNOMA NA GERÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR (GECAF/CONABI);



“ O tema da segurança alimentar e nutricional no Brasil começa a ocupar espaço político de forma mais articulada a partir da década de 1990, decorrência de uma forte mobilização da sociedade civil, que criou o movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. ”

Introdução

Este artigo se debruça sobre o papel e a experiência da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) na concepção, gestão e operacionalização de uma das principais políticas públicas para o enfrentamento da questão do abastecimento e segurança alimentar da população e da garantia de renda para os agricultores familiares: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Criado em 2003, o PAA de imediato e desde então passou a ser visto como uma das melhores expressões de criatividade e inovação em políticas públicas, oferecendo demonstrações de acertos inequívocos nas dimensões econômica, social, ambiental, cultural e política.

Aqui apresentamos a contribuição da Conab para a concepção do Programa como um todo e, em destaque, os acúmulos, resultados e desafios relacionados às três modalidades sob sua responsabilidade de gestão e operação.



Histórico e contextualização

O tema da segurança alimentar e nutricional no Brasil começa a ocupar espaço político de forma mais articulada a partir da década de 1990, decorrência de uma forte mobilização da sociedade civil, que criou o movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Esse movimento articulou e coordenou uma grande campanha de mobilização social para trabalhar em torno do combate à fome que resultou na criação de inúmeros comitês locais e estaduais que trabalhavam na arrecadação de alimentos, roupas e material de construção. Essas doações eram destinadas à rede das entidades da sociedade civil que atendiam as populações de baixa renda, em especial as famílias ou pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Em 1992, Lula, na condição de articulador do governo paralelo (Instituto Cidadania), apresentou ao então Presidente da República, Itamar Franco, uma proposta de implantação de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual previa a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

A sugestão foi acolhida, e o Consea foi implantado ainda nesse mesmo ano. Funcionou até 1994 e, no ano seguinte, na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária.

No início da década de 2000, o tema da fome retorna com força para a agenda política brasileira, com o Instituto Cidadania lançando o Programa Fome Zero. Esse projeto trouxe uma afirmação importante, considerando como eixo central da luta contra a fome “a conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturantes – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial” (SILVA et al., 2010).

A partir de 2003, Lula, exercendo a Presidência da República, criou o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome (Mesa), que, à época, tinha como titular da pasta o agrônomo José Graziano, atual Diretor-Geral da FAO, com vistas a colocar em prática o Programa Fome Zero, então elevado ao status de estratégia de governo.

Uma das primeiras medidas da estratégia Fome Zero foi a reinstituição do Consea, que, já em sua primeira reunião, em fevereiro de 2003, elabora e apresenta diretamente ao Presidente Lula a proposta de lançar o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar. Esse Plano deveria qualificar e fortalecer os instrumentos de crédito para custeio e investimento, reimplantar o seguro agrícola vinculado às perdas causadas por problemas climáticos (estiagem, excesso de chuva, granizo ou geada), reinstituir um Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e assegurar renda aos agricultores e camponeses por meio da criação de instrumentos de comercialização específicos para o público da agricultura familiar e camponesa.

O momento político era extremamente favorável a mudanças e inovações, favorecendo a concepção de políticas e instrumentos diferenciados e específicos para inserção da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária, dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais na política pública brasileira. Esse processo deveria interagir com a produção, valorizar o uso da agrobiodiversidade, promover os circuitos locais e regionais de abastecimento, ser aplicável em todo o território nacional e atender parte da demanda reprimida por alimentos do público em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O Programa de Aquisição de Alimentos: resultados e impactos

Nesse contexto nasce o PAA, articulando o tema da pobreza rural com o da insegurança alimentar e nutricional da população em geral. O Programa busca, por um lado, garantir mercados locais para os agricultores familiares por intermédio de aquisições do governo, formando estoques de alimentos e, por outro, promover a distribuição para populações sob risco ou insegurança alimentar e nutricional, o que pode ocorrer tanto pela entrega direta por meio das organizações de agricultores como pelos programas do governo.

O PAA foi concebido com originalidade, introduzindo aspectos extremamente inovadores em termos de política pública, dentre os quais destacamos:

- a. estabeleceu pela primeira vez recursos e metodologia específica para compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais;
- b. dialogando com a escala e características organizacionais destes segmentos, definiu processo de compras por dispensa de licitação, nos moldes da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), permitindo a relação direta entre governo e sociedade civil para a aquisição de alimentos por parte do Estado;
- c. definiu metodologia para a formação dos preços a serem pagos nas aquisições coerentes e adequados às especificidades regionais e locais e;
- d. concebeu uma gestão compartilhada entre seis ministérios, assegurando interinstitucionalidade. O Grupo Gestor do PAA é composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – representado pela Conab –, do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Fazenda (MF) e, mais recentemente, da Educação (MEC).

De 2003 a 2005, os recursos orçamentários e financeiros alocados para o PAA foram exclusivamente do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e, posteriormente, do MDS. A partir de 2006, o MDA passou a disponibilizar orçamento próprio, ampliando o alcance do Programa.

O Programa é executado por meio de cinco modalidades, duas das quais – PAA Leite e Compras Institucionais – operadas pelos estados e municípios e/ou por outros órgãos e empresas públicas.

As três modalidades operadas pela Conab são a Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF (recursos MDS e MDA), a Compra com Doação Simultânea - CDS (recursos exclusivamente do MDS) e o Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar - CPR Estoque (recursos MDS e MDA). Em suas operações, a Companhia optou por uma metodologia que estabelece relação direta com as organizações econômicas dos agricultores familiares, visando à aquisição dos produtos, estimulando o protagonismo de suas organizações, no planejamento, na produção e na distribuição de gêneros alimentares para populações sob insegurança alimentar e nutricional e, ainda, no fornecimento de alimentos para formação dos estoques públicos.

TABELA 1: VALOR MÉDIO DOS PROJETOS EM EXECUÇÃO NA MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

CDS 2012		
VALOR DOS PROJETOS Em R\$ Mil	Nº DE PROJETOS	%
Até 200 mil	1.667	72,8
De 200 a 400 mil	439	19,2
De 400 a 700 mil	162	7,1
De 700 a 1.000 mil	20	0,9
Mais de 1.000 mil	3	0,1
TOTAL	2.291	100

Fonte: CONAB/SUPAF

A Conab recebe, analisa, aprova e repassa os recursos financeiros para cada cooperativa e associação, mediante a formalização de uma espécie de contrato. Neste fica assegurado o rol de produtos e suas respectivas quantidades, o período de vigência e um cronograma de entregas (apenas na modalidade CDS).

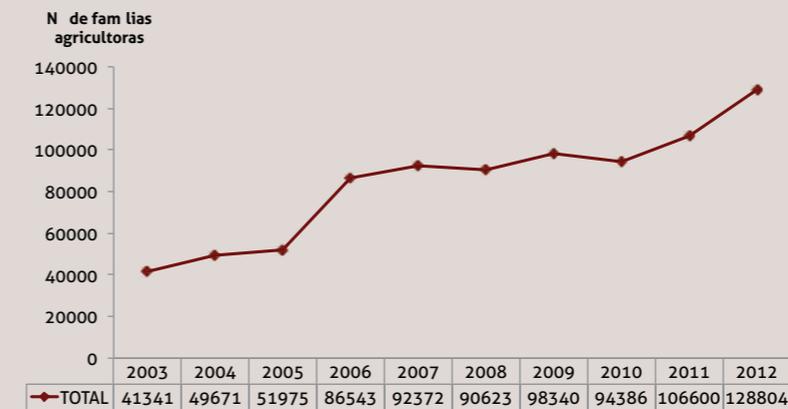
O valor de cada produto também é previsto no contrato e é variável em cada projeto em função da metodologia de formação de preços (que considera os mercados locais e regionais). O contrato respeita a capacidade de oferta de cada fornecedor, ou seja, os agricultores podem participar com distintos tipos e quantidades de produto. Mas existe um valor limite (teto), fixado por decreto, por produtor para cada modalidade. O valor total de um contrato com cada cooperativa ou associação é dado pelo somatório dos valores correspondentes aos produtos de cada um dos partícipes do projeto.

A tabela 1, a título de exemplo, dá idéia do porte dos projetos aprovados em 2012 pelo PAA (Compra com Doação Simultânea - CDS), ficando clara a implementação que prioriza as organizações de pequeno porte.

O valor limite por produtor vem tendo expressivo crescimento desde a criação do Programa, em 2003, passando de R\$ 2,5 mil reais/ano para R\$ 4,8 mil em 2012 (na Doação Simultânea, principal modalidade operacionalizada pela Conab). Nas outras duas modalidades, Apoio à Formação de Estoques e Compra Direta, o valor limite por produtor pode chegar até R\$ 8 mil por ano.

Em relação às famílias fornecedoras de alimentos que comercializaram no PAA, também se observa um crescimento superior a 100%. Em 2003, 41 mil famílias forneceram para o Programa, enquanto em 2012 esse número alcançou 128 mil famílias produtoras de alimentos.

GRÁFICO 1: FAMÍLIAS AGRICULTORAS NAS MODALIDADES CDS, APOIO À FORMAÇÃO DE ESTOQUES E CDAF, DE 2003-2012



Fonte: CONAB/SUPAF

Ainda no que tange ao público atendido pelo Programa, é relevante destacar a participação do PAA no Brasil Sem Miséria. A tabela 2 demonstra o número de famílias fornecedoras de alimentos que em 2012 se enquadravam nos grupos A, B e A/C segundo a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), ou seja, nas menores faixas de renda bruta anual.

TABELA 2 : FAMÍLIAS FORNECEDORAS DE ALIMENTOS NO PAA, SEGUNDO ENQUADRAMENTO DA DAP EM 2012

REGIÃO	TOTAL GERAL	DAPS: A, A/C e B	%DAPS: A, A/C, B
CENTRO-OESTE	9.558	4.594	48
NORDESTE	37.194	27.616	74
NORTE	8.089	4.042	50
SUDESTE	32.001	13.792	43
SUL	41.962	6.609	16
TOTAL	128.804	56.653	44

Fonte: CONAB/SUPAF

Quando examinamos o perfil dos agricultores que acessam o PAA, identificamos um baixo percentual de envolvimento das mulheres, seja como proponentes, seja como partícipes nos projetos aprovados.

A par desse fato, a Conab tem buscado formas de ampliar a participação das mulheres no Programa, assim como dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. A tentativa de incorporar os jovens rurais tem sido pouco eficaz, sobretudo pela falta de instrumentos que atendam sua especificidade e expectativas. A tabela 3 traduz os resultados em consequência destes esforços pela ampliação da participação feminina.

TABELA 3: PARTICIPAÇÃO MÉDIA DAS MULHERES RURAIS NAS MODALIDADES APOIO À FORMAÇÃO DE ESTOQUES E CDS

REGIÃO	2010	2011	2012
CENTRO-OESTE	17%	20%	31%
NORDESTE	32%	36%	44%
NORTE	22%	25%	36%
SUDESTE	22%	25%	30%
SUL	17%	19%	26%
TOTAL	24%	27%	43%

FONTE: CONAB/SUPAF

Em atendimento à Resolução nº 44 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, de 16/08/2011, que fomenta o acesso das mulheres ao PAA e especifica percentuais mínimos de participação, a Conab atualizou o PAAnet, o qual, a partir de janeiro de 2013, impede a transmissão de projetos com percentuais inferiores.

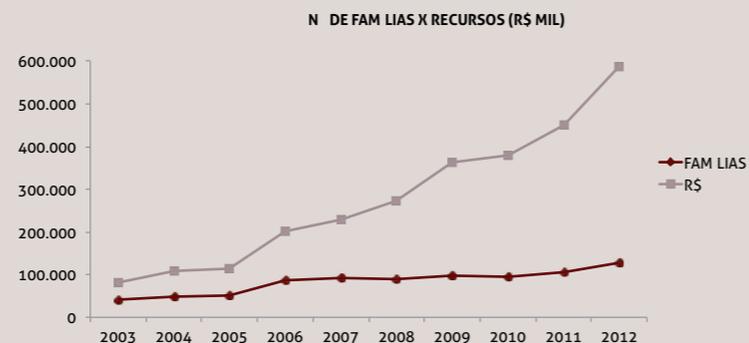
Quanto aos valores orçamentários e financeiros operacionalizados pela Companhia, em nível global, o crescimento superou 400%, partindo de uma execução de cerca de 81 milhões de reais em 2003 para cerca de 587 milhões em 2012.

GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DE RECURSOS TOTAIS DO PAA EXECUTADO PELA CONAB



FONTE: CONAB/SUPAF

GRÁFICO 3: NÚMERO DE FAMÍLIAS FORNECEDORAS DE ALIMENTOS VERSUS RECURSOS DESTINADOS AO PAA (EM R\$ MIL)



Fonte: CONAB/SUPAF

TABELA 4: VALOR (MIL R\$) DOS PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE DOS ANOS DE 2009-2012

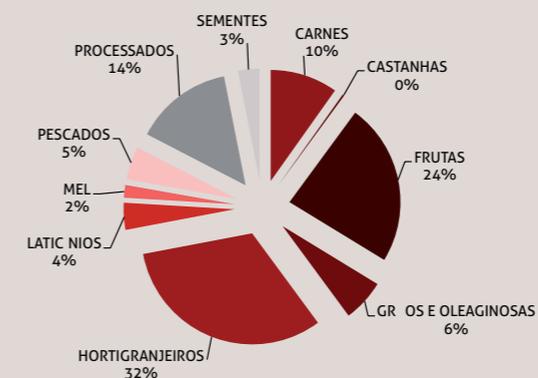
PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE - VALOR R\$				
REGIÃO	2009	2010	2011	2012
CENTRO-OESTE	601.357	694.233	1.380.165	3.001.085
NORDESTE	1.050.339	4.006.666	6.140.545	10.073.906
NORTE	3.464.804	5.808.454	6.862.842	10.367.735
SUDESTE	705.526	310.399	823.487	1.824.185
SUL	170.110	506.372	628.802	1.296.857
TOTAL	5.992.135	11.326.124	15.835.841	26.563.768

Fonte: CONAB/SUPAF

No que diz respeito aos tipos de produtos adquiridos, também ocorreu significativo incremento. No primeiro ano de execução do Programa, foram adquiridos 56 tipos de produtos, enquanto em 2012 alcançou-se a cifra de 374 diferentes itens de produtos alimentícios.

Em meio a tais produtos, encontram-se os do extrativismo e sociobiodiversidade. A tabela 4 exhibe o incremento da participação desses produtos no PAA de 2009 a 2012, e, logo a seguir, o gráfico 4 permite visualizar a diversificação por grupos de alimentos observada no Programa durante o exercício de 2012 (apenas na modalidade Compra com Doação Simultânea).

GRÁFICO 4: PRODUTOS ADQUIRIDOS NA MODALIDADE CDS NO ANO DE 2012



Fonte: CONAB/SUPAF

GRÁFICO 5: SEMENTES CRIOLAS NO PAA (CONAB) DE 2003 A 2012



Fonte: CONAB/SUPAF

Pelo exame das imagens acima, se percebe que o PAA promove a agrobiodiversidade, pois além de alimentos o Programa também adquire sementes que são distribuídas, por meio de suas organizações, de agricultor para agricultor. A relevância da participação das sementes nas operações do PAA pode ser apreciada no gráfico 5.

TABELA 5: PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS AGROECOLÓGICOS, DOS ANOS DE 2009 A 2012

ANO	AQUISIÇÕES (R\$)		
	TOTAL	AGROECOLOGIA	%
2009	363.964.228,12	4.273.510,74	1,17
2010	379.735.466,39	6.628.718,83	1,75
2011	451.036.204,40	8.984.771,84	1,99
2012	586.567.130,50	12.595.107,30	2,15
TOTAL	1.781.303.029,40	32.482.108,71	1,82

FONTE: CONAB/SUPAF

É digno de nota que foram as operações com sementes as que apresentaram o maior incremento percentual entre todos os tipos de produtos adquiridos pelo PAA nas modalidades operadas pela Conab. Tal fato oferece indícios de que: *i)* as sementes crioulas têm enorme relevância para a agricultura familiar; *ii)* os agricultores, tendo à sua disposição alternativas, optam por prescindir das sementes comerciais; e *iii)* existe espaço para o estabelecimento de uma política pública específica para a valorização das sementes crioulas, tradicionais e locais.

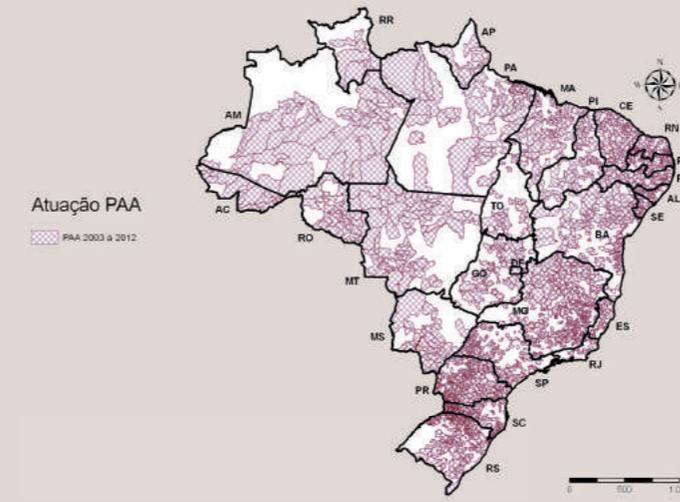
Ainda discutindo os produtos apoiados pelo Programa, há que se fazer menção aos produtos orgânicos e de base agroecológica, os quais vêm exibindo uma participação crescente no total das aquisições do PAA.

O conjunto dos dados apresentados revela a importância do PAA para o resgate e a promoção ao uso tanto da agrobiodiversidade quanto da sociobiodiversidade brasileiras, expressão da complexidade dos nossos biomas e da incorporação de espécies trazidas pelos colonizadores, escravos, mercadores e imigrantes, oriundos de todos os continentes desde o século XVI.

Esses números exprimem a enorme diversidade regional e local que temos em nossos biomas e culinária e, ao mesmo tempo, provocam as políticas públicas a aprofundarem o diálogo com os processos e as organizações sociais que reúnem saberes e sabores dos distintos povos que compõem a brasilidade.

No mapa que segue, figura 1, a área colorida representa os municípios onde já foi operacionalizado pelo menos um projeto PAA, por uma cooperativa ou associação, no período de 2003 a 2012. Do total de 5.564 municípios brasileiros, a Conab já operou o PAA em 2.760 municípios, ou seja, mais de 45% da área de abrangência do país, executando recursos da ordem de R\$ 2.784.072.034,00 predominantemente com agricultores de municípios com menos de 50 mil habitantes.

FIGURA 1: MUNICÍPIOS COM PAA DE 2003 A 2012 EXECUÇÃO CONAB



FONTE: CONAB

O censo de 2000 (IBGE) informou que 4.074 dos municípios brasileiros tinham população de até 20 mil habitantes, totalizando cerca de 34 milhões de pessoas que têm sua inserção na economia fortemente vinculada às atividades agrícolas. Os municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes totalizavam 963, e mesmo nestes é bastante pronunciado o vínculo econômico da população (em torno de 28,5 milhões de habitantes) com as atividades agrícolas.

A conjugação dessas informações com os dados do PAA exibidos nas páginas anteriores permite deduzir a enorme relevância do PAA para a valorização dos circuitos curtos de comercialização e abastecimento e seu estímulo, promovendo a relação direta entre produtores e consumidores, maior circulação local da riqueza, geração de empregos e, por conseguinte, arrecadação municipal. Nas modalidades operadas pela Conab, esses impactos são ainda enriquecidos pelo fortalecimento das organizações econômicas dos fornecedores, o que, ao fim, acaba por fortalecê-los como atores políticos em exercício da cidadania.

Esse aquecimento da economia local demanda maiores investimentos por parte da municipalidade (estradas, transportes e armazenamento), o que acaba por contribuir para a interiorização do desenvolvimento e maior autonomia dos municípios, diminuindo a dependência em relação aos circuitos longos de comercialização e abastecimento e à logística regional necessária para sua manutenção.

Mas não apenas pelos números e abrangência acima destacados o PAA exibe dinamismo. Ao longo desses dez anos de sua implementação, foram promovidos ajustes para qualificar as diferentes modalidades, com vistas a melhor atender as distintas realidades em que as organizações sociais estão inseridas. Entre essas mudanças, destacam-se algumas bastante relevantes, tais como:

- a. o estímulo à oferta dos alimentos disponíveis nas comunidades e que não eram valorizados nos mercados locais, assim como a aceitação de pequenas quantidades e a oferta a partir de cada realidade, promovendo a participação e ampliação de diversos produtos alimentícios (na primeira fase do PAA trabalhava-se muito fortemente para promover o fomento de produtos mais tradicionais da cesta básica);
- b. a incorporação e valorização dos produtos agroecológicos como uma estratégia do Programa para promover a alimentação adequada e saudável, o que se faz por meio do pagamento de um preço diferenciado de até 30% a mais que o mercado convencional;
- c. o estímulo à maior participação das mulheres, estabelecendo uma cota mínima para cada modalidade do Programa, passando a vigorar como obrigatória a partir de 2013.

Além desses destaques, o processo de controle social exibe significativos avanços, o que demonstra que o PAA é eficiente indutor não apenas da estruturação produtiva e comercial, mas também da participação cidadã. O Programa tem monitoramento sistemático do Consea nacional, dos Conseas estaduais e dos movimentos sociais do campo; é acompanhado por redes de organizações sociais e de organizações não governamentais que atuam na temática da soberania e segurança alimentar e nutricional. Conta, ainda, com a participação direta de mais de 2.300 cooperativas e associações que estão atuando em nível local, envolvidas com a produção de alimentos e operacionalizando o PAA.

Também se revelam no Programa seus fortes impactos pedagógicos, uma vez que o PAA possibilita aprendizados na relação das organizações com o mercado e, ao mesmo tempo, que essas organizações econômicas de base familiar acumulam experiência na gestão de seus processos técnicos, administrativos e financeiros.

Registre-se ainda que as dezenas de milhares de entidades de assistência alimentar que recebem as doações do PAA, atendendo a cerca de 3 milhões de pessoas/ano, são instigadas pela dinâmica da distribuição de alimentos do Programa a aprimorar seus processos de gestão e participação, de modo a assegurar o melhor aproveitamento dos alimentos recebidos.

O Programa de Aquisição de Alimentos: desafios operacionais e estratégicos

Com a inserção e sentido anteriormente expressos, sintetizamos a seguir nossos principais avanços referentes à gestão estratégica e operacional, quais sejam:

QUADRO 1: AVANÇOS REFERENTES À GESTÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL DO PAA

TEMA	CONTEXTUALIZAÇÃO
Desenvolvimento do SIGPAA e PAANet.	Sistema e aplicativo desenvolvidos e disponibilizados pela Conab com o objetivo de facilitar e descentralizar o preenchimento das propostas de participação dos mecanismos do PAA e emitir relatórios dinâmicos.
Desenvolvimento do PAANet Execução.	Aplicativo desenvolvido com o objetivo de auxiliar a gestão dos projetos do PAA pelas organizações e descentralizar a alimentação dos dados das entregas de produto.
Garantia de recursos orçamentários para períodos maiores, evitando a descontinuidade da execução do Programa.	Termos de cooperação técnica para três anos (MDS).
Acordos de cooperação técnica firmados com instituições financeira e cooperativas de crédito.	Segurança e controle dos pagamentos via conta bloqueada mediante a aceitação da documentação de cada uma das entregas, a Conab comanda ao banco a liberação do valor da parcela.
Ampliação da transparência pública do Programa.	Portal da Transparência Pública do PAA: Permite a consulta on-line das informações referentes às CPRs (Cédulas de Produto Rural – CPR Doação ou CPR Estoque) formalizadas no PAA.
	Preços praticados no PAA: permite a consulta on-line do preço mais recente praticado na aquisição de produto da agricultura familiar.
Aprimoramento dos procedimentos operacionais e de controle gerencial do PAA.	Grupo de Acompanhamento e Controle Social do PAA (GAPAA), no âmbito das superintendências regionais, visando aprimorar a divulgação das ações do PAA, canalizar as demandas do Programa e auxiliar o acompanhamento da sua execução nos estados.
	Implantação do Plano Nacional de Fiscalização das Operações do PAA, a partir de 2013
Acordo de atuação conjunta entre a Conab e o BNDES para apoiar a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais.	Aporte de investimentos da ordem de R\$ 23 milhões (não reembolsáveis) destinados à estruturação de associações e cooperativas de produtores rurais de base familiar, para que fortaleçam sua atuação no mercado governamental de alimentos.

FONTE: CONAB

O acúmulo técnico e operacional do corpo técnico da Conab e a experiência na modelagem de instrumentos da polí-

tica agrícola foram fundamentais para o desenho das modalidades do PAA e consolidação do Programa como política que articula Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e garantia de renda.

Hoje, a Conab participa ativamente do processo de formulação de políticas públicas para a agricultura familiar e se configura como agente estratégico para execução das políticas públicas demandadas pelo Governo Federal.

Por sua vez, os principais desafios estão apresentados no quadro 2.

QUADRO 2 : DESAFIOS REFERENTES À GESTÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL DO PAA

TEMA	CONTEXTUALIZAÇÃO E AÇÃO DEMANDADA
Recursos humanos e infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> - Criar unidades específicas da agricultura familiar nas superintendências regionais e garantir infra-estrutura às Suregs, visando melhorar a interlocução e a qualidade do atendimento ao público da agricultura familiar. - Promover concursos públicos para ingresso de novos técnicos. - Aprimorar continuamente a qualificação do corpo funcional para conhecimento das dinâmicas de mercado nas quais se encontram inseridas as diferentes categorias de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.
Acompanhamento e qualificação dos projetos	<ul style="list-style-type: none"> - Unificar as metodologias de pesquisa de preços do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): atualmente existem diferenças significativas entre os preços pagos pelo Governo Federal nos diferentes programas de compras públicas em execução. Isso acarreta dificuldades de entendimento e acesso por parte das organizações da agricultura familiar. - Interligar as bases de dados da agricultura familiar, visando conferir maior controle e segurança às operações, como a base de dados da Secretaria de Agricultura Familiar - SAF/MDA para consulta às DAPs.
Atendimento às mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> - Superar entraves operacionais para atuação junto aos grupos prioritários do BSM em função das dificuldades de acesso desses públicos ao conjunto de políticas públicas ofertadas pelo Governo Federal, em termos de: <ul style="list-style-type: none"> - documentação e organização social; - assistência técnica e extensão rural; - infraestrutura produtiva e de processamento, armazenagem e distribuição.
Ampliação do acesso para novos públicos, regiões e municípios	<ul style="list-style-type: none"> - Despertar no público sujeito a consciência de que são portadores de direitos e a confiança necessária para acessarem o Programa. - Promover em meio ao público do Programa a cultura da cooperação, uma vez que as modalidades do PAA exigem organização formal ou, no mínimo, capacidade organizativa mínima (grupos informais). - Promover nas regiões/municípios para onde estender o PAA a capilaridade e capacidade operacional dos órgãos públicos para a emissão das DAPs, exigência basilar para o acesso ao Programa. - Superar dificuldades mais pronunciadas para atingir os componentes dos povos e comunidades tradicionais e o público meta do Brasil Sem Miséria, visto que, por sua condição de extrema pobreza e pouca cidadania, tais pessoas desconhecem seus direitos e têm problemas básicos referentes a documentação.
Capacitação e estruturação das organizações dos agricultores e de apoio	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar as organizações sobre regramentos fiscais e outros procedimentos formais exigidos, assim como de capacidade para utilização de ferramentas informatizadas PAANet. - Capacitar as organizações em gestão administrativa (registros, prestações de contas, gestão, etc.), cuja deficiência obstaculiza o acesso à política ou à gestão dos recursos disponibilizados. - Promover, por meio de ações coordenadas de governo, o crescimento e a qualificação dos quadros das organizações responsáveis pela operacionalização do Programa.

Entendemos que a estratégia de comercialização via mercado institucional deve ser pensada de maneira articulada com um conjunto de políticas públicas, como crédito, assistência técnica e fomento, especialmente no contexto dos públicos enquadrados no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

O Programa de Aquisição de Alimentos Algumas experiências para exemplo e reflexão

Experiências com o Programa de Aquisição de Alimentos em nível local

Para facilitar o entendimento do PAA, nos boxes a seguir ilustram-se alguns projetos executados que demonstram sua abrangência, potencial para transformação da realidade e sua capacidade de fortalecer as organizações de economia familiar. O sucesso dessas experiências tem permitido evidenciar outro referencial para o desenvolvimento da economia local, por meio da promoção de outro padrão de produção e consumo.

BOX 1: PROMOÇÃO DO EXTRATIVISMO

No norte do estado do Mato Grosso e sul de Rondônia, a Conab tem apoiado algumas experiências extremamente interessantes de convivência com a floresta, de promoção da biodiversidade e de exploração economicamente sustentável, em especial da castanha-do-brasil, da copaíba e do látex. Essas áreas representam um verdadeiro tesouro da biodiversidade, têm uma grande riqueza e diversidade biológica, sendo que muitas das espécies vegetais têm alto valor econômico e constituem-se áreas de transição entre os biomas da floresta Amazônica e o cerrado. As terras indígenas e as unidades de conservação ocupam 40% da área da região, sendo doze terras indígenas e sete unidades de conservação. Além desses povos indígenas, existem duas comunidades de seringueiros e mais treze assentamentos de reforma agrária, totalizando cerca de 4,5 mil famílias, ou mais de 22 mil pessoas, em uma área de 880 mil ha.⁷

A Conab atuou com essas organizações com duas modalidades do PAA: a Compra com Doação Simultânea e o

Apoio à Formação de Estoques. Com a primeira, foi adquirida a castanha-do-brasil, enquanto com a segunda, foram disponibilizados recursos para formação de estoque pelas organizações. A cooperativa assegura a coleta da castanha in natura, antecipa recursos para seus associados, como forma de pagamento parcial de sua produção. Depois de formado o estoque, a castanha é processada, sendo uma parte comercializada in natura e outra processada. Da castanha é extraído o óleo para comercialização no mercado privado, e do esmagamento para essa extração sobra uma massa que é transformada em farinha. Esta, por sua vez, pode ser comercializada ou transformada em biscoito, que é adquirido pelo PAA e fornecido em escolas públicas, creches, Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES) e diversas outras entidades de caráter assistencial e que trabalham no atendimento a pessoas em insegurança alimentar.

⁷ FONTE: SITE PACTO DAS ÁGUAS. ACESSADO EM 06.09.2012.

BOX 2 : A PROMOÇÃO DA AGROBIODIVERSIDADE E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COM O USO E PROMOÇÃO DAS SEMENTES CRIOULAS

O PAA tem apoiado uma série de experiências de produção e uso das sementes crioulas ou tradicionais que vem sendo desenvolvidas por diversas organizações da agricultura familiar e camponesa em vários estados brasileiros. Dentre essas experiências, cabe destacar uma que representa uma das melhores referências do resgate e uso da agrobiodiversidade local e regional desenvolvidas diretamente por organizações sociais.

Sementes da Paixão. O semiárido brasileiro se caracteriza por uma região que tem irregularidade de chuvas e altas temperaturas. Nesse contexto, a partir do conhecimento tradicional, os sertanejos desenvolveram práticas de cultivo, seleção e adaptação de inúmeras espécies e variedades de sementes crioulas que são capazes de responder a essa realidade. A partir de 2003, a Conab, por meio do PAA, passou a apoiar as organizações do Polo Sindical da Borborema (Paraíba), fortalecendo o trabalho em rede Sementes da Paixão. Foram adquiridas sementes para reabastecer e expandir os bancos familiares e comunitários, assim como sua ampliação, incorporando espécies de plantas alimentícias e forrageiras para alimentação animal (cabras, carneiros e bovinos).

É importante salientar que a lógica desenvolvida por essas organizações com o PAA tem sido a de assegurar a formação e manutenção de estoques de sementes nos bancos familiares e comunitários. As comunidades somente usam esses estoques quando necessário, em função de perdas causadas por problemas climáticos (estiagem) que ocorrem com certa frequência na região, como na atualidade, quando está sendo vivenciada a pior seca dos últimos trinta anos. Esses bancos garantem a sua autonomia e evitam que percam o seu precioso material genético. Algumas dessas sementes foram

selecionadas e cultivadas ao longo de gerações, sendo altamente adaptadas a essa região.

Conforme resultados de pesquisa realizada por Cordeiro (2007), as aquisições realizadas por meio do PAA apoiaram, em 2006, uma rede estadual de 228 bancos de sementes comunitários que integrava cerca de 7 mil famílias de agricultores. Por intermédio desse sistema, foram distribuídas diferentes variedades de milho e feijão, além de sementes de fava, gergelim, sorgo e girassol. Essas aquisições se repetiram por vários anos sucessivos, fortalecendo a capacidade de autoabastecimento dos bancos de sementes.

Essas organizações convivem cotidianamente com as ameaças dos programas oficiais de sementes, que, em geral, distribuem sementes de forma gratuita, sendo pouco ou nada adaptadas a sua realidade e de baixa variabilidade genética (quando muito, distribuem três variedades de milho ou feijão).

A distribuição das sementes via os programas oficiais convencionais tendem a promover prejuízos aos agricultores: i) representa uma ameaça a agrobiodiversidade, pois distribuem grandes volumes de uma mesma variedade, todos os anos, e de forma gratuita, o que facilita muito o acesso a essas sementes, que, em geral, são pouco adaptadas. Ainda, esse processo muitas vezes desestimula a produção própria de sementes pelos agricultores e estimula um preconceito, por não valorizar a sua capacidade produtiva e a resiliência às condições de restrições hídricas a que estão submetidos, ao considerar que suas sementes são de "baixa tecnologia"; ii) fortalece a gestão coletiva e desestimula os agricultores a guardarem suas próprias sementes, fragilizando a sua autonomia.

Sabe-se que as variedades comerciais – híbridas e/ou transgênicas – são altamente dependentes de insumos (fertilizantes sintéticos e agrotóxicos) e bem mais suscetíveis à estiagem. Mesmo as sementes Variedades,⁸ desenvolvidas pela Embrapa, apresentam algumas restrições a essa região, quando submetidas à estiagem, como neste ano.

A convite da Articulação do Semiárido Paraibano, a Embrapa desenvolveu estudo em parceria com, a ASA, rede de sementes, Universidade Federal da Paraíba (Campus de Bananeiras), com financiamento do CNPq, teve dois objetivos principais: i) verificar os rendimentos de grãos e palhada, comparando as sementes da Paixão com as sementes Variedades da própria Embrapa e com as comerciais mais ofertadas no mercado da região; ii) avaliar a eficácia dos métodos de armazenamento das sementes desenvolvidos pelos próprios agricultores.

Essa pesquisa foi realizada entre setembro de 2009 e setembro de 2011, e os resultados encontrados ao final confirmaram o que os agricultores já vivenciavam na prática: as sementes crioulas – as sementes da Paixão – têm uma produção melhor que as sementes comerciais nas condições climáticas dessa região e no contexto de seu sistema produtivo. Segundo o estudo, "as sementes comerciais produzem bem, desde que tenham água e fertilização – o que não faz parte da realidade nessa região" (LONDRES, 2008).

Em relação ao armazenamento, os métodos com materiais inertes usados pelos agricultores, como cinza e pimenta, foram considerados mais eficazes que os óleos minerais usados para conservação das sementes. Também foram utilizadas garrafas pets como recipiente para guardar as sementes, um reaproveitamento de materiais que contribui para reduzir o elevado impacto ambiental local de um tipo de material que demanda enorme tempo para sua degradação.

Relevante salientar que no centro sul do Brasil (principal região produtora de grãos), os agricultores dificilmente encontrarão sementes não transgênicas de milho para o cultivo desta safra 2012/2013, assim como aconteceu com a soja e o algodão, uma vez que o mercado de sementes está altamente concentrado nas mãos de poucas empresas transnacionais. Esse processo tem provocado um brutal aumento no custo das sementes no mercado convencional, sendo que recentemente um pacote de sementes transgênicas de milho para plantar um hectare (10 mil metros quadrados) está custando cerca de R\$ 400,00 (algo em torno de U\$ 200,00).

As práticas convencionais, predominantes no padrão atual de produção agrícola, contribuem para acelerar o processo das mudanças climáticas, pois são altamente dependentes de tecnologias assentadas no uso de insumos sintéticos e industriais. Colocam em risco a autonomia dos agricultores e das agricultoras, fortalecem e estimulam a concentração econômica e fundiária, promovem a padronização de hábitos alimentares pouco saudáveis e enfraquecem os circuitos locais e regionais de produção e consumo.

Passados dez anos de execução do PAA, foi possível acumular uma forte experiência com as sementes crioulas, a partir da contribuição decisiva das diversas organizações sociais, do Consea e da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Esse processo criou condições políticas para promover recentemente uma modificação substancial na regulamentação da Lei de Sementes, permitindo agora, além do uso e da troca em nível local, a disseminação dessa prática em todo o território brasileiro, incluindo a comercialização das sementes crioulas. Cabe salientar que essa regulamentação se deu no contexto da institucionalização da Política Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica.

⁸ SEMENTES VARIEDADES: SÃO DENOMINADAS DE VPA – VARIEDADE DE POLINIZAÇÃO ABERTA. ESSAS VARIEDADES MANTÊM SUAS CARACTERÍSTICAS AO LONGO DAS GERAÇÕES.

BOX 3: A PROMOÇÃO DOS CIRCUITOS LOCAIS DE ABASTECIMENTO

No município de Uruará, estado do Pará, região da Transamazônica, a Conab apoia uma associação composta por 23 mulheres denominada Associação de Mulheres Dom Oscar Romero. Essa associação chegou a ter como sócias 70 mulheres, mas como disse a presidente da entidade, Shirley, muitas mulheres saíram da associação por falta de recompensa financeira e por falta de apoio dos maridos.

Começaram em 2010 com um projeto de 26 toneladas de polpa de frutas (20 toneladas de cacau e 6 toneladas de cupuaçu) que foram comercializadas pelo PAA. Já em 2011 e 2012, o projeto cresceu para 41,5 toneladas (16 de cupuaçu, 7,5 de cacau e 16 de açaí). Nesse segundo projeto, introduziram o açaí e diminuíram o cacau, devido a uma seca muita drástica na região, o que veio a afetar inclusive os cultivos agroflorestais.

Segundo as próprias mulheres desse grupo, antes do PAA, a produção era pequena, individualizada, a venda era feita de forma muito irregular e praticamente não viabilizava uma alternativa de renda para as mulheres. Hoje, depois de dois anos participando do Programa, essas mulheres, segundo Shirley, começaram a levar um salário para casa.

O Programa não só deu suporte às mulheres que fazem parte da associação, mas também incorporou outros agricultores familiares da região, estimulados pela garantia de mercado e melhor preço. O PAA, como nova alternativa de comercialização no município, influenciou a estabilidade do preço do mercado local, situando-o em torno da referência de preço que as mulheres recebem pelo Programa. No caso do açaí in natura, o preço no mercado lo-

cal, antes do PAA, era R\$ 10,00 a lata com 15 quilos, porque, segundo a explicação de Shirley "não valorizavam o nosso produto, que hoje está em torno R\$ 13,00 a lata". Já o açaí processado (polpa), o preço no mercado está R\$ 5,00 o quilo, e no PAA, a Conab paga R\$ 6. O cupuaçu era R\$ 4,00, e no PAA comercializam a R\$ 5,80 o quilo, e o cacau era R\$ 2,50, e no PAA tem sido garantido a R\$ 4,00 o quilo. Importante salientar que a Conab faz pesquisa regional e procura repassar esse parâmetro de preço para o nível local, como forma de valorizar a produção local e regional e assegurar maior renda a essas famílias que estão produzindo e comercializando no Programa.

A presidente da associação ressaltou ainda que as crianças das escolas que recebem produtos da associação pelo PAA passaram a valorizar e reivindicar o suco que elas fornecem para a escola, em detrimento do suco industrializado que era servido antes.

Na entrevista, ficou evidente a autoestima do grupo. Shirley reconhece que "a Associação agora é vista com outros olhos. Antes diziam que não íamos a lugar algum". Hoje, o comércio local respeita a organização pelo significado econômico que passou a ter no município e pelos recursos que traz de fora, via o PAA, e são aplicados no próprio mercado local.

Como a produção dessa associação é resultado do agroextrativismo, a experiência também gera impactos para além da segurança alimentar e nutricional, da renda e dos preços médios praticados na região, fortalecendo os sistemas produtivos que se apoiam na floresta em pé e, portanto, contribuem para a redução do desmatamento.

O Programa de Aquisição de Alimentos: considerações finais

O PAA, na interação com outras áreas do Estado e governo brasileiros, incidiu sobre outras políticas, programas e/ou ações públicas, as quais incorporaram algumas de suas melhores inspirações, objetivos e procedimentos operacionais.

É o caso do PNAE, que passou a determinar que um percentual mínimo (30%) de seus repasses aos municípios fosse utilizado para aquisições de alimentos da agricultura familiar. Também é o caso da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), pela qual foram incluídos os produtos da sociobiodiversidade no rol de produtos apoiados. E, em 2012, a criação da modalidade Compra Institucional, que faculta a qualquer instituição pública que forneça alimentação a seus servidores/empregados (universidades, quartéis, hospitais, presídios, etc.) a aquisição de alimentos da agricultura familiar com dispensa de licitação.

Dessa forma, são indubitáveis as contribuições do PAA para o desenvolvimento com justiça social e ambiental e para a consolidação democrática do país.

Além disso, o PAA tem irradiado efeitos também para além fronteiras nacionais. O governo brasileiro tem contribuído com a promoção, formação, e execução de programas dessa natureza, junto a países dos continentes americano, asiático e africano. Agências internacionais de cooperação como FAO e PMA têm buscado no PAA referências importantes para promover a agricultura familiar e camponesa e reduzir a insegurança alimentar e nutricional das populações vulneráveis.

Isso decorre da percepção crescente de que o PAA, além de contribuir de forma efetiva para redução da pobreza rural, pode servir também de ferramenta para fortalecer experiências de desenvolvimento local. A partir da compra e distribuição da produção, as compras governamentais permitem reduzir a instabilidade nos preços e ampliar a oferta de alimentos. Pode contribuir, ao mesmo tempo, para o fortalecimento da participação do Estado como agente regulador da economia, assim como assegurar a participação democrática das organizações sociais como protagonistas de ações que promovem a produção e o consumo sustentável no contexto dos circuitos locais de abastecimento.

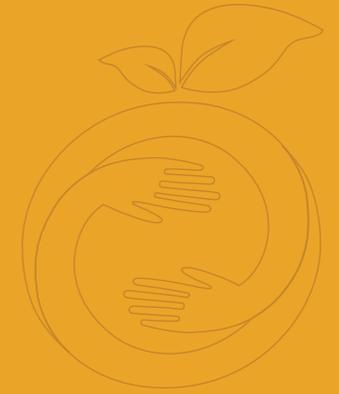
Programas semelhantes ao PAA permitem estabelecer uma atuação ampla, independente do nível de inserção no mercado daqueles que produzem, desde que tenham um pequeno excedente. Também promovem o estímulo e o resgate dos hábitos alimentares regionais, fortalecem a economia local, promovem o uso e a conservação da biodiversidade, permitem assegurar renda para quem produz, disponibilidade regular de alimento de qualidade para as pessoas que se encontram em insegurança alimentar e nutricional e, ainda, podem servir para a formação de estoques públicos de alimentos.

O amálgama que reúne essas virtudes econômicas, sociais, ambientais e culturais, por sua vez, não prescinde de impactos políticos. *Pari passu* com a elevação da autoestima das populações envolvidas, seja como fornecedoras, seja como consumidoras, o Programa demanda, notadamente nas modalidades operadas pela Conab, que a sociedade se organize para acessá-lo e exercer controle social sobre ele, catalisando processos organizativos de produtores e consumidores e induzindo a participação cidadã.

Por isso o PAA, mais que múltiplo em seus resultados e impactos e inovador pela forma como consegue articular numa única política pública dimensões tão amplas do desenvolvimento, é uma ferramenta fundamental para a expansão da cidadania e consolidação da democracia brasileira.

Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de Segurança Alimentar

CARLOS MIELITZ¹



Um efeito notável do PAA foi ter alargado enormemente o leque de produtos agrícolas in natura ou beneficiados cobertos pela política agrícola. Atualmente, mais de 400 produtos são comercializados pelo Programa, abarcado toda a diversidade produtiva da agricultura familiar.

¹ PROFESSOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (PGDR-UFRGS).

Introdução

Passados dez anos de sua criação, mais uma vez é oportuno olharmos retrospectivamente a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), desde seu nascimento até os dias atuais.

Seu surgimento deve ser compreendido como parte de um conjunto de instrumentos constitutivos de uma reorientação nos papéis esperados, e/ou funções atribuídas ao mundo rural e à produção agrícola no processo de desenvolvimento nacional, particularmente no que se refere à agricultura familiar.

A agricultura e o meio rural sempre foram funcionais ao desenvolvimento econômico brasileiro, gerando divisas, ofertando matéria-prima, mão de obra e alimentos baratos para viabilizar a urbanização e industrialização e adquirindo produtos de origem urbana na forma de insumos e equipamentos produtivos. Embora fossem necessárias ao desenvolvimento econômico, nem sempre estas funções correspondiam às primeiras e mais imediatas necessidades da vida das pessoas, principalmente daquelas do meio rural.

O aparato de políticas públicas para o amparo e fomento da agricultura iniciou-se na época do Brasil Colônia, com as incipientes modalidades de crédito rural, às quais paulatinamente vão se agregando crescentemente novos instrumentos, como políticas de pesquisa agrônômica, de garantia de preços, de difusão tecnológica etc. Em paralelo a essas iniciativas, as políticas macroeconômicas cambial e fiscal complementavam o apoio.

Se o enfoque era, sobretudo, econômico, pró-produção, os argumentos de eficiência produtiva das maiores escalas de produção, aliados ao poder econômico e político dos maiores proprietários de terra, acabavam por fazer que estes fossem os preferenciais beneficiários das políticas públicas acima referidas. Esse processo intensifica-se exponencialmente após 1964, com a denominada modernização conservadora. Aos pequenos produtores, como eram chamados os agricultores familiares à época, restavam as rebarbas das políticas, com acesso esporádico e insuficiente a elas, de forma que não sustentavam suas aspirações de produção, segurança e autonomia econômica e social.

Se é verdade que naquele momento a agricultura e o meio rural cumpriram as funções que lhes eram atribuídas, também o é que na esteira das mudanças restaram o agravamento da questão fundiária, um quadro de enorme problema social no meio rural que acaba por transbordar para o urbano, uma devastação ambiental sem precedentes, o agravamento dos desequilíbrios regionais, entre tantos outros.

Espantosa, mas não surpreendentemente, em paralelo a tudo isso, boa parte da população brasileira passava fome. Josué de Castro, na sua obra *As Condições de Vida das Classes Operárias no Recife*, já em 1932 denunciava o flagelo da fome naquela parcela da população. Em 1946, lança sua obra prima *Geografia da Fome*, que analisa as principais carências alimentares de cada uma das cinco regiões do Brasil. O livro choca e inova ao denunciar a fome e a subnutrição, como associadas à pobreza, e não a efeitos naturais ou de insuficiência de oferta.

Qual o espanto? A agricultura capitalista, numa pura racionalidade econômica, produz mercadorias, valor de troca. A fome é um problema humano, animal, social, político, precisa de produtos, de valor de uso, ao qual aquela não necessariamente atenderá. Havia um pobre diálogo entre os dois fenômenos, e poucas e insuficientes ações no sentido de estruturar uma política permanente de produção voltada ao atendimento das necessidades dessa parcela da população.

As iniciativas que existiram desde a criação da Campanha da Merenda Escolar, em 1955, da Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal), em 1962, e posteriormente a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), foram relevantes como políticas de regulação de mercados, mas limitavam-se a gerir as safras já existentes, pouco interferindo em sua produção no sentido de atender àquelas necessidades.



Crescentemente, desde o início da década de 1970, a questão alimentar e nutricional vai deixando de ser apenas uma questão de oferta, e as componentes potencialmente formadoras da demanda passam a ganhar preocupação. Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), a fome e desnutrição passam a ser encaradas como uma doença social. Em 1985 faz-se referência pela primeira vez à expressão segurança alimentar, e o Ministério da Agricultura lança a proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar.

Em 1992, depois de quase cinco décadas transcorridas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) atualiza a denúncia de Josué de Castro através da publicação do *Mapa da Fome*, indicando que 32 milhões de brasileiros de todas as regiões do país não tinham renda suficiente para se alimentar.

Em 1993, uma frente de lideranças populares apresenta ao presidente Itamar Franco uma proposta de um Plano Nacional de Segurança Alimentar, e como consequência disso cria-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Este posteriormente é extinto, e suas proposições reaparecem em forma institucionalizada no Governo Lula, em 2003, no lançamento do Programa Fome Zero, mesmo ano em que se cria o PAA e recriam-se o Consea e o Ministério Especial da Segurança Alimentar (Mesa) de breve duração.

Neste momento, o Programa Fome Zero define como seu público potencialmente beneficiário 44 milhões de famílias, das quais 20,4% residentes em regiões metropolitanas, 34,1% em áreas urbanas não metropolitanas e 45,5% em áreas rurais. O Programa sintetiza que

[...] a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século XXI, três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no País, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população; e a terceira, não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial. (INSTITUTO DA CIDADANIA, p. 81).

Em setembro de 2006, por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), visando assegurar o direito humano à alimentação, e estabelecem-se suas definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Consolida-se, assim, o arcabouço legal e institucional que dará guarida às ações propostas e as coordenará.

Este resumido relato procura evidenciar a trajetória de uma mudança de concepção e prática de política pública em relação à questão da alimentação, quando o PAA passa a representar um importante ponto de inflexão.

Como explicar que o Brasil, sendo um grande exportador de alimentos, tendo vastas terras ociosas e agricultores aptos a cultivá-las, inclusive parte deles sem terra, tinha uma parte da população faminta? Como explicar que, simultaneamente a isso, os agricultores familiares se queixem de dificuldades de acessar os mercados, dos preços recebidos, do poder escorçante dos atravessadores? É muita disfuncionalidade! O fato é que tínhamos uma política de produção muito escassamente ligada às necessidades alimentares dessa parcela da população. É nesse ponto que o PAA surge como a solução óbvia, criando uma ligação *direta* entre aqueles que têm capacidade reconhecida de produzir alimentos e aqueles que deles necessitam, sem que tenham meios, renda para adquiri-los diretamente nos mercados tradicionais; ou parcelas da população cuja responsabilidade alimentar recaia sobre o setor público como alimentação escolar, assistência social etc.

O Programa de Aquisição de Alimentos, sua implantação e seu desempenho

O PAA é criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (art. 19), no bojo de um conjunto de outros programas e temas relacionados à agricultura, entre os quais a renegociação das dívidas agrícolas vencidas com dificuldades de pagamento, o que certamente facilitou sua aprovação¹.

Contraste-se esse fato à importância do Programa em si mesmo, que nucleia e estrutura uma série de medidas operacionais, com a participação de sete ministérios, várias de suas instâncias subalternas e os três níveis da administração pública, a União, estados e municípios, e a sociedade civil organizada.

Além do grupo gestor, de natureza administrativa, no nível federal, o Programa inova fortemente por criar e estimular instâncias estaduais e locais de participação e controle por parte das organizações sociais e populares. No nível federal, o controle social é exercido por representações no Consea, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e nos conselhos de alimentação escolar (CAE). É o cidadão administrando a política pública da qual será beneficiada e pela qual é igualmente corresponsável.

Outra inovação e condição indispensável para a viabilização desse Programa foi que suas aquisições foram dispensadas dos ritos da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), permitindo, assim, que agricultores familiares e suas organizações pudessem ofertar alimentos localmente e que estes fossem direcionados a frações da população vivendo em condições de insegurança alimentar e nutricional ou a instituições sociais ou organizações sociais, tais como creches, albergues, hospitais públicos, abrigos, restaurantes populares, ou, ainda, para formação de estoques públicos, entre outros. Anteriormente, as licitações, como para merenda escolar, feitas em grandes valores para atender a todo território nacional acabavam por privilegiar grandes fornecedores, os quais, para dar conta da distribuição em todo o país, acabavam por oferecer, sobretudo, produtos industrializados, pré-preparados.

Observe-se que boa parte dos instrumentos utilizados para o funcionamento do PAA já existiam anteriormente, operados de forma dispersa nos três níveis da administração pública, restando ao novo Programa o esforço de sua coordenação interinstitucional.

As primeiras ações foram realizadas ainda no ano de 2003, embora boa parte do período inicial tenha sido despendida com a estruturação das condições para que o Programa operasse. As primeiras dificuldades referem-se à constituição de um ágil e eficaz canal de operação entre os três níveis da administração pública, considerando-se suas peculiaridades, tais como as necessidades correntes e contínuas frente às regulamentações orçamentárias.

A evolução e expansão do Programa levaram gradualmente ao desenvolvimento de um saber fazer que possibilitou a correção e superação desses entraves, porém novos se apresentaram pelo caminho².

Outra inovação viveu apenas nos dois primeiros anos do Programa, e assim mesmo de forma pouco expressiva. Foram as modalidades de compra antecipada e compra antecipada especial. A primeira funcionava como uma modalidade de crédito de estímulo à agricultura, podendo ser liquidada a dívida em produto ou dinheiro, enquanto a segunda era liquidada apenas em produtos a ser destinados para doação, para suprir carências alimentares.

Segundo Delgado (2005), a descontinuidade dessas modalidades deveu-se a um conflito de concepções sobre essas modalidades:

“i) pelo Ministério da Fazenda, com claro papel dominante, concebe-se o crédito rural como uma prerrogativa exclusiva, no campo regulatório, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, cabendo aos bancos comerciais e demais instituições do SNCR o papel executivo dessas normas; e ii) por outro lado, a lei que criou o PAA – e a “práxis” também legal que respalda a PGPM – introduziu uma inovação ao estilo crédito popular à agricultura familiar, gerida operacionalmente pela Conab e financiada por recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com relativa autonomia regulatória relativamente ao Manual do Crédito Rural (MCR)”

Embora essas modalidades já fossem operadas anteriormente, desde os anos de 1950, pela antiga Comissão de Financiamento da Produção (CFP), Delgado ressalta que, em se tratando de agricultores familiares, parecia haver certo conservadorismo nas instituições, que aventavam a possibilidade de grande inadimplência, mesmo que até suas extinções não houvesse evidência empírica para isto.

Este último fato apresentado demonstrou a dificuldade das instituições públicas brasileiras para adaptarem-se a inovações, o que acabou por retardar em muito a implantação do programa e seu deslanchar no primeiro ano, atrasando a liberação de recursos, burocratizando e dificultando o relacionamento entre os diferentes participantes privados e públicos dos três níveis de governo, descredenciando-o no primeiro momento e exigindo um enorme esforço e desgaste político por parte de seus defensores para levá-lo adiante.

Transcorridos dez anos, é chegado o momento de se realizar uma avaliação dessa trajetória. Segundo os dados do ano de 2011, último totalizado até agora, o Programa quase que quadruplicou o número de agricultores participantes, alcançando mais de 161 mil fornecedores nas diversas modalidades. Tem-se mais de 20 milhões de beneficiários, principalmente nas modalidades de doação direta, congregados em mais de 20.300 instituições³.

Sem dúvidas, são números expressivos, em nível nacional, porém ainda restam centenas de municípios reconhecidamente em regiões que apresentam parcelas significativas da população em insegurança alimentar, simultaneamente com a presença de agricultores familiares, portanto uma condição ideal para a atuação do Programa, mas as esta-

¹ VER DETALHES DO PROGRAMA, SUAS REGRAS E MODALIDADES DE OPERAÇÃO NO SÍTIO DO MDS WWW.MDS.GOV.BR.

² OS DADOS REFERENTES À EXECUÇÃO DO PAA PODEM SER OBTIDOS NO CAPÍTULO ESTATÍSTICO DESTA PUBLICAÇÃO OU NO SÍTIO DO MDS WWW.MDS.GOV.BR.

tísticas não registram uma única operação nessas áreas. Ainda que se compreenda que o PAA não surgiu para substituir os tradicionais canais de comercialização, surpreende o número relativamente pequeno de agricultores familiares que aderiram ao Programa. Os mais de 180 mil referidos nas estatísticas para o ano de 2012 representam aproximadamente 4,2% dos agricultores familiares nacionais, e em diversos estados essa proporção é baixíssima. Novamente destacam-se com maior participação as regiões Sul e Sudeste.

Note-se também a relativamente baixa frequência de assentados e menos ainda de extrativistas, pescadores, quilombolas e outras categorias de agricultores familiares, informação essa que, somada à anterior, evidencia ainda mais a concentração dos beneficiários em desfavor dos historicamente mais necessitados e das regiões mais carentes. Destaque-se, igualmente, a baixa participação dos assentados, visto que muito frequentemente estes têm problemas de comercialização de suas incipientes produções e em regiões onde não havia anterior organização ou tradição de agricultura familiar. A garantia de comercialização proporcionada pela participação no Programa amenizaria essa dificuldade, exigindo para tal maior aproximação dos diversos órgãos públicos promotores e responsáveis pelas diversas ações de política pública.

A confiar-se nos dados oficiais, há que descobrir-se a razão desse fato. Seria desinteresse dos agricultores familiares, desconhecimento do Programa, falta de alinhamento entre as instituições nos três níveis de governo, imaginando-se aí principalmente os municípios? Tornam-se altamente relevantes esses esclarecimentos, para corrigir eventuais dificuldades e estender os benefícios, adicionando-se agora a essa preocupação aquela decorrente da obrigatoriedade de que da aquisição de alimentos para a merenda escolar pelo menos 30% do valor sejam despendidos com produtos da agricultura familiar ou de suas organizações, para que as prefeituras possam ter acesso aos recursos do PNAE. Se há dificuldades institucionais, o que exigir ou o que fazer para viabilizar sua efetividade?

Acrescente-se a isso o desafio que representará cumprir essa exigência, quando se tratar das grandes cidades com demandas gigantescas, quer em valor, quer em volume de produtos. Certamente, sem uma eficiente e poderosa organização dos agricultores familiares e mesmo a constituição de redes de suas organizações, será impossível.

Contraditando o afirmado acima, chama a atenção positivamente o fato de concentrarem-se nos estados da região Nordeste as aplicações dos recursos, o que vai bem ao encontro dos princípios criadores do Programa, dado que lá se encontra a maior incidência de situações de insegurança alimentar, bem como de agricultores familiares em condições de dificuldade econômica e/

ou mesmo de sobrevivência. Veja-se o mapa da concentração da extrema pobreza rural⁴. Agregue-se a isso o fato de que, crescendo constantemente suas participações desde o início, quase 80% dos recursos, principalmente daqueles oriundos do MDS, destinam-se às modalidades de Compra com Doação Simultânea e Incentivos à Produção e Consumo de Leite, ou seja, combate imediato e direto à condição de insegurança alimentar. Por essa mesma razão, encontra-se o estado de Minas Gerais entre os maiores beneficiários. Contraditoriamente a isso, estranha-se a presença do Rio Grande do Sul como o segundo estado mais beneficiado em recursos, fato esse que deve ser explicado pelo grande número de agricultores familiares e pela combatividade de suas organizações.

Esse fato mostra-se particularmente importante, pois, segundo Grando e Ferreira, nesse estado poderia estar ocorrendo a predominância do segmento de agricultores familiares denominados "mais consolidados", contrariando, portanto, as concepções originais e as ações de implementação, "quando se referem ao PAA enquanto instrumento de política que deveria atender preferencialmente agricultores em situação de exclusão social" (GRANDO; FERREIRA, 2013 p. 18).

Constata-se o constante e expressivo crescimento do volume de recursos financeiros ao longo dos anos, alcançando pouco mais de R\$ 665 milhões em 2011. Esse fato guarda relação com o crescimento do número de participantes e igualmente pode revelar a sensibilidade política dos gestores em pleitearem e obterem os recursos, embora tenha havido poucas restrições a aplicações dessa natureza. Todavia, ainda é um valor absoluto muito baixo comparativamente às dimensões do orçamento brasileiro, do problema em si e ao potencial do Programa. Admitindo-se que exista a vontade política, e que a disponibilidade de recursos financeiros não seja o principal fator limitante, repete-se a pergunta acima: o que tem limitado a extensão do Programa para outros municípios e para um maior número de agricultores? Com certeza essa necessidade existe.

Um efeito notável do PAA foi ter alargado enormemente o leque de produtos agrícolas in natura ou beneficiados cobertos pela política agrícola. Atualmente, mais de 400 produtos são comercializados pelo Programa, abarcando toda a diversidade produtiva da agricultura familiar. A posterior distribuição desses produtos nos vários tipos de equipamentos sociais, escolas, creches etc. da própria região traz o benefício adicional de que seu público beneficiário consuma produtos aos quais estão acostumados, de sua tradição alimentar cultural. Vários produtos anteriormente abandonados da prática alimentar cotidiana por não serem considerados modernos, principalmente pelos mais jovens, voltam a ser consumidos.

³ VER NO SÍTIO DO MDS WWW.MDS.GOV.BR

⁴ VER IBGE 2009.

No passado, principalmente nos programas de alimentação escolar, dada a necessidade de uma única licitação nacional para atender a todo o país, predominavam os produtos industrializados e padronizados, conforme já relatado acima. Várias pesquisas de impacto e resultado do Programa relatam a percepção das mães das crianças, das professoras, das pessoas responsáveis pela alimentação relativamente à melhoria da qualidade dos alimentos fornecidos. Em alguns lugares e nos momentos iniciais do Programa, percebeu-se a lenta adesão a ele, até então injustificada. Curiosamente, a resistência vinha justamente deste último grupo de pessoas, responsáveis pela preparação da alimentação escolar, dado que a preparação de alimentos pré-elaborados, tais como massas, molhos prontos, bolos, biscoitos etc., era muito mais fácil e menos exigente em habilidades culinárias. A solução foi a mobilização das mães e autoridades no sentido de motivar e capacitar essas pessoas. Tal tipo de percalço os criadores do PAA não haviam antecipado, cuja superação teve que ser buscada no curso do andamento do Programa.

A melhoria da qualidade da alimentação e principalmente a distribuição de leite para consumir na escola e também para levar para casa acaba por ser um forte atrativo para o comparecimento à escola, aumentando a frequência dos alunos, conforme atestado por Ortega, Jesus e Só (2006) e Cordeiro (2007).

Apesar de altamente meritório, o estímulo à produção da agricultura orgânica não tem se expandido tanto quanto o desejado, principalmente em razão do tanto desconhecimento, por parte dos agricultores, dessa possibilidade e de seu diferencial positivo de preços, quanto por falta de orientação técnica que possibilite a produção e assegure sua qualidade. Entretanto, várias pesquisas apontam para a ocorrência de aumentos das áreas cultivadas, bem como para o “aumento do nível tecnológico” segundo a denominação de Cordeiro e Matei.⁵

Quanto aos receptores das distribuições dos alimentos adquiridos, a informação estatística permite identificar a natureza da instituição. Nesse sentido, percebe-se a preponderância das escolas, seguidas de associações beneficentes e de dezenas de outras naturezas (amparo a crianças, idosos, creches, religiosas, hospitais etc.). Nesse sentido, tem sido percebida a dificuldade dos agricultores familiares e de suas organizações em conseguir ter um grau de coesão e regularidade de oferta em termos de qualidade e quantidade de produtos. Vários compradores potenciais de volumes expressivos receiam participar do Programa, pelas razões acima levantadas. Quando confrontados com os fornecedores tradicionais (Ceasas, grandes atacadistas ou varejistas, ou mesmo indústrias processadoras) que lhes proporcionam essas características nas suas ofertas, legitimamente acabam por optar pelas últimas.

Também em relação à distribuição dos beneficiários, percebe-se uma desigualdade entre os estados da Federação, havendo aqueles com grande número de entidades relativamente ao número de municípios e/ou população, contrariamente a outros, de menor presença do Programa. Novamente, há a dúvida sobre a razão para tal.

Dada a diversidade de entidades beneficiadas, também se percebe que o público assistido compreende todas as faixas etárias, desde as creches até os asilos para idosos. Igualmente, atendem-se equilibradamente homens e mulheres, embora as análises destaquem a maior importância da alimentação adequada para gestantes, nutrízes e crianças na primeira infância e na idade escolar.

Entende-se que esse seja um resultado qualitativamente diferente e importantíssimo, de consequências de médio e longo prazos, dado o impacto que o Programa terá nas futuras condições de saúde dos beneficiados e, particularmente, nas condições de aprendizado das crianças. Se a análise se restringisse e buscasse legitimação unicamente nos aspectos econômicos, aqui se veria claramente a interseção entre gastos de custeio e investimento que sobejamente a aprovariam.

Outro efeito indireto do Programa observado por alguns pesquisadores⁶ foi que, devido à obtenção de parte da alimentação por meio do Programa, a parcela da renda anteriormente destinada a essa finalidade agora volta-se para a aquisição de roupas, remédios, investimentos produtivos etc., contribuindo para a elevação da qualidade de vida das famílias.

O PAA constituiu-se também numa excelente alternativa aos canais tradicionais de comercialização, quer pela minimização do poder dos atravessadores, quer pelo preço mais justo pago aos agricultores. Possibilita a comercialização de produtos antes destinados quase que exclusivamente ao seu próprio consumo, elevando sua renda e inserção no mercado.

Outro resultado derivado da existência do Programa foi o estímulo à diversificação produtiva em regiões anteriormente marcadas pela escassa diversidade de culturas devida à modernização conservadora ocorrida do ano 1965 em diante. A conjugação de garantia de mercado com estímulos à produção fez voltar a diversidade produtiva a partir da agricultura familiar. Segundo Wanderley (1999), essa menor dependência de um ou poucos produtos e a aproximação de um modo de vida camponês diminuiu a vulnerabilidade social desses produtores.

Dado que o Programa também adquiria produtos beneficiados, tais como doces, conservas, pães, biscoitos entre outros, acabou por estimular a es-

5 VIDE DORETTO E MICHELLON (2007); MATTEI, 2007B)

6 VIDE CORDEIRO(2007); MATTEI (2007C).

7 VIDE ANDRADE JUNIOR (2009).

8 VIDE TAMBÉM ANDRADE JUNIOR (2009).

truturação de pequenas unidades de beneficiamento ou melhoria nas condições daquelas já existentes, visando atender às condições de qualidade exigidas. Esse aumento de capacidade de produção, agora com melhor qualidade, acaba por transbordar para o restante do mercado local, que passa a absorver o excedente chancelado pelo padrão de qualidade oficial e desperta a atenção dos consumidores locais.⁷ Relativamente a esse aspecto, um resultado intangível, mas observado nas entrevistas em campo, é o aumento da autoestima tanto dos produtores quanto, por exemplo, das crianças, por consumirem agora um produto de qualidade advindo das unidades de suas famílias. É o reconhecimento oficial da valorização do seu saber e habilidades até então pouco considerados.

A criação desses novos mercados proporciona aos agricultores a segurança de que não dependem de um programa do governo, que nas suas visões poderá acabar e que, portanto, trazer-lhes-ia dúvidas para fazer os investimentos necessários e, inclusive, as vezes, indisposição com seus compradores tradicionais.

Outro efeito indireto importantíssimo do Programa foi o de elevar os preços recebidos pelos produtos dos agricultores familiares, uma vez que na grande maioria dos pequenos municípios estes se defrontam com monopólios ou oligopólios, representados pelos pequenos varejistas, atravessadores etc., os quais agora têm de pagar um preço semelhante ao do Programa, ou pagam mais, porque a qualidade do produto melhorou, como explicado anteriormente. Segundo Delgado et al. (2005), o simples anúncio de que no município passaria a funcionar o PAA fazia com que os preços recebidos pelos agricultores automaticamente se elevassem, dispensando até a necessidade da compra para assegurar a renda. Sparovek et al. (2007) observaram que os agricultores beneficiários do PAA possuem receitas de comercialização da produção quase três vezes superior às dos não beneficiários e atribuem essa diferença à participação no Programa, com seus preços mais elevados.⁸

Considerações finais

O Brasil sempre se apresentou ao mundo e aos seus cidadãos como um potencial celeiro, com virtudes produtivas ilimitadas em relação às potencialidades da agricultura. Entretanto, vergonhosamente, apresentava, em simultâneo, frações expressivas de sua população em estado de insegurança alimentar, por absoluta impossibilidade de acesso à alimentação.

O reconhecimento desse fato já é antigo e tornado público com mais veemência desde a publicação de *A geografia da Fome* por Josué de Castro, em 1946. Mesmo assim, as políticas públicas privilegiaram o lado da oferta da produção, por meio de estímulos tecnológicos, creditícios, estruturais etc. O atendimento às necessidades da população carente se daria pelo transbordamento da produção auferida, via poucos e poucos programas de natureza assistencial.

A concepção do PAA inova por constituir-se em uma política estruturante de uma estratégia nacional de segurança alimentar. Mediante suas várias modalidades, alcança públicos diferentes, quer entre os agricultores, quer entre os beneficiários das doações de alimentos, quando é o caso.

Apesar das dificuldades iniciais de sua implantação, decorrentes muito mais de uma inadequação institucional a esse tipo de ação, sua evolução e alargamento por todos os estados do Brasil mostram suas possibilidades como instrumento de política pública versátil, podendo estruturar uma política de Estado que simultaneamente atenda ao dilema dos analistas: constituir-se a um só tempo em uma política de proteção e de promoção sociais.

Há que salientar-se, ainda, o transbordamento dos resultados da política em relação aos seus objetivos, tal como relatado acima, fazendo com que estes tanto quanto a institucionalização da política garantam que venha a constituir-se como uma ação permanente de Estado e perfeitamente complementar e/ou articuladora de outras iniciativas e/ou programas, como reforma agrária, alimentação escolar etc.

Uma evidência de sua aceitação e aprovação, inclusive por instituições internacionais, é a iniciativa de estendê-lo a outros países de carências e potencialidades semelhantes.

Dados seu relativo pouco tempo de existência e suas diversas facetas inovadoras, em se tratando de políticas públicas no Brasil, articulando os três níveis de governo, múltiplos ministérios e órgãos subalternos e organizações da sociedade civil, a resolução dos problemas tem se dado num ritmo adequado, apesar de ainda perdurarem diversas dificuldades como aquelas apontadas anteriormente, embora valha lembrar as palavras de Betinho, militante social pela mesma causa e largamente difundidas pelo ex-presidente Lula: "Quem tem fome tem pressa."

Referências

ANDRADE JUNIOR, Remy C. *O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): o caso da Cooperativa Agropecuária Regional de Mafra (COOARPA)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BRASIL. *Balanco de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA 2003 a 2010*. Brasília, 2010.MDS

CORDEIRO, A. *Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários*. Brasília: Conab, 2007.

DELGADO, G. C *et al*. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Brasília: Ipea, 2005. *(Texto para discussão 1145)*.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v. 1, n. 1, 2007.

GRANDO, Marines, FERREIRA, Gisele. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2013 *(Texto para discussão nº 113)*.

GRISA, Cátia *et al*. *O Programa de Aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate*. Action Aid Brasil/Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), UFRJ, 2009. Disponível em: <oppa.net.br/acervo/publicações/Pesquisa/AABR-OPPA>.acesso em 17/03/2013

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD 2009*. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto fome Zero: uma proposta política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. *Cadernos do CEAM*, v. 7, p. 33-44, 2007a.

_____. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. *Sociedade e desenvolvimento rural*. v. 1, n. 1, 2007b.

_____. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): percepções de atores sociais do Estado de Santa Catarina. In: XLV CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. 2007, Fortaleza. Anais... Fortaleza: SOBER, 2007c.

MULLER, A. L. A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M.; SÓ, L. L. S. O PAA-leite na Bahia e em Minas Gerais: uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação. *Cadernos do CEAM*. Ano V, n. 24, p. 57-89, ago./2006.

SPAROVEK, G. et al. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – região nordeste. In: PAESSOUZA,R.; VAITSMAN, J. *Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*, n. 5, 2007.

PAA Leite: contexto de implantação, desenvolvimento e possibilidades de aprimoramento

SERGIO PAGANINI MARTINS¹



|| A modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) voltada para o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – IPCL (ou PAA Leite) foi concebida no ano de 2003, no início do primeiro mandato do Governo Lula. ||

¹ O autor é especialista em gestão de programas de reforma agrária e assentamentos e consultor em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Foi um dos responsáveis pela criação do PAA, ocupando na época de sua implantação o cargo de Secretário Nacional de Programas de Segurança Alimentar e Nutricional do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, denominado Mesa.



Introdução

Para elaborar um texto tratando dos dez anos de operação do PAA Leite, a opção foi por fazer uma parte inicial contendo um breve resumo dos elementos de sua concepção, possibilitando ao leitor compreender o contexto que orientou o arranjo dos vários componentes que determinaram sua formatação. A segunda parte aborda o seu alcance, apresentando os principais números de sua execução, considerando-se a evolução dos recursos alocados e beneficiários e o dimensionamento dos segmentos envolvidos. A parte central do texto apresenta uma síntese dos mais importantes estudos voltados para sua avaliação, destacando os principais resultados apontados por cada um deles, possibilitando ao leitor uma síntese de sua evolução no tempo, suas principais limitações e resultados alcançados. Ao final, são apresentadas algumas sugestões, que, na visão do autor, deveriam reorientar o desenvolvimento da modalidade para o período futuro. A estruturação do texto dessa forma objetivou levantar alguns pontos capazes de estimular a reflexão em relação à configuração de programas, com a dupla finalidade de fortalecer a agricultura familiar e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias, contribuindo para o aprimoramento da execução do PAA Leite.

A concepção da modalidade

A modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) voltada para o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – IPCL (ou PAA Leite) foi concebida no ano de 2003, no início do primeiro mandato do Governo Lula. Naquele contexto, o combate à fome estava no centro da agenda política, e o Programa Fome Zero era a grande prioridade do Governo Federal.

As ações de segurança alimentar e nutricional (SAN), em parceria com estados e municípios, estavam sendo fortemente estimuladas, uma vez que o apoio dos demais entes federados era visto como estratégico para a superação da fome no Brasil. Alguns governos estaduais da região Nordeste mantinham programas próprios de distribuição de leite para famílias carentes, sem, no entanto, vincular o fornecimento do produto à agricultura familiar. Esses programas, apesar de ampliar o mercado, estavam muito mais focados na suplementação alimentar proporcionada às famílias beneficiárias.

Na época da implantação do PAA Leite, não havia a unificação dos programas sociais, o que possibilitava o desenvolvimento de ações como a estabelecida, de distribuição de leite para a população em condição de pobreza, como forma de melhorar as condições nutricionais de segmentos vulneráveis. A ideia era atuar em parceria com os governos estaduais e estimular a reformulação dos programas existentes, de modo a incorporar e fortalecer a agricultura familiar como principal fornecedora, promovendo a estruturação de circuitos locais de abastecimento alimentar.

O PAA Leite foi concebido com o duplo papel de incentivo à produção pela agricultura familiar e de promotor da segurança alimentar e nutricional da população, principalmente dos segmentos de maior vulnerabilidade. Os programas de apoio à comercialização da agricultura familiar ganhavam força, e o incentivo à ampliação da produção de leite se faria mediante a expansão do mercado e inclusão do pequeno produtor, gerando benefícios para toda a cadeia produtiva.

O leite é considerado um dos produtos mais importantes para a agricultura familiar, pela sua capacidade de proporcionar um fluxo de receita constante, podendo ser produzido em terras com maiores limitações e contar com uma numerosa base de produtores. Na época de sua implantação, poderiam ser beneficiários fornecedores do PAA Leite quase 96% dos agricultores familiares produtores da região Nordeste, uma vez que suas médias eram inferiores a 50 litros de leite ao dia. O objetivo era beneficiar ao menos 20 mil agricultores familiares com medidas como a ampliação do mercado, a remuneração com preços mais justos ao produtor, a indução de melhorias sanitárias no

rebanho (vacinação) e de manejo, a ampliação da assistência técnica e outros avanços decorrentes desse conjunto de ações. Aliadas a essas medidas, um conjunto de exigências para a participação dos laticínios no Programa provocaria a melhoria da cadeia produtiva como um todo, com maior simetria nas informações e desconcentração do fornecimento.

A melhoria das condições de SAN estaria direcionada para os segmentos mais vulneráveis, com renda per capita de até meio salário mínimo e possuindo, entre os membros da família, crianças de dois a sete anos de idade, nutrizes até seis meses após o parto, gestantes ou idosos a partir de sessenta anos de idade. A intenção era ampliar o consumo, situado para o Brasil em 56 litros ao ano, enquanto a recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS) era de que fossem consumidos 175 litros/habitante/ano. A distribuição do leite era uma forma de identificar os segmentos mais carentes e desenvolver outras ações estruturantes com essa população, de forma participativa, com controle social a partir da atuação dos Comitês Gestores Locais do Fome Zero.

Os números do PAA Leite

O PAA Leite atua no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), abrangendo todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais, incluindo tanto municípios compreendidos no semiárido como fora dele.

Os recursos alocados pelo Governo Federal no PAA Leite são destinados exclusivamente para a aquisição do leite. Os parceiros estaduais complementam os recursos e junto com os municípios se responsabilizam por sua operacionalização, envolvendo a mobilização para sua execução, cadastramento de beneficiários e distribuição do produto, entre outras atividades necessárias. Portanto, a aplicação de recursos pelo Governo Federal está diretamente relacionada ao volume de leite distribuído e ao quantitativo de beneficiários.

A análise da evolução histórica dos dados de alocação de recursos federais para a execução do PAA Leite revela importantes variações anuais e entre as diversas unidades da Federação, como pode ser constatado na tabela 1.

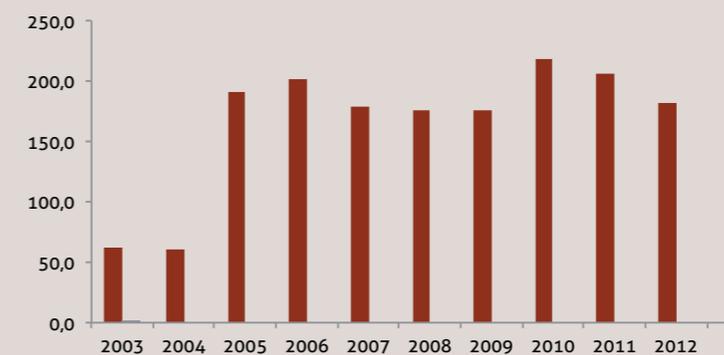
Os dados iniciais de implantação do Programa indicam que em 2004 e 2005 foram aplicados cerca de R\$ 60 milhões a cada ano, pelo Governo Federal, como sua parcela na aquisição do leite. Esse patamar pode ser considerado baixo em comparação com os demais, provavelmente como reflexo das dificuldades

TABELA 1: RECURSOS APLICADOS ANUALMENTE PELO GOVERNO FEDERAL NO PAA LEITE EM CADA UNIDADE DA FEDERAÇÃO PARTICIPANTE (EM MILHÕES DE R\$)

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
MA	6,38	-	-	12,09	11,05	11,81	10,58	11,05	10,58	10,87	84,41
PI	2,36	2,59	12,40	8,87	9,64	1,93	2,37	-	-	-	40,16
CE	6,94	5,39	9,67	20,44	14,70	18,29	22,73	15,26	21,08	21,30	155,8
RN	6,86	9,60	16,11	-	-	-	-	6,99	11,66	5,86	57,08
PB	8,02	10,83	49,69	40,19	39,30	40,51	37,83	4,10	29,22	23,84	283,53
PE	7,34	9,87	16,21	28,05	24,16	23,81	24,84	35,99	31,71	35,97	237,95
AL	6,84	2,95	16,97	18,15	15,66	15,43	17,83	16,16	24,79	24,80	159,58
BA	6,32	4,00	13,10	18,16	14,43	10,84	13,28	15,60	22,06	12,69	130,48
SE	4,09	1,00	9,78	11,26	7,97	9,48	9,60	11,54	4,99	-	69,71
MG	6,73	15,05	46,73	44,60	42,21	43,55	36,30	56,85	50,70	46,48	389,2
TOTAL	61,89	61,29	190,67	201,81	179,14	175,66	175,36	218,54	206,79	181,81	1.652,96

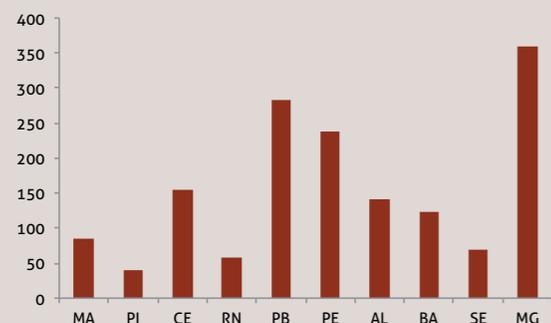
Fonte: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ANUAL DE RECURSOS FEDERAIS NO PAA LEITE (EM MILHÕES DE R\$)



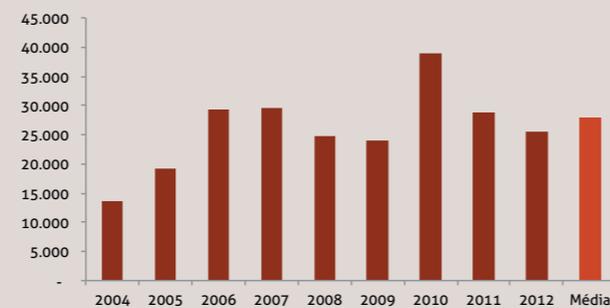
Fonte: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

GRÁFICO 2: APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PAA LEITE NO PERÍODO 2003-2012, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO PARTICIPANTE (EM MILHÕES DE R\$)



FONTE: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES FORNECEDORES DO PAA LEITE PARA O CONJUNTO DE UNIDADES DA FEDERAÇÃO PARTICIPANTES



FONTE: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

iniciais de implantação e de funcionamento da complexa estrutura requerida para operar o Programa na sua plenitude. Superadas as dificuldades iniciais, naturais de toda curva de aprendizado de implementação de política pública, a aplicação anual de recursos saltou para patamares superiores. Mantida certa estabilidade por cinco anos, o Programa atingiu seu pico em 2010, decaindo nos dois últimos anos. Essas variações podem ser constatadas com a apreciação do gráfico 1.

A observação dos valores alocados revela que em dez anos foram aplicados R\$ 1,65 bilhão na aquisição de leite. Os dados indicam que Minas Gerais é o estado com a maior aplicação de recursos, superando R\$ 350 milhões no período. A seguir, aparecem a Paraíba, Pernambuco, Ceará, Alagoas e Bahia. Os estados do Maranhão, Rio Grande do Norte, Piauí e Sergipe apresentam alguns anos de interrupção das atividades, sendo que os dois últimos encontram-se inativos atualmente. Entre os estados que atualmente operacionalizam o Programa, o Rio Grande do Norte é aquele que recebeu o menor volume de recursos.¹

Os recursos aplicados no PAA Leite têm proporcionado a incorporação de um número significativo de agricultores familiares como fornecedores. A análise dos dados da série histórica (para esse indicador estão disponíveis informações dos últimos nove anos) revela significativas variações em alguns exercícios, verificando-se os menores patamares nos anos iniciais de operação (2004

¹ O RIO GRANDE DO NORTE OPEROU POR MUITOS ANOS DO PERÍODO SOB ANÁLISE UM PROGRAMA QUE DISTRIBUÍA DIARIAMENTE MAIS DE 100 MIL LITROS DE LEITE PARA A POPULAÇÃO, NO ENTANTO, POR NÃO PRIORIZAR O AGRICULTOR FAMILIAR COMO FORNECEDOR, NÃO FAZIA USO DOS RECURSOS FEDERAIS EM MAIOR ESCALA, VALENDO-SE DE RECURSOS PRÓPRIOS.

TABELA 2: EVOLUÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES FORNECEDORES PARA O PAA LEITE, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO PARTICIPANTE

UF	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Média
MA	-	822	2.027	1.677	1.746	1.317	2.747	1.529	2.197	14.062	1.562
PI	580	612	1.536	1.575	707	-	-	-	-	5.010	1.002
CE	624	938	2.234	2.285	1.821	1.924	4.537	2.347	4.092	20.802	2.311
RN	3.178	3.178	-	-	-	-	558	1.336	756	9.006	1.801
PB	2.338	2.593	7.288	7.465	6.061	5.043	9.854	5.537	4.385	50.564	5.618
PE	-	1.290	3.280	3.321	2.355	4.282	4.604	4.936	2.912	26.980	3.373
AL	-	841	1.674	2.156	2.185	2.791	3.755	3.045	2.883	19.330	2.416
BA	4.047	3.647	2.375	4.535	2.171	2.136	4.443	2.913	3.251	29.518	3.280
SE	530	1.143	1.845	891	1.025	1.055	2.846	1.402	-	10.737	1.342
MG	2.374	4.032	7.004	5.637	6.728	5.410	5.485	5.709	4.984	47.363	5.263
Total	13.671	19.096	29.263	29.542	24.799	23.958	38.829	28.754	25.460	233.372	27.968

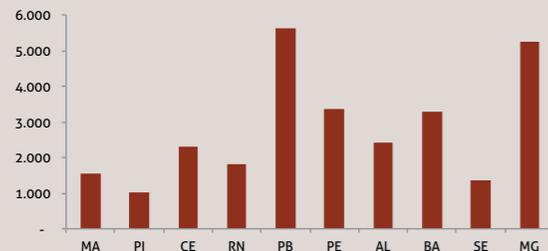
FONTE: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

e 2005). O maior número é verificado no ano de 2010, justamente aquele de maior aplicação de recursos. A média para o período se aproxima dos 28 mil agricultores familiares anuais. O conjunto de dados disponíveis está estruturado na tabela 2.

A representação gráfica da evolução anual do número de agricultores familiares fornecedores para o PAA Leite no conjunto dos estados participantes, em comparação com a média verificada no período, é apresentada no gráfico 3.

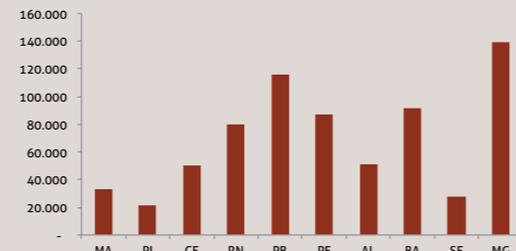
Analisando-se os dados de participação dos agricultores familiares por unidade da Federação, em média para o período, o que se constata é uma grande variação entre elas. As maiores médias são verificadas nos estados da Paraíba e Minas Gerais, enquanto as menores ocorrem justamente nos estados que apresentaram paralisação de execução por algum período (Maranhão, Piauí e Sergipe), num indicativo de que as dificuldades operacionais enfrentadas por esses estados afetaram o atendimento proporcionado pelo Programa. Com relação ao atendimento dos segmentos vulneráveis beneficiários do PAA Leite, os dados disponíveis se referem apenas ao período 2004-2009, ou seja, seis exercícios. Para maior consistência de análise, optou-se por utilizar a média do período, que aponta Minas Gerais e Paraíba como os estados que apresentam os maiores quantitativos. Os menores índices médios de atendimento estão associados ao Piauí, Sergipe e Maranhão. Os números médios de beneficiários são apresentados no gráfico 5.

GRÁFICO 4: MÉDIA DE AGRICULTORES FAMILIARES FORNECEDORES DO PAA LEITE, NO PERÍODO 2004-2012 PARA AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO PARTICIPANTES



FONTE: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

GRÁFICO 5: MÉDIA DE BENEFICIÁRIOS CONSUMIDORES DO PAA LEITE NO PERÍODO 2004-2009, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO PARTICIPANTE



FONTE: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

Os dados completos dos dois últimos anos de operação revelam que participaram do processo de beneficiamento e distribuição do leite 189 laticínios em 2011 e 172 em 2012. A remuneração pelo processo de industrialização tem se mantido constante ao longo dos três últimos anos em R\$ 0,52 por cada litro coletado, pasteurizado, embalado e distribuído. Em 2011, a distribuição alcançou 1.233 municípios, tendo experimentado uma pequena elevação em 2012, para 1.277.

Os recursos alocados na modalidade leite representaram menos de 35% do total destinado ao PAA no período. Como ocorreu uma relativa estabilização dos recursos aplicados na modalidade, com decréscimo nos dois últimos anos, ao mesmo tempo em que houve avanços significativos no volume total de recursos do PAA, pode-se concluir que a modalidade vem perdendo importância em comparação com as demais.

Outro elemento que deve ser considerado é que o Programa tem estimulado a distribuição do leite de cabra. Esse produto, no ano de 2012, absorveu 6,5% do total dos recursos aplicados. O incentivo para a caprinocultura leiteira é relevante para a agricultura familiar do semiárido, em face de sua maior adaptação às condições de produção, ao mesmo tempo em que a composição nutricional do leite favorece a destinação para determinados grupos sociais com maiores carências e especificidades alimentares. Esses elementos podem ensejar a criação de circuitos locais de abastecimento do produto.

O valor pago aos produtores varia para as diferentes unidades da Federação, de acordo com o mercado, sendo que o leite de cabra tem remuneração mais elevada.

TABELA 3: NÚMERO DE LATICÍNIOS ATIVOS NO ANO DE 2012 POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO PARTICIPANTE.

UF	AL	BA	CE	MA	MG	PB	PE	RN	SE
Nº de laticínios	10	32	14	04	42	26	18	16	10

FONTE: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN/MDS)

Os principais resultados dos estudos de avaliação

Desde 2005, quando o PAA contava com pouco mais de dois anos de operação, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem promovido a realização de estudos voltados para a avaliação do Programa, sendo alguns deles específicos para a discussão dos resultados alcançados pelo PAA Leite. A discussão de achados dos diferentes autores dessas pesquisas é importante elemento para compreender as limitações, efeitos, impactos e desafios da modalidade, permitindo vislumbrar possibilidades para o alcance dos objetivos estabelecidos tanto em termos de produção e comercialização da agricultura familiar como para a SAN da população beneficiária.

A fase inicial da operação do PAA na Bahia e em Minas Gerais foi avaliada por estudo de Ortega, Jesus e Só (2006) que constatou após cerca de dois anos de funcionamento que o Programa estava dinamizando a economia local, por meio de um setor produtivo que havia enfrentado uma importante crise na década anterior. Também apontou a melhoria das condições nutricionais de segmentos sociais de elevada miserabilidade. Naquela etapa de sua operação, o PAA Leite demonstrava capacidade de dar consequência à concepção original da estratégia Fome Zero, de desenvolver ações emergenciais combinadas às estruturantes, de caráter desenvolvimentista. Outra conclusão relevante do estudo foi a contribuição para a frequência das crianças na escola. Na Bahia, a distribuição do leite era realizada na escola,² e os números apontavam que em 2004 a assiduidade havia aumentado em 51%, com acréscimo de 48% no rendimento escolar, enquanto os índices "ruim" e "regular" diminuíram 59% e 53%, respectivamente. As conclusões também indicaram mudanças no padrão alimentar das crianças em idade escolar e das famílias beneficiadas com o leite. Em Minas Gerais, o PAA Leite contribuía para a reestruturação do setor leiteiro, mediante reinserção dos pequenos produtores, que vinham sendo excluídos em face das exigências tecnológicas dos grandes laticínios e dos

² NA OCASIÃO DESSA AVALIAÇÃO DO PAA LEITE NA BAHIA, O PRODUTO ERA DISTRIBUÍDO EM DUAS EMBALAGENS DE 500 ML PARA CADA CRIANÇA BENEFICIÁRIA, COM A INGESTÃO DE UMA DELAS NA ESCOLA, SENDO A OUTRA LEVADA PARA CASA.

baixos preços praticados. De outro lado, também o processamento local, em laticínios que vinham perdendo competitividade, estava sendo dinamizado. Assim, concluiu que o PAA poderia significar um importante impulso no processo de desenvolvimento local de municípios pobres.

Outro estudo também retratando a fase inicial da implantação do PAA Leite foi realizado pela Universidade Federal de Pernambuco no período de junho de 2005 a março de 2006 e abordou os beneficiários produtores e consumidores do PAA Leite. Apontou como um dos principais resultados do Programa a melhoria da qualidade dos produtos lácteos e da higiene, manejo e sanidade dos animais, que era um dos objetivos de sua criação. O estudo constatou que ao menos 20% dos produtores participantes adotaram novas técnicas de ordenha, em resposta às exigências do Programa, e houve a universalização da vacinação contra a febre aftosa, fato relevante para a pequena produção familiar. O estudo também destacou a ampliação e estabilidade do mercado e a elevação dos níveis de emprego e renda nas regiões beneficiadas. O número de resfriadores de leite instalados na região se expandiu em 40%, enquanto o uso de tratores, forrageiras, caminhões e computadores cresceu, respectivamente, 15%, 17%, 27% e 35%. Em relação à melhoria genética do rebanho, 26% dos produtores declararam ter adquirido novos animais, geneticamente superiores aos que vinham sendo utilizados. Os autores concluem que o PAA Leite afetou o preço e a produção na maior parte dos estados beneficiados.

No segmento do beneficiamento, 15% das usinas de processamento de leite adquirido pelo Programa haviam sido criadas após sua implantação, sendo que 12% produziam apenas para o Programa. Na média, 54% da produção efetiva das usinas se destinavam ao Programa. Quanto aos beneficiários consumidores, o estudo apontou melhoria no padrão alimentar das populações mais vulneráveis que recebiam o leite.

Já em um estágio mais avançado de operação do PAA Leite, um novo estudo, voltado para a avaliação da sua implementação, realizada no período de dezembro de 2008 a setembro de 2009 pela mesma Universidade Federal de Pernambuco, identificou diferenças entre os estados na forma de operacionalização do Programa. Constatou-se que a maior parte da capacidade de gestão das organizações envolvidas era desperdiçada, de forma arcaica, na elaboração de folhas de pagamentos, relatórios e outros procedimentos meramente burocráticos.

A pesquisa destacou que a realidade da área coberta pelo PAA Leite experimentava significativas e continuadas transformações, beneficiando não apenas as famílias fornecedoras, mas também aquelas não fornecedoras de leite

ao Programa, em face da melhoria das condições de mercado e da remuneração do produto. Constatou-se uma ampliação do nível de investimentos e da disponibilidade de máquinas, equipamentos e instalações nas unidades de produção, com melhoria do padrão genético dos rebanhos e adoção de tecnologias "modernas" de manejo pecuário, com avanços no padrão de higiene e ampliação do nível de produtividade da pecuária leiteira. Houve uma redução da instabilidade sazonal dos preços e do volume de leite comercializado. Como efeito do Programa, houve a ampliação da disponibilidade de veículos, eletrodomésticos e outros bens de consumo duráveis entre as famílias de produtores de leite. O estudo constatou que 23% dos produtores tinham carro de passeio, enquanto apenas 18% na pesquisa anterior declaravam tê-lo. Também houve aumento no uso de motocicletas, que passou de 43% para 50%. Destaque-se ainda que os produtores estavam usando mais computadores – enquanto em 2005 eram 5%, em 2009 o percentual atingiu 9%.

O tamanho médio das propriedades dos fornecedores de leite, que era de 83 hectares em 2005, caiu para 69 hectares em 2009. Por outro lado, a produção média de leite por propriedade, estimada em 72,6 litros/dia em 2009, era de 80,3 litros por dia em 2005. Os fornecedores de até 50 litros/dia representaram na época do estudo cerca de 60% do total, enquanto os produtores mais de 100 litros diários representavam 15%. Entre os não fornecedores, 78% produziam menos de 100 litros/dia.

O estudo concluiu que o público prioritário do Programa era constituído por produtores muito pequenos, localizados em áreas distantes e isoladas, que eram servidos por estradas muito precárias. Apurou também que 61% dos entrevistados reclamavam de atrasos nos pagamentos do leite, ao mesmo tempo em que foi constatado que nos períodos de entressafra o preço pago pelo Programa era inferior ao pago pelo mercado, o que contribuía para a diminuição da oferta de leite ao Programa.

Outras conclusões do estudo em relação aos produtores indicaram uma ampliação dos investimentos em máquinas e instalações agropecuárias. A construção de galpão ou área coberta para abrigo dos animais aumentou de 48% para 54% nas propriedades. Além disso, índice de imunização contra outras doenças (exceto aftosa e raiva, que atingiram 100%) passou de 22% para 60%. O mesmo ocorreu com o uso de vermífugos e carrapaticidas, que aumentou de 83% para 90%. Com isso, ocorreu melhoria na produtividade por vaca lactante, passando de 6,1 para 7,1 litros por dia. O uso de inseminação artificial também cresceu, passando de 3% para 7%. A pesquisa constatou ainda que a assistência técnica aos produtores foi ampliada de 38% para 49%.

Quanto ao processamento, 31% das usinas que abasteciam o Programa haviam sido criadas há menos de sete anos e, portanto, por sua influência direta. Apenas nos estados do Maranhão e do Piauí, foram identificados poucos laticínios.³ Entre 2005 e 2009, a proporção de usinas que comercializavam a totalidade de sua produção exclusivamente para o PAA evoluiu de 9% para 20%.

Quanto à logística de distribuição, o estudo detectou problemas com descumprimento do calendário e do horário de distribuição do leite, embalagens com vazamento, ocorrência de leite estragado, mau atendimento por parte dos agentes encarregados pela distribuição, entre outros problemas que se repetiam com maior ou menor frequência em todos os estados.

Esse estudo destacou que em Minas Gerais foram criados comitês municipais responsáveis pelo cadastramento dos beneficiários, orientação e fiscalização da distribuição. O quadro geral de operação do PAA Leite na região indicou que o controle social era realizado de forma precária e assistemática. Os Conseas municipais praticamente inexistiam, e os estaduais eram acionados apenas para cumprir exigências burocráticas formais. Esse estudo também constatou problemas relacionados à transparência nos processos de substituição dos beneficiários. O estudo concluiu que inexistia a integração com outros programas sociais.

O mais recente estudo sobre a modalidade foi executado pelo Instituto Data-métrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda., no período de fevereiro de 2010 a abril de 2011, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre o MDS e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O estudo foi intitulado *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite*.

O objetivo principal desse estudo foi analisar comparativamente as famílias dos beneficiários consumidores do PAA Leite com famílias não atendidas pelo Programa, incluindo a situação nutricional de ambos os grupos. Além disso, avaliou a sistemática de operacionalização e funcionamento da distribuição do leite aos beneficiários consumidores do programa, em municípios do estado de Minas Gerais. Esse estado foi escolhido para essa pesquisa pelo maior número de beneficiários (151.500 beneficiários em 193 municípios) em comparação com os demais e por ter o Programa funcionando ininterruptamente desde sua implantação.

O estudo aborda a complexidade da máquina operacional do PAA Leite, principalmente em relação ao cadastramento das famílias, distribuição do leite e controle social, alguns dos principais aspectos operacionais do Programa.

Inicialmente destaca que a participação das prefeituras passou a ser decisiva a partir de 2009, quando foi editada a Resolução nº 37/2009 do Grupo Gestor do PAA,⁴ transferindo aos governos municipais as responsabilidades sobre a manutenção e a gestão dos pontos de distribuição e a realização do cadastramento dos beneficiários. Nesse sentido, ressaltou que, como o Programa não dispõe de orçamento próprio para o custeio de sua complexa máquina operacional, a contribuição potencial das prefeituras se torna extremamente importante para garantir o adequado funcionamento dos pontos de distribuição. Segundo o estudo, a distribuição representou um problema importante e ocorria em Minas Gerais com a participação majoritária de colaboradores voluntários. Os prédios onde funcionam os pontos de distribuição e a mão de obra por eles utilizada são, em geral, voluntária e gratuitamente cedidos pela comunidade. O maior volume de distribuição estava organizado em grandes polos, que resultavam em longas filas de espera para os beneficiários.

A pesquisa apontou ainda que o Programa, no propósito de expandir sua rede de distribuição, vinha aceitando a oferta de espaços e mão de obra gratuitas, sem, contudo, estabelecer critérios que possibilitassem avaliar sua adequação às funções que deveriam desempenhar. O posto nunca é exclusivo, e raros eram os pontos de distribuição de leite com disponibilidade de espaços exclusivos para o abrigo de equipamentos e atendimento ao público. No geral, os ambientes são compartilhados com outras atividades – como igrejas, salas de aula, terraços de bares, garagens, cozinhas e corredores residenciais. Muitos postos são espaços abertos, cobertos (como galpões e quintais) ou não, utilizados para abrigar equipamentos auxiliares e promover a distribuição do leite, sem que passem por maiores adaptações.

Ainda em termos operacionais, o estudo revela que os laticínios desempenham importantes funções de selecionar os fornecedores, adquirir, transportar, processar, ensacar e entregar o leite nos pontos de distribuição localizados nas rotas que lhes são destinadas. As exigências a ser cumpridas pelos laticínios são estabelecidas em edital de licitação direcionado ao credenciamento dos interessados em participar do Programa.

De acordo com o estudo, o cadastro dos beneficiários representa um problema. Ele é regulamentado pela Portaria nº 7/2008 do Idene⁵ e realizado com o apoio de bolsistas indicados pelos respectivos Comitês de Controle Social (CCS), remunerados por cada cadastro válido realizado. Seu trabalho deveria ser desenvolvido com base nas informações oriundas do Programa Saúde da Família (PSF) e da Pastoral da Criança, visando localizar as comunidades carentes e identificar as famílias que se enquadram nos

³ EM 2011, O PROGRAMA DEIXOU DE OPERAR NO PIAUÍ, ENQUANTO NO MARANHÃO HAVIA APENAS QUATRO LATICÍNIOS EM ATIVIDADE, DE UM UNIVERSO DE 189 ATIVOS NO PROGRAMA, NO CONJUNTO DOS ESTADOS OPERADORES.

⁴ O GRUPO GESTOR É O ÓRGÃO COLEGIADO INTERMINISTERIAL, DE CARÁTER DELIBERATIVO E VINCULADO AO MDS. TEM COMO OBJETIVOS ORIENTAR E ACOMPANHAR A IMPLEMENTAÇÃO DO PAA.

⁵ IDENE É O INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS, UMA AUTARQUIA VINCULADA A SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI E DO NORTE DE MINAS (SEDVAN), SENDO RESPONSÁVEL PELA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA LEITE NO ESTADO DE MINAS GERAIS.

critérios do Programa. Essa sistemática de cadastramento e controle não tem funcionado a contento, pois, segundo o estudo, muitas inclusões se dão com base em informações inverídicas, e substituições são realizadas pelos funcionários e voluntários dos pontos de distribuição, sendo que em apenas 25% dos casos ocorre a participação dos CCS.

O controle social é realizado, com maior ou menor eficiência, pelos CCS. Isso ocorre porque poucos municípios entre os pesquisados contam com seu Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea) suficientemente estruturado para exercer essa função em sua plenitude.

O foco da pesquisa estava direcionado para a avaliação do impacto sobre as crianças beneficiadas pelo Programa, considerados os indicadores antropométricos (em índice e variáveis categóricas) e os indicadores de segurança alimentar baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia). De forma geral, os resultados apontam para a não ocorrência de impactos do Programa sobre as variáveis analisadas. Esses resultados apresentam alguma variação de acordo com o método utilizado. No entanto, a única variável estatisticamente significativa, considerando-se os três métodos, estava ligada ao indicador de segurança alimentar.

Em todos os métodos, constatou-se que o grupo de tratamento (os beneficiários) estava em situação de maior insegurança alimentar grave do que o grupo de controle. Tal resultado, entretanto, não deveria ser interpretado como sendo um impacto negativo do Programa, podendo, ao contrário, indicar a boa focalização do PAA Leite, ou seja, que o grupo que está recebendo o leite é o que mais precisa dele. O estudo conclui que, para identificar o impacto do Programa sobre esse grupo e observar se a insegurança alimentar está sendo reduzida entre seus beneficiários, seria interessante acompanhar essas famílias por mais um período de tempo e realizar uma nova rodada de análise, usando, por exemplo, um método de "diferença em diferença", segundo os autores do estudo.

Antes de concluir que o PAA Leite isoladamente tem pouco impacto para as crianças, é preciso considerar que a própria ausência de diferenças significativas entre os dois grupos pode ser reflexo do leite distribuído: sem o leite, as crianças estariam piores, e seriam observadas diferenças negativas significativas entre os grupos. O acompanhamento dessas famílias, com uma nova rodada de entrevistas em um futuro próximo, na visão dos autores, poderia ajudar a compreender melhor o papel do Programa no desempenho das crianças.

Algumas possibilidades para o PAA Leite

Decorridos dez anos desde sua criação, o PAA Leite é, entre as modalidades do PAA, justamente aquela que mais mereça ser submetida a um processo de revisão de sua missão, prioridades de atendimento, focalização dos beneficiários e critérios de execução, visando reorientar sua atuação e a dos parceiros. Os números referentes a seu estágio de operacionalização e a leitura dos estudos de avaliação realizados ao longo desse período deixam claro sua importância para a agricultura familiar que atua na cadeia do leite, ao mesmo tempo em que evidencia que aprimoramentos são possíveis em seu processo de gestão, em sua operacionalização, no controle social de sua execução e até mesmo em sua concepção.

Esse processo de discussão da missão da modalidade deve ser necessariamente participativo, incluindo parceiros gestores e operadores, nos diferentes níveis de governo, bem como representações dos beneficiários. Sem a pretensão de esgotar o tema, a parte final deste artigo apresenta algumas possibilidades, visando contribuir para o aprofundamento da reflexão.

Tendo como ponto de partida a gestão, um avanço importante seria o aprimoramento de seu sistema informatizado, tornando-o totalmente integrado e capaz de dar suporte à execução de todas as tarefas, inclusive dos parceiros, possibilitando o acesso às informações da DAP na base de dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), bem como outras bases de dados, como o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), entre outros. As ferramentas de tecnologia da informação atualmente disponíveis possibilitariam estruturar um sistema capaz de acompanhar o processo de aquisição e distribuição do leite, monitorando o fluxo do produto na cadeia do PAA para fortalecer o controle, a gestão em tempo real e a transparência do Programa.

É possível conceber um sistema capaz de realizar uma dupla identificação, de pessoas (por meio de biometria e/ou senha) e dos locais da transação (de compra do leite ao produtor e distribuição ao beneficiário, mediante a utilização do sistema global de posicionamento [GPS]), para controle de pagamentos, volumes, horários das rotas, postos de distribuição, pessoas atendidas e entidades envolvidas. Um sistema com tais funcionalidades possibilitaria quantificar a origem (propriedade e produtor) e volume do produto recolhido, volume recebido e distribuído pelo entreposto (laticínio), volume e local de recepção do consumidor final, o qual pode ser um posto de distribuição ou a família (caso houvesse a viabilidade do produto ser entregue em domicílio).

A utilização de uma ferramenta dessa dimensão para o monitoramento da execução do Programa propiciaria, a um só tempo, facilidade no processo de gestão e amplo conhecimento pela sociedade local das ações desenvolvidas. As informações coletadas disponibilizariam elementos para avaliar as sobreposições e lacunas na cobertura. Além disso, a adoção de um sistema com essas funcionalidades asseguraria a uniformidade de informações, independentemente do estado executor. Com isso, o processo de monitoramento e avaliação somente precisaria ser complementado com a realização de estudos periódicos, nos moldes que o MDS tem praticado.

Esses elementos, além de aprimorar a gestão e operação, seriam fundamentais para a estruturação de mecanismos duradouros de controle social para o PAA Leite. A disponibilização de ferramentas informatizadas aos segmentos interessados em participar do controle social permitiria subsidiá-los com as informações mínimas necessárias para sua atuação. O MDS poderia avaliar a possibilidade de criação de um portal específico para o PAA, de navegação bastante amigável, contendo os dados de sua execução e os sistemas necessários para sua adequada operacionalização. Esse portal conteria as informações que são requeridas para o efetivo controle social (conselhos atuantes, formas, etc.). Além disso, para o devido estímulo a esse controle, deveriam ser estabelecidas as devidas normatizações, definindo as atribuições e características dos órgãos colegiados que devem exercer esse papel, a estruturação de um processo permanente de capacitação dos conselheiros e a forma de disponibilização de recursos para o desempenho das atribuições pelos órgãos com tal incumbência.

Em face da multiplicidade de agentes operadores, é importante que o PAA Leite disponha de identidade visual e definição de forma de uso de uma marca própria, com forte apelo visual, criando unidade de comunicação para a divulgação de suas ações em âmbito regional ou nacional. Complementarmente a essa iniciativa, é preciso ampliar e qualificar os meios de divulgação do PAA, possibilitando a troca de experiências em sua operacionalização que permitam aos diferentes gestores apropriar-se de medidas que qualifiquem sua execução. Essas ações são importantes auxiliares para o monitoramento e controle social do Programa.

Ainda no tocante a gestão, um aspecto relevante é o pagamento direto ao agricultor familiar fornecedor, recentemente aprovado⁶ para o PAA, mas que já era praticado, havia algum tempo, por alguns estados para a modalidade leite. É preciso adotar as normas complementares necessários para que sejam minimizados os problemas de atraso no pagamento dos agricultores, assegurando pontualidade e sistemática padronizada em todos os estados.

Os resultados dos estudos de avaliação deixam claro que a capacitação de todos os agentes que atuam na operacionalização do PAA Leite merece maior atenção. Parte da mão de obra ativa, principalmente na distribuição, estratégica por realizar o contato cotidiano com os beneficiários, precisa ser mais bem preparada. Isso pode ser feito mediante a estruturação de módulos permanentes de capacitação, com conteúdos previamente elaborados e mecanismos de fácil difusão, capazes de dar suporte à formação dos envolvidos. Para isso, o MDS poderá se valer de mecanismos de ensino a distância, facilitando a execução desse processo, reduzindo custos e tornando-o automático e imediato em relação à incorporação de novos colaboradores.

Dos parceiros estaduais e municipais, seria muito importante contar com os suportes em determinados aspectos que não podem ser supridos pelo gestor central do Programa, dado sua execução ter caráter predominantemente descentralizado. Isso envolveria aspectos como o aprimoramento da logística para a distribuição do produto, a melhoria da infraestrutura dos postos de distribuição e o controle de qualidade do leite.

Realizada a abordagem das questões que envolvem a operação e gestão, deve-se tratar do aspecto mais importante para o PAA Leite: a necessidade de estreitar a articulação com outras políticas públicas, estabelecendo as sinergias e ampliando o impacto do conjunto das ações sobre os beneficiários.

Os resultados dos estudos são muito estimulantes quanto aos avanços das condições dos beneficiários fornecedores, o que sugere que a modalidade possa fortalecer seu papel na estruturação da cadeia produtiva do leite, sobre bases mais sólidas para a agricultura familiar. Um primeiro passo foi dado, com o Programa tornando-se indutor da ampliação da rede de tanques resfriadores para a coleta de leite junto aos produtores. Agora é preciso estabelecer formas capazes de explorar adequadamente a potencialidade que essa estrutura capilarizada apresenta e avançar nas unidades de industrialização.

Para avançar de modo consistente nessa direção, faz-se necessária a elaboração de um diagnóstico aprofundado da participação da agricultura familiar na cadeia do leite. O PAA Leite possibilita que, ao menos nos estados em que é executado, possa-se desencadear a organização de um banco de dados georreferenciado (SIG) das informações existentes sobre os laticínios: localização, volume de operação, beneficiários, municípios atendidos, logística, etc. Essas informações podem ser espacializadas e cotejadas com dados secundárias (por exemplo, o Censo 2006) e de conhecimento da realidade local. A estruturação de variáveis com base nessas informações

⁶ DISPOSITIVO CONTIDO NO ART. 23 DA LEI Nº 12.512, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011, RESULTADO DA CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 535, DE 2011, QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE APOIO À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E O PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS, ALTEROU AS LEIS Nº 10.696, DE 2 DE JULHO DE 2003, Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004, E Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006, QUE TRATAM DO PAA.

7 O MAIS GESTÃO É UMA METODOLOGIA ESPECÍFICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM ORGANIZAÇÃO, GESTÃO, PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DESENVOLVIDA E ADAPTADA PARA AS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR, COM ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR PARA A IDENTIFICAÇÃO E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS TÉCNICOS GERENCIAIS E TECNOLÓGICOS, VISANDO INCREMENTAR A COMPETITIVIDADE E PROMOVER A CULTURA DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL E ECONÔMICA DOS EMPREENHIMENTOS.

possibilitará identificar áreas potencialmente produtoras (bacias leiteiras de base familiar) em situações de demanda não abrangida pelo PAA Leite e em situações de ineficiência de operação de laticínios já existentes (exemplo: logística inadequada, focalização ineficiente, etc.). Com isso, será possível estruturar mapa e base de dados de síntese, identificando: i) áreas de boa operação do PAA Leite (aquelas onde não se faz necessária a intervenção); ii) áreas de necessidade de expansão do PPA Leite (sugerindo a implantação de novos laticínios); iii) áreas de necessidade de intervenção em situações que a infraestrutura produtiva já esteja implantada (ajuste de logística, melhoria de focalização, subdivisão ou integração de operações com outros laticínios).

Essa ação poderia ser desenvolvida em parceria pelo MDS e MDA de modo a fomentar a integração e articulação de diferentes políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e suas agroindústrias. De acordo com as situações identificadas, com base na análise dos dados espacializados territorialmente, poderia ocorrer a complementação das informações necessárias para dar suporte ao planejamento das intervenções a ser realizadas. Isso se faria mediante pesquisas mais aprofundadas, na forma de "estudos de caso". Estes deverão ser capazes de fornecer os elementos necessários para a definição precisa da localização de laticínios, a estrutura produtiva, o capital social existente, a logística de coleta e distribuição, a mobilização dos atores, enfim, levantar o conjunto de fatores essenciais ao dimensionamento das instalações e dos demais parâmetros que tornem viáveis a operação da unidade.

Onde já existem os laticínios, as ineficiências operacionais poderiam ser minimizadas com a disponibilização de políticas públicas adequadas às necessidades (como o Mais Gestão,⁷ por exemplo). Em complementação ao

processo, seriam efetivadas capacitações das associações na gestão dos laticínios, provido o suporte técnico para o período inicial de operação, com acompanhamento e monitoramento das ações e discussão de arranjos locais viabilizadores das intervenções propostas. A integração das políticas deve disponibilizar todo o pacote necessário para que os laticínios possam operar adequadamente, sob a gestão da agricultura familiar.

Esse processo estabelecerá uma forma de atuação proativa, valendo-se das condições proporcionadas pelo PAA Leite. A resultante seria o desenho de estratégias e prioridades para a inserção mais qualificada da agricultura familiar na cadeia, de modo verticalizado, capaz de melhor remunerar a atividade e suprir não só a demanda da modalidade, mas também ampliar a participação das agroindústrias familiares na produção de derivados para a alimentação escolar e outros mercados. Uma estratégia desse tipo poderia inclusive possibilitar a ampliação do PAA Leite para outras regiões que fossem capazes de garantir a implementação de circuitos locais e regionais de abastecimento, dotados de sustentabilidade.

Se a montante da distribuição o PAA Leite pode ser o indutor do crescimento da participação dos agricultores familiares no mercado, a jusante pode se constituir num elemento nuclear para a ampliação da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. Para isso, também é importante estabelecer sinergia entre o PAA Leite e iniciativas de educação alimentar, de orientação nutricional e consumo consciente, que realizadas cotidianamente e de forma adequada ao perfil das famílias e às condições que o atendimento ao público realizado nos postos proporciona sejam capazes de promover melhorias nas condições de segurança alimentar do público.

Referências

BARROS, A. R.; SOARES, A. O. C.; MAGALHÃES, A. M.; SILVA, L. B. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite. *Cadernos de Estudos*, Brasília, n. 13, p. 127-133, 2010.

MAGALHÃES, A. A.; SOARES, A. Os impactos do PAA-Leite sobre o Preço, a Produção e a Renda da Pecuária Leiteira in: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. (Org(s)) Programas do MDS – Resultados. Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, DF; MDS; SAGI, Cap. IV, p. 143-196, 2007.

MARTINS, S. P.; MOREIRA, C. B. S. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – Apoio à Produção para o Consumo de Leite. *Cadernos do CEAM*, ano IV, n. 14, p. 125-135, ago. 2004.

ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M.; SÓ, L. L. S. O PAA-Leite na Bahia e em Minas Gerais: uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação. *Cadernos do CEAM*, ano V, n. 24, p. 57-89, ago. 2006.

SOARES, A. Avaliação Qualitativa do PAA-Leite. PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. (Org(s)) Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, DF; MDS; SAGI, Cap III, p. 109-139, 2007.

SOARES, A. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos Modalidade Leite (PAA-Leite) e das Famílias dos Beneficiários Consumidores de Leite*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011. 22 p.

Coordenação e efeitos sinérgicos em Políticas Públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar

MARIO LUCIO AVILA¹

EDUARDO LIMA CALDAS²

SILVIA REGINA AVILA³

¹ PROFESSOR ADJUNTO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, CAMPUS DE PLANALTINA.

² PROFESSOR DOUTOR DA ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (EACH/USP – LESTE). REFLEXÕES SOBRE ESTE TRABALHO FORAM REALIZADAS NO PERÍODO DE PÓS-DOUTORADO NA UMR ART-DEV (CIRAD/MONTPELLIER), COM BOLSA DA CAPES.

³ MESTRE EM AGRONEGÓCIOS PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (PROPAGA/UNB).



“ A superação da concepção setorial no enfrentamento aos problemas sociais é tida hoje em dia como remédio bem recomendado tanto por especialistas quanto por políticos envolvidos com a formulação de políticas públicas. ”

A superação da concepção setorial no enfrentamento aos problemas sociais é tida hoje em dia como remédio bem recomendado tanto por especialistas quanto por políticos envolvidos com a formulação de políticas públicas. Problemas complexos exigem o reconhecimento de soluções complexas, tanto no desenho quanto na avaliação de programas.

O caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que completa dez anos, é o reconhecimento da necessidade de discutir com distintos setores e integrar propostas de soluções. Nesse caso, o arranjo mais bem sucedido se realizou com a merenda escolar, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que já contava com mais de sessenta anos de existência.

O entendimento dos avanços da articulação dos dois programas, no entanto, não impede que novas leituras do processo possam ser feitas e discutidas, visando aprimorar o leque de possibilidades.

A concordância de que há arranjos possíveis e de que pode haver mais sinergia e coordenação naqueles já existentes é o motivador do presente texto. O resgate da trajetória de ambos os programas demonstra que a continuidade de políticas públicas não impede que os aprimoramentos sejam feitos e novas articulações sejam criadas pela ampliação de escopo dos programas.



Diante desse entendimento, o objetivo da comunicação é analisar as trajetórias do PAA e do PNAE e discutir os elementos explicativos para a articulação dos programas, depositando ênfase na compreensão do espaço de ação pública dessa articulação e nos efeitos ampliados decorrentes dessa interação.

Estabeleceu-se, portanto, uma leitura teórica que permite dialogar com essa complexidade. Reconhecer a ação pública como produtora dos resultados e efeitos das políticas significa, por outro lado, um maior esforço na busca por coordenação de políticas públicas e sinergias.

Os instrumentos metodológicos utilizados foram: *i)* revisão da literatura; *ii)* identificação de experiências; *iii)* visitas de campo e análise dos dispositivos acionados na formulação e implementação das políticas.

Colocados os objetivos e os instrumentos metodológicos, a sequência da comunicação visa recuperar a trajetória de cada uma das políticas, fazer uma análise das articulações possíveis e, em seguida, apresentar as contribuições sobre coordenação e sinergias em políticas públicas. Por fim, apresentamos o que chamamos de efeitos e defeitos na articulação das políticas, seus limites e desafios e algumas considerações finais.

Logo, utilizando os conceitos propostos por Santos (2004), buscamos mapear onde estão situadas, nas políticas públicas estudadas, as ausências daquilo que poderia proporcionar maior sinergia entre as políticas, pretendendo trazer uma expansão das experiências, enriquecendo e ampliando as possibilidades para uma futura ampliação da sinergia entre o PNAE e o PAA.

Portanto, o trabalho está focado em dimensão mais abrangente na sociologia das ausências/emergências e do ponto de vista das técnicas em instrumentos metodológicos em revisão da literatura e de conteúdos.

Programa de Aquisição de Alimentos – Histórico e trajetória

O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e entre suas diretrizes estão: *i)* incentivar a agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social por meio do consumo e valorização dos alimentos produzidos por esse segmento produtivo; *ii)* fomentar o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; *iii)* promover o abastecimento alimentar por meio das compras governamentais e da alimentação escolar; *iv)* incentivar a formação de estoques públicos de alimentos por agricultores familiares, suas cooperativas e associações; *v)* fortalecer os circuitos locais e regionais de comercialização de alimentos.

O PAA nasce do bojo das políticas sociais atreladas à segurança alimentar, e vem sendo executado e financiado, em âmbito nacional, por dois ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). As diretrizes do PAA, a definição das medidas necessárias para a sua operacionalização, a sistemática da aquisição de produtos, os preços praticados, as regiões prioritárias e as condições de doação e de venda dos produtos são coordenadas pelo chamado Grupo Gestor do PAA.

O Grupo Gestor é composto e coordenado pelo MDS e por representantes de mais cinco órgãos federais, como o MDA, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério da Educação (MEC).

Na esfera municipal de governo é que se instituem os chamados Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), responsáveis pela discussão entre a sociedade civil e o estado das políticas públicas para o meio rural, entre elas o PAA.

Para o agricultor acessar o Programa, é preciso obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e comprovar que sua renda, área, mão de obra e produção se enquadram na produção familiar.

O PAA opera atualmente quatro modalidades de execução: incentivo à produção e consumo de leite (PAA Leite), compra com doação simultânea, compra direta e formação de estoques.

A compra com doação simultânea representa ao mesmo tempo a compra governamental e o imediato atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional de pessoas em risco de insegurança alimentar.

O PAA Leite, por sua vez, tem por objetivo adquirir leite de pequenos produtores familiares, processá-lo, ensacá-lo, transportá-lo e distribuí-lo gratuitamente a famílias carentes em situação de risco alimentar.

As duas modalidades juntas respondem por quase 90% dos R\$ 665 milhões de recursos do Programa e atendem mais de 160 mil agricultores familiares.

A título de exemplo, a execução do Programa no Distrito Federal se dá por meio da Secretaria de Agricultura (Seagri) e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Em 2008/2009, contabilizavam-se algo como 200 toneladas de alimentos comprados de cerca de 190 produtores familiares e recursos da ordem de R\$ 625 mil. Já no ano de 2012, foram 1.400 toneladas de alimentos comprados de 889 produtores e movimentados mais de R\$ 5 milhões. O alcance atual estimado do Programa no Distrito Federal é de 24 mil beneficiários.

As variedades de produtos comprados em 2012 no Distrito Federal são diversas. Aproximadamente 60% das compras do PAA foram de hortaliças (fruto), 15% de folhosas e 20% de frutas; os lácteos aparecem com participação de 4,26% das compras.

Programa Nacional de Alimentação Escolar – Histórico e trajetória

O PNAE teve sua origem na década de 40 do século XX. O Instituto de Nutrição à época defendia que o Governo Federal deveria oferecer alimentação aos escolares, porém, por falta de recursos, o projeto não pôde ser concretizado.

Em março de 1955, por meio do Decreto nº 37.106/1955, o Ministério da Educação (Governo Federal) instituiu a Campanha de “Merenda” Escolar (CME). Em 1956, por meio do Decreto nº 39.007 de novembro de 1956, a Campanha de “Merenda” Escolar (CME) passa a ser chamada de Campanha Nacional de “Merenda” Escolar (CNME).

Em 1965, após o golpe militar, outro decreto (Decreto nº 56.886 de setembro de 1965) alterou o nome do programa, que passa a ser chamado de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). O financiamento desse programa continua contando com a colaboração internacional (americana): Alimentos para a Paz, financiada pela United States Agency for International Development (Usaid), e o Programa Mundial de Alimentos, financiado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU).

Entre 1973 e 1974, foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e executada sua primeira fase. Os públicos beneficiários desse programa eram gestantes, nutrízes e crianças de até sete anos na população de baixa renda e os escolares de sete a quatorze anos. A segunda fase do Programa, executada entre 1976 e 1979, além da alimentação escolar, também tinha sob sua égide dez outros programas.

A partir de 1976, a alimentação escolar passou a ser financiada com recursos públicos alocados no MEC. Em 1979, o nome do programa é novamente modificado. A partir de então passou a se chamar PNAE.

Em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), vinculada ao MEC, que, entre outras atribuições, tornou-se responsável pela formulação, financiamento e gerenciamento da alimentação escolar.

Os processos de aquisição dos gêneros alimentícios mantiveram-se centralizados, e os alimentos formulados e industrializados passaram a ser comprados por intermédio de licitações públicas. Os inconvenientes de uma política centralizada eram muitos, desde logísticos, relacionados com dificuldades em armazenar e distribuir os gêneros alimentícios, até culturais, relacionados com o desrespeito aos hábitos alimentares locais.

Somente em 1983, no bojo do processo de redemocratização do país, é que se observa o início de uma tendência à descentralização. Nesse ano, pela primeira vez, tentou-se a descentralizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio da municipalização da gestão da alimentação escolar nos estados de São Paulo, sob o governo de André Franco Montoro, e do Rio de Janeiro, sob o governo de Leonel Brizola.

A FAE, entre 1986 e 1988, estimulou a descentralização do PNAE por meio de sua municipalização, firmando convênios com 81 municípios do país (CARVALHO, 2009, p. 98). Os municípios se responsabilizavam pelo gerenciamento e pela operacionalização do Programa e, fundamentalmente, pela aquisição de alimentos básicos in natura. Apesar dos benefícios da experiência de descentralização do PNAE, o Programa sofreu com a lentidão na liberação de recursos (o que implicava em intermitência operacional) e com a dificuldade na prestação de contas por parte dos municípios.

Além dos referidos problemas operacionais, havia também a pressão, contra o Governo Federal, da indústria alimentícia⁴ de produtos formulados (e industrializados).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a alimentação escolar passou a ser um direito de todos os alunos matriculados no ensino fundamental, por meio de programas de suplementação alimentar a ser desenvolvidos pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Em 1993, o Movimento da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida conseguiu, por meio de intensa articulação da sociedade civil e pressão ao recém-empossado governo Itamar Franco, instituir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), instrumento importante para fortalecer o processo de convênios dos municípios com a FAE e para normatizar e institucionalizar o processo de descentralização da execução do Programa. Assim,

no primeiro semestre de 1993, foram firmados convênios com 26 estados e 24 capitais de estados (exceto São Paulo e Rio de Janeiro, que já haviam municipalizado a política de alimentação escolar); e no segundo semestre do mesmo ano, com todos os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

Em 1994, foi promulgada a Lei nº 8.913, de 18 de julho, que oficializou o processo de descentralização do PNAE.

De acordo com essa lei, a transferência de recursos do Governo Federal para os governos municipais ficou condicionada à criação dos conselhos de alimentação escolar, com funções de fiscalizar o Poder Executivo, controlar a aplicação dos recursos financeiros e acompanhar a elaboração dos cardápios.

Assim, além de consolidar um determinado patamar de esforços do processo de descentralização, a Lei 8.913, de 1994, oficializa o processo de participação e controle da sociedade civil no que tange à política de alimentação escolar.

Em 1998, a Lei nº 9.649, de 27 de maio, extinguiu a FAE e transferiu suas competências para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Foi editada uma série de medidas provisórias (MP), entre as quais, a MP nº 1.784 de dezembro de 1998, reeditada como MP nº 2.178-36 de agosto de 2001, que exigia a aplicação de 70% dos recursos transferidos da União para os municípios e estados em produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento econômico local.

Em 2003, por meio da Resolução nº 15 de junho de 2003 do FNDE, foi definida em âmbito nacional uma lista de 72 produtos considerados básicos, a qual que compreendia tanto produtos regionais, como o açaí e o queijo de coalho, quanto produtos nacionais, como o arroz e o feijão.

Finalmente, em 2009, a Lei nº 11.947, de 16 de junho, regulamentada pela Resolução nº 38 de julho de 2009 do FNDE, ampliou o PNAE para todo o ensino infantil, educação fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) e tornou obrigatório o gasto de pelo menos 30% dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE em aquisição de gêneros alimentícios diretamente do produtor familiar.

⁴ SEGUNDO FIALHO (1993, APUD CARVALHO, 2009, P. 101-102), "APÓS 1992, AS EMPRESAS NUTRIMENTAL (DESDE 1969), NUTRÍCIA E LIOTÉNICA (DESDE 1978) REPRESENTAVAM 48% DO FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS ENCOMENDADOS PELO GOVERNO".

Articulações possíveis

O principal mérito da nº Lei 11.947, de 2009, é reunir três campos estratégicos quando se fala de desenvolvimento social sustentável: educação, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva dos pequenos agricultores.

Uma maneira de garantir a oferta de produtos e manter o estímulo para a produção passava pela constituição de acesso a mercados considerados certos e seguros. As experiências do PAA e posteriormente do PNAE são importantes nesse contexto. O PAA objetivou desde 2003 ampliar as possibilidades de acesso ao mercado para os agricultores familiares e abriu caminho para o PNAE, que por meio da Lei nº 11.947, de 2009, criou um mercado institucional por meio do qual o poder público é obrigado a gastar pelo menos 30% dos recursos vinculados ao PNAE com produtores da agricultura familiar.

É justo dizer que a criação do PAA é resultado de um aprimoramento na articulação intersetorial das políticas públicas diferenciadas para a agricultura. O reconhecimento por parte dos formuladores de políticas das diferenças necessárias para atender aos diferentes grupos ligados à agricultura também é importante. Por sua vez, a Lei nº 11.947, de 2009, que obriga o uso de no mínimo 30% dos recursos destinados à merenda escolar do PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar é um reconhecimento dessas articulações.

O PAA, por meio das compras com doação simultânea (a modalidade mais utilizada), atende além de escolas, creches, hospitais, asilos e presídios. Turpin (2009) aponta que mais de 50% dessa modalidade visa atender a merenda escolar. Dessa forma, ao menos por dois caminhos os produtores familiares podem chegar aos cardápios escolares: PAA e PNAE, os quais juntos podem render até R\$ 36 mil/produtor/ano.⁵

Embora haja a crescente institucionalização do mercado para os agricultores familiares e nos últimos anos tenha havido uma crescente oferta de crédito e assistência técnica para eles, ainda perduram muitas dificuldades e gargalos.

A comercialização e os instrumentos a ela relacionados foram por muito tempo (e ainda são), obstáculos para uma inserção mais efetiva dos agricultores (sobretudo os familiares) no mercado. Seja pela falta de conhecimento das técnicas e estratégias de mercado, seja pela opção de ser agricultor e não comerciante que adotam muitos agricultores familiares, associadas às características intrínsecas da produção agropecuária (sazonalidade, perecibilidade, dependência climática, etc.) o “depois da porteira” sempre foi considerado um vilão para os produtores.

⁵ CONSIDERANDO NO PLANO SAFRA 2012/2013 A COMERCIALIZAÇÃO DE R\$ 20 MIL/DAP/ANO PARA O PNAE E A COMBINAÇÃO DE R\$ 8 MIL DE COMPRA DIRETA E OUTROS R\$ 8 MIL NA NOVA MODALIDADE COMPRA INSTITUCIONAL.

O reconhecimento dessa lacuna, inclusive, gestou o programa Mais Gestão, do MDA, destinado a qualificar a gestão dos empreendimentos familiares com vistas a atender esses mercados.

Apesar de contemplarem eixos estratégicos da política social do país e merecerem o reconhecimento do sucesso alcançado, o PAA e o PNAE ainda carecem de maior articulação e coordenação.

Trata-se de analisar os desenhos teóricos dos instrumentos de avaliação das políticas e identificar em que medida os objetivos contemplam os efeitos ampliados, ou como as sinergias, coordenação e articulação dialogam intra e internível.

Não significa desconsiderar o que Hirschman (1969) chama de “mão escondida” – os efeitos inesperados e positivos de uma política –, que no caso em discussão existe e é reconhecida.

A capacidade adaptativa das políticas no contexto da ação pública⁶ é capaz de oferecer efeitos inesperados em termos de escala e de escopo. Em outras palavras, é importante reconhecer que o aprendizado acumulado na execução das políticas é capaz de gerar efeitos positivos que devem realimentar os arranjos e incorporar esses efeitos de maneira mais institucionalizada nos desenhos de implementação e avaliação.

Sinergias e coordenação de políticas públicas

Duas questões nos parecem importante quando tratamos de sinergias e complementaridades em políticas públicas: a primeira refere-se aos atores envolvidos nos diferentes momentos desde a concepção e formulação até o monitoramento. A segunda questão está orientada para a implementação efetiva das políticas e as externalidades geradas nesse processo.

A implementação é um processo complexo e decisivo para o sucesso das políticas públicas. A diversidade de atores, tanto formais como informais, normalmente envolvidos no processo caracteriza a complexidade. A relação direta com os direitos, produtos e serviços destinados aos cidadãos e, consequentemente, com o resultado da ação pública configura seu aspecto decisivo.

Em um contexto mais amplo, estamos tratando de gestão pública e de políticas públicas. A integração de forças no âmbito da gestão pública pode resultar em políticas públicas com maior sinergia e escopo. O contrário também pode ser evidenciado, quando políticas públicas com aspectos sinérgicos fortalecem a necessidade de complementaridade e sinergia entre gestores em esferas diferentes.

⁶ QUE CORRESPONDE AO CONJUNTO DE EFEITOS, NÃO NECESSARIAMENTE PREVISÍVEIS E COERENTES, RESULTANTES DE INTERAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÕES INTERDEPENDENTES, ENTRE OS AGENTES DESSAS INSTITUIÇÕES E UMA QUANTIDADE DE ATORES SOCIAIS INTERESSADOS PELAS “DECISÕES POLÍTICAS”, ENTRE ESSES ATORES E OS GOVERNANTES (LAGROYE; BASTIEN ET AL., 2002).

O problema da ausência de sinergia e complementaridade entre os diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (e em particular das políticas sociais) tem importantes antecedentes. Já a preocupação pela intersetorialidade surge recentemente, em meados da década de 1990, como uma preocupação pela “racionalidade administrativa fiscal” resultante da equivocada e caótica expansão de ações estatais fragmentadas e sem coerência sistêmica em torno do que poderia ser definido como “projeto de país”.

A sinergia e a coordenação das políticas, por sua vez, são resultantes da ação pública. Significa dizer que não há um plano deliberado para que os efeitos sejam alcançados. Entende-se que as autoridades dialogam com um número crescente de atores sociais para definir e ofertar bens públicos.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas, desse modo, não seguiria uma lógica racional absoluta *top-down*, mas seguiria uma racionalidade limitada, por vezes contraditória, decorrente do jogo entre vários atores. Em outros termos, as decisões e o comportamento dos atores só pode ser compreendida e explicada pelas limitações impostas pela própria característica das relações entre os atores.

A estratégia dos atores, como frisa Massardier (2003), é negociada e definida de forma contingencial, de acordo com a configuração conjuntural de interesses e recursos, de modo a ampliar a margem de manobra e aproveitar janelas de oportunidade. Por esse motivo, não há uma separação lógica entre política e administração pública. O Estado é resultado de acordos mútuos entre atores políticos e a burocracia que instauram um sistema de regulação cruzada, cuja eficácia é tanto maior quanto maior for a capacidade de negociação entre as partes. O atingimento do consenso se faz de forma incremental, pela experimentação das estratégias e ajustes graduais (LINDBLUM, 1979).

Diante dessa realidade, preconiza-se uma nova maneira de conceber a gestão e as políticas públicas. Cunill Grau (2005) enumera duas premissas que se enquadram nessa ótica no debate sobre intersetorialidade: i) a integração entre setores que possibilita a busca de soluções integrais; ii) a integração entre setores que permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais;

Nesse sentido, torna-se importante um debate conceitual sobre coordenação e, particularmente, sua importância para compreender as complexidades e desafios de uma gestão pública integral.

Coordenar constitui um processo técnico e político. Os melhores instrumentos burocráticos administrativos terão poucos resultados se faltar uma política estratégica direcionada. O sentido de coordenação pró-integralidade recupera a noção de sinergia e compartilhamento.

Conforme aponta Repetto (2005, p. 13),

Processos mediante o qual se gera sinergia entre as ações e os recursos de diversos envolvidos e num campo concreto da gestão pública, ao mesmo tempo em que este processo vai se construindo [...] um sistema de regras de jogos informais e formais através dos quais os atores participantes encontram fortes incentivos para compartilhar. Este processo gerará realmente, uma coordenação pro integralidade quando resultem em: a) fixação de prioridades compartilhadas; b) a alocação acordada de responsabilidades no momento de desenhar as intervenções; c) a decisão soma positiva do que fazer e quanto recurso deve-se mobilizar e d) uma implementação com ações complementares de múltiplos atores, que se aproximem de modo importante aos objetivos planejados por diversos responsáveis pelas políticas e programas sociais.

A coordenação permite, também, reduzir incertezas na interação entre os envolvidos, ajudando a integrar os aportes especializados (VELARDE, 2004) e, ainda, alcançar os seguintes objetivos: i) evitar ou minimizar a duplicação ou sobreposição de políticas públicas; ii) reduzir as inconsistências das políticas; iii) assegurar prioridades de políticas e apontar a coesão e coerência entre elas; iv) atenuar o conflito político burocrático e; v) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas (PETERS, 2002).

Para o alcance efetivo dos objetivos citados, Repetto (2005) aponta que a coordenação deve favorecer a criação de sinergias de distintos tipos: i) cognitivas – que promovam o intercâmbio de informações e conhecimento entre as partes; ii) de processos e atividades – necessárias para implementar ações estratégicas entre diferentes atores de setores participantes; iii) de recursos – para estabelecer articulações e complementaridade entre os participantes em nível do orçamento e das competências em jogo; iv) de autoridade – já que a coordenação exige decisão e força política para criar convergências e articulações.

Associado a criação das sinergias está o alcance da coordenação que se estabelece. A coordenação, segundo Repetto (2005), pode ser feita sob alguma das seguintes quatro alternativas (ou com a combinação delas): i) fluxo de informação; ii) instrumentos e mecanismo de gestão administrativa; iii) orçamento; iv) autoridade para tomar decisões fundamentais.

No espaço de ação pública, Cunill Grau (2005) ressalta a importância de contar com um nodo articulador capaz de fomentar a articulação e promover a coordenação. Peters (2002) enumera diferentes arranjos capazes de fazer esse papel em contextos diversos, entre eles os grupos de trabalho, as forças-tarefas, os comitês interdepartamentais, agências, entre outros.

Coordenação que, segundo Peters (2002) pode variar em função do alcance obtido e possui gradientes: desde um nível de “coordenação positiva” – em

que há o reconhecimento dos atores e a disposição para cooperar –, passando pela “integração das políticas” – que implica articular ideias, procedimentos e estruturas dos envolvidos até o que o autor denominou de “estratégia de governo” – que envolve o tipo de coordenação mais completa e se vincula a processos conjuntos de elaboração das políticas, num marco de plataforma compartilhadas acerca de questões de caráter macro, tais como o desenvolvimento econômico e social do país.

Efeitos e defeitos na articulação das políticas

A trajetória de ambas as políticas demonstram que há significativos avanços na integração entre elas. A analogia ao copo de água pela metade, que alguns preferem dizer meio cheio, e outros, meio vazio, explica bem o olhar.

Ainda que haja ampla definição de competências, ritos e procedimentos necessários para o bom andamento de cada um dos programas, não há recomendações de como promover o diálogo entre as duas políticas. As escolas consomem parcelas de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, mas ambos não se reconhecem como integrantes de um mesmo arranjo.

O PNAE pode ser incluído entre os chamados “programas basilares” do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Esse qualificativo se deve ao fato de ser esse um programa em área-chave e que, ademais, extrapola seus objetivos primeiros e estruturas específicas, sendo capaz de atuar como nucleador de ações integradas que expressam a desejada intersetorialidade da segurança alimentar e nutricional (MALUF, 2009).

O PAA ainda apresenta limites e desafios, sendo os principais a falta de divulgação e o desconhecimento de seus objetivos e forma de funcionamento pelos beneficiários; o atraso na liberação dos recursos; dificuldades com o transporte; a falta de assistência técnica e problemas na obtenção da DAP. Os gestores públicos apontam falta de profissionalização e baixo volume de oferta de produtos e alegam que os pequenos produtores não conseguem entregar os produtos na quantidade necessária, ou não apresentam as especificações sanitárias e os selos de inspeção necessários para a comercialização (TURPIN, 2009).

O Programa carece, também, de avançar em termos de marco legal e de sua institucionalidade, de modo a conferir-lhe todos os atributos de uma política pública, entre outros, no que concerne às ações dos vários setores envolvidos e à regularidade da liberação do montante de recursos.

Quanto ao PNAE, até agora, cerca de 60% dos municípios vêm comprando produtos alimentícios provenientes da agricultura familiar. Barreiras vão des-

de uma infraestrutura logística precária até às dificuldades que os agricultores familiares enfrentam na entrega dos produtos acordados (SOUZA; CHMIELEWSKA, 2011).

Na coordenação das políticas, o desafio maior para o PAA é aproximar as organizações e cooperativas de produtores rurais dos consumidores públicos e privados e dialogar com essa nova modalidade. Para o PNAE, é criar uma nova cultura entre os compradores oficiais, que precisam adequar seus cardápios conforme a safra e os alimentos da região, respeitando a cultura local.

Destaque-se, porém, não estar ainda suficientemente definida a questão da interação das compras governamentais do PNAE e do PAA. Um importante exercício da intersetorialidade propugnada pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional que fundamenta ambos os programas seria a integração da gestão das compras de alimentos por eles realizadas (MALUF, 2009).

A abordagem de Massardier (2003) sobre as redes de políticas públicas destaca a colaboração como elemento que aproxima atores com objetivos comuns, embora seus interesses não sejam necessariamente os mesmos, para defender a inclusão de temas na agenda política, propor soluções ou criar sistemas de apoio à formulação e à implementação de políticas públicas.

Limitações e desafios

Embora a sinergia e a coordenação façam parte da chamada “boa governança”, ainda há um conjunto de dificuldades para seu avanço. As razões que dificultam o avanço da coordenação das políticas públicas segundo Repetto (2005) são as esboçadas a seguir.

Uma questão que afeta maiores progressos está associada à dificuldade de manter, ao mesmo tempo, objetivos aglutinantes da vontade e disposição dos organismos que têm em seu dia a dia responsabilidades setoriais amplas e complexas.

Outro elemento crítico está vinculado à tendência em depositar tarefas de coordenação em ministérios jovens e/ou fortemente técnicos, situações nas quais existe respaldo político, porém não estão construídas capacidades técnicas, ou vice versa.

Os espaços e âmbitos destinados a gerar coordenação requerem suportes técnicos altamente sofisticados, razão pela qual a intersetorialidade, que é própria dos desafios de integralidade, implica transitar de um saber especializado até um saber que, sem perder a experiência do setor x ou do y, deve adicionar conhecimentos de gestão mais transversais, e não próprios de uma disciplina ou setor em particular.

Uma dificuldade vinculada à anterior são os problemas que se observam em termos de construção ou consolidação de ferramentas técnicas para gerir uma coordenação pró-integralidade.

Por último, pode se destacar um desafio fundamental, que está relacionado com a dificuldade de manter uma das maiores prioridades políticas: a busca de sistemas integrais de política social. Isso daria uma razão de ser aos espaços de coordenação.

Considerações finais

Cabe lembrar que não existem caminhos e é caminhando que se faz o caminho, e as trajetórias das políticas refletem esse entendimento.

As iniciativas garantem, por um lado, mercado para os agricultores familiares; por outro, atendem o direito/necessidade de alimentação de crianças e jovens do país. Mesmo apontando que há ainda espaços de reavaliações e melhorias, o PNAE e o PAA mostram que são possíveis a integração de políticas públicas e a geração de sinergias entre elas, promovendo desenvolvimento com equidade e beneficiando segmentos da sociedade, sem a necessidade de ações puramente assistencialistas.

A necessidade de organizar e direcionar a demanda governamental – inclusive a nova modalidade do PAA – como forma e estratégia de apoio à agricultura familiar atende em grande parte as questões apontadas. Além do “mercado institucional”, observa-se também o fortalecimento dos circuitos curtos de produção, conectando o produtor, que se apropria de forma mais plena do valor agregado no processo produtivo, com o consumidor final (comunidade escolar), a quem se garante alimentação de melhor qualidade com conhecimento de origem e procedência.

O reconhecimento das interfaces entre o PAA e o PNAE pode significar mais do que apenas um caso de sucesso e oferecer lições sobre uma nova ótica de gestão em políticas públicas, ao reconhecer que a coordenação e as sinergias são efeitos da ação pública, que dependem dos atores e de seus interesses e, portanto, o Estado não possui monopólio sobre essa positiva coordenação, mas pode aprender muito com o processo e incorporar os aprendizados em novas áreas e velhos problemas.

Referências

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. *Planejamento e políticas públicas*, n. 33, jul./dez. 2009.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela. V. Uma avaliação da efetividade do programa de alimentação escolar no município de Guaíba. 2007. Dissertação (mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2007.

CARVALHO, Daniela Gomes. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 1, n. 32, 2009.

CHONCHOL, Jacques. Soberania Alimentar. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, set./dez. 2005.

CORÁ, Maria Amelia Jundurian; BELIK, Walter. (Orgs.). Projeto Nutre SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 2005, Santiago de Chile. Anais... Santiago de Chile: [s.n.], 2005.52 p.

DELGADO, Guilherme; CONCEIÇÃO, Junia. C. P. R.; OLIVEIRA, Jader Jose. Avaliação do PAA. IPEA: Brasília, 2005.

ELIAS, Norbert. Introdução à Sociologia. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

GASPARONI, Meirelaine Marques. et al. Descontinuidade das ações e políticas sociais e suas repercussões no “empoderamento” das famílias – uma análise do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI). In: 2º SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, 2005, Unioeste. Anais...Cascavel: UNIOESTE, 2005.

HIRSCHMANN, Albert. Projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

LAGROYE, J., BASTIEN, F., et al. *Sociologie politique*. Paris: Dalloz Presses de Sciences. 2002. 599 p.

LERDA, Juan Carlos; ACQUATELLA, Jean; GÓMEZ, José Javier. Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. In: Política fiscal y medio ambiente: Bases para una agenda común. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005. p. 65-88.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*. v. 39, p. 517-526. 1979.

MALUF, Renato. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: Leite, S. et al. (Orgs.). Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

MASSARDIER G. Politiques et action publiques. Paris: Armand Colin, collection «U», 2003, 302 p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MACHADO, Moisés. Continuidade e Mudança: comparação entre as trajetórias das políticas de segurança alimentar de Belo Horizonte e Santos. In: XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007, Caxambu. Anais...São Paulo: ANPOCS, 2007.

MORMONT, Marc. Agriculture et environnement: pour une sociologie des Dispositifs. Économie rurale, 236: p. 28-36, 1996.

NOGUEIRA, FernandodoAmaral. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

OSTROM, Elinor. Diseños complejos para manejos complejos. Gaceta Ecológica, México, v. 54, 2000.

PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Public administration, v. 76, n. 2, p. 295-311, 2002.

REPETTO, Fabian. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, F.; CONTRERAS, C. MANUEL E. (Eds.). La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Guatemala: Inter-American Development Bank, Interamerican Institute for Social Development, 2005.

ROCHA, Giovanna de Moura. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização importa? 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Faculdade de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

SANTOS, Boaventura Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências, In: SANTOS, B. S. (Org.). Conhecimento Prudente para uma Vida Decente. São Paulo: Cortez Editora, 2004. p. 777-821.

SOUZA, Darana; CHMIELEWSKA, Danuta. Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a Policy Dialogue, IPC-IG Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. 2011. (Working Paper 80).

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. Cadernos Fundap, São Paulo, ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

_____. Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros. São Paulo: FGV, 2001.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. Revista de Administração, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Saúde Soc, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

TURPIM, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. Segurança Alimentar e Nutricional, São Paulo, v. 16, p. 20-42, 2009.

VELARDE, Juan Carlos C. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, Espanha, 2-5 nov. 2004. Anais... p. 2-33, Madrid, Espanha, 2004.

VILLA REAL, L. C.; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. Estudo & Debate, Lajeado. v. 18, n. 2, p. 57-79, 2011.

As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos

EMMA SILIPRANDI¹

ROSÂNGELA CINTRÃO²



As hortas domésticas e os quintais são espaços das mulheres por excelência, e o PAA parece estar abrindo inúmeras possibilidades de comercialização dessa produção.

¹ PESQUISADORA DO NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ALIMENTAÇÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (NEPA/UNICAMP).

² DOUTORANDA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS SOBRE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (CPDA/UFRRJ).



Introdução

Entre 2009 e 2010, realizamos uma pesquisa de âmbito nacional sobre a participação das mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).³ Neste artigo, revisitaremos o material qualitativo da pesquisa, destacando e ilustrando, a partir de exemplos, dois aspectos principais.

O primeiro é o importante papel das mulheres para a diversidade de produtos incluídos no PAA, com destaque para a modalidade Compra Direta com Doação Simultânea. Apontaremos exemplos de como o desenho inovador do Programa pode contribuir para valorizar o trabalho das mulheres na agricultura familiar e fortalecer a sua autonomia econômica, ao mesmo tempo em que valoriza a produção e o consumo de produtos alimentares inseridos nas culturas regionais e integrados a sistemas de produção diversificados. Esses fenômenos estão inter-relacionados e se refletem tanto nas famílias produtoras (que fornecem ao Programa), quanto na população beneficiária (que recebe as doações). O Programa pode também reforçar a criação de novas possibilidades de mercados para esses produtos, somando-se a outras iniciativas que favorecem a autonomia do campesinato e promovem modelos mais sustentáveis e diversificados de agricultura. Dessa forma, permite fortalecer a segurança e a soberania alimentar, com potencial para cumprir de fato o papel de “política estruturante” que lhe é atribuído⁴.

³ A PESQUISA FOI OPERACIONALIZADA PELA CONAB, POR MEIO DE UM CONVÊNIO COM O PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), POR SOLICITAÇÃO DO PROGRAMA DE ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE MULHERES RURAIS (POPMPR). RESULTOU EM SEIS RELATÓRIOS (SILIPRANDI; CINTRÃO, DEZ./2009, MAI./2010, JUL./2010, AGO./2010, OUT./2010 E NOV./2010) E UM RESUMO EXECUTIVO (SILIPRANDI; CINTRÃO, S/D).

⁴ NOSSAS CONCLUSÕES APONTAM NO MESMO SENTIDO DE INÚMERAS OUTRAS PESQUISAS SOBRE O PAA, CITADAS NOS RELATÓRIOS E NOS ARTIGOS QUE APRESENTAM OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA (SILIPRANDI; CINTÃO, 2011A; 2011B).

O segundo aspecto a ser destacado, que permeia os exemplos de participação das mulheres, são os limites e desafios para que o PAA contribua de maneira efetiva para a construção de uma maior autonomia econômica das mulheres rurais e para a superação das fortes desigualdades de gênero ainda existentes. O “anonimato” das mulheres no PAA, evidenciado no fato de que constam nos contratos apenas o nome dos seus maridos, e não seus próprios nomes, contribui para que elas não sejam reconhecidas como responsáveis pelas atividades produtivas e está relacionado com a histórica desvalorização e invisibilidade do trabalho das mulheres na agricultura familiar. Os exemplos apontam que ter o contrato em seu nome faz diferença para as mulheres rurais serem mais valorizadas e se apropriarem efetivamente da renda monetária oriunda do PAA. E apontam que a visibilização da presença das mulheres no PAA depende de um conjunto articulado de ações (por parte tanto dos movimentos de mulheres quanto dos diferentes atores envolvidos no Programa) e de uma atenção constante no desenho e na aplicação tanto do próprio Programa como de um conjunto de outras políticas públicas acessadas pela agricultura familiar.

Este capítulo está estruturado em tres partes: na primeira, trazemos exemplos retirados de casos estudados na pesquisa, que ilustram segmentos produtivos em que as mulheres tem tido uma participação marcante, como os produtos de hortas e quintais, a agricultura urbana e peri-urbana, os produtos regionais extrativos, de pesca e mariscagem, e os produtos processados em geral (e polpas de frutas, em particular). Na segunda parte, apontamos alguns desafios que as mulheres enfrentam para conseguir inserir seus produtos no Programa, tais como a existência ou não de apoios externos, a questão de conseguir que os contratos saiam no seu nome, e os fatores que influenciam para que essa questão se resolva. Por último, nas considerações finais, alertamos para a necessidade de que as políticas públicas sejam permanentemente monitoradas com relação ao gênero, para que os direitos das mulheres se efetivem na prática e que não fiquem apenas como adornos nos programas anunciados.

A pesquisa sobre a participação das mulheres no PAA teve uma etapa quantitativa, que buscou dimensionar o percentual de mulheres que estavam participando do PAA, em suas diferentes modalidades, a partir da presença formal de seus nomes nos contratos. E teve uma etapa qualitativa, com a realização de estudos de caso tendo em vista compreender o significado dessa participação. A pesquisa abrangeu todas as modalidades do PAA: Doação Simultânea, Formação de Estoque e Compra Direta (executadas pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab e Compra Direta Local Municipal, Compra

Direta Local Estadual, PAA Leite (executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS], em convênio com governos estaduais e prefeituras). A análise quantitativa foi feita num contexto em que os dados do Programa ainda não incluíam informações sobre o sexo dos fornecedores, o que demandou um trabalho de cruzamento com outros bancos de dados para identificação da presença do número no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de mulheres, permitindo dimensionar pela primeira vez a participação formal das mulheres no PAA. A partir de 2009, os bancos de dados da Conab e do MDS passaram a incluir essa informação, facilitando o monitoramento posterior.

Na parte qualitativa, foram visitados municípios selecionados de quatro estados – Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, com foco em diferentes modalidades. Foram adicionalmente entrevistados grupos de mulheres em dois eventos nacionais organizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2009. Nos estados visitados, foram feitas exposições e discussões sobre os dados quantitativos com gestores do Programa, técnicos e lideranças estaduais de mulheres rurais. E foram visitados e entrevistados um conjunto de atores envolvidos localmente com o PAA, como agricultores familiares (mulheres e homens) que forneciam ao Programa, lideranças de movimentos e organizações rurais, agentes públicos, técnicos de organizações não governamentais. Buscamos entender o que estava por trás dos dados quantitativos. Por que o percentual de mulheres nos contratos era baixo? Os números refletiam a participação real das mulheres no Programa? Se a participação real das mulheres era maior do que constava nos registros, que significado isso tinha para a vida delas?

O levantamento quantitativo das diferentes modalidades para o ano de 2008 apontou um percentual nacional entre 13% e 29% de nome de mulheres nos contratos. Em todas as modalidades, havia fortes variações no percentual de mulheres entre estados, municípios e mesmo entre organizações dos mesmos municípios, indicando que múltiplos fatores podem estar influenciando numa maior ou menor participação das mulheres. Percebeu-se alguma relação com o tipo de produtos entregues, mas mesmo produtos tipicamente sob a responsabilidade das mulheres apareciam vinculados a CPFs de homens.

A modalidade do PAA com maiores percentuais de mulheres foi Compra Direta com Doação Simultânea. Com efeito, o PAA Doação Simultânea (executado pela Conab) e o PAA Compra Direta Local (executado pelo MDS, em convênio com prefeituras e governos estaduais) contavam com 28% de mulheres no total de fornecedores no ano de 2008. Essas são também as modalidades

que envolvem o maior número absoluto de mulheres no PAA.⁵ Percebeu-se que um dos fatores que contribui para a maior participação das mulheres nessas modalidades é o fato de criarem possibilidades de mercado para uma ampla gama de produtos alimentares, a um preço justo, permitindo iniciar com entregas em menores quantidades e parceladas. Essas características permitiram a inclusão de um conjunto de produtos tradicionalmente vinculados à esfera feminina, ao “autoconsumo”, à “subsistência” e ao “quintal”, cultivados em áreas próximas a casa ou em áreas não aproveitadas para cultivos comerciais. Alguns deles já eram vendidos pelas mulheres, mas numa escala menor e com mais dificuldades, como as aves e ovos, as hortaliças (bastante incluídas no PAA e em vários casos estimuladas por ele), os produtos do extrativismo (frutas, castanhas, pescados, frutos do mar). Outros eram trocados com vizinhos, doados, e uma parte simplesmente se perdia. Há ainda casos em que o PAA cria (ou recria) formas de escoamento para produtos que estavam à margem dos mercados hegemônicos, que estavam sendo deixados de ser produzidos por muitas famílias. Essas modalidades permitem incluir ainda produtos processados no âmbito doméstico (doces, conservas, queijos, embutidos, panificados) e valorizam aqueles produzidos de forma ecológica, que recebem um adicional no preço de 30%.⁶

No entanto, verificou-se que a presença formal das mulheres como titulares dos contratos era muito menor do que sua presença “real” como trabalhadoras envolvidas na produção e entrega de produtos para o PAA. Essa “invisibilidade” ou “anonimato” do trabalho dessas mulheres como agentes econômicos e produtivos na agricultura familiar termina contribuindo para que seu espaço dentro da unidade de produção e da família continue como um espaço subordinado, no qual seu trabalho é considerado como “ajuda”. As causas para os contratos não incluírem seu nome são múltiplas, destacando-se os problemas com a documentação em geral e em especial com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento exigido para a comprovação do enquadramento como agricultoras familiares, a existência de “culturas institucionais” discriminatórias por parte dos agentes públicos e técnicos de organizações não governamentais (práticas e interpretações comuns de que os homens deveriam ser os titulares dos contratos, por serem os “chefes da família”), o fato de suas organizações serem na maior parte informais e apenas o homem ser associado às organizações formais (em especial, no caso das cooperativas, mas também nas associações e sindicatos), a falta de experiências das próprias mulheres e de suas organizações para lidar com a comercialização de seus produtos, entre outras. O resultado desse conjunto de fatores era que, muitas vezes, apesar de trabalharem intensamente na produção de produtos forne-

5 Em 2008, a modalidade Doação Simultânea executada pela Conab envolveu, a nível nacional, um total de 63 mil agricultores e agricultoras familiares, que acessaram o Programa através de 1.244 organizações (associações e cooperativas). O total de recursos desta modalidade foi de R\$ 182 milhões e os percentuais de participação das mulheres em termos de valores são muito semelhantes aos de número de participantes (média de R\$ 2.882,00 por família). As modalidades de Compra Direta Local (Estadual e Municipal) executadas pelo MDS também são significativas, envolvendo em 2008 um total de 44.383 agricultores (homens e mulheres), com um percentual médio nacional de participação de mulheres em torno de 27%. Essas três modalidades juntas representam cerca de 65% do total de famílias agricultoras que acessaram o PAA em 2008 (em todas as modalidades operacionalizadas pela Conab e MDS) e 44% do valor.

6 No entanto, muitos produtos isentos de insumos químicos fornecidos ao PAA não são vendidos como orgânicos, seja por desinformação dos envolvidos, seja por dificuldades de acesso à certificação. Esse é o caso de quase todos os produtos extrativistas.

cidos ao Programa, os recursos obtidos com a venda nem sempre ficavam nas mãos das mulheres, diluindo-se em meio à renda familiar administrada pelos maridos. Colocar o contrato diretamente no nome das agricultoras – entre outras ações – apareceu como importante para o fortalecimento delas.

Percebeu-se ainda que, nas regiões em que existiam movimentos organizados de mulheres rurais, mesmo que esses não priorizassem as questões produtivas, a participação formal das mulheres no Programa era maior, mostrando que um ambiente favorável à discussão dos direitos das mulheres tendia a levar a seu maior reconhecimento como agentes econômicos. Nos casos em que o acesso das mulheres era reconhecido formalmente, eram percebidos diversos resultados positivos. Os produtos “das mulheres” passavam a ser mais valorizados financeiramente, e com isso o próprio trabalho delas passava a ser mais reconhecido dentro das famílias. O recebimento de uma renda monetária traz implicações sobre sua autonomia dentro de casa e proporciona abertura para uma maior participação na vida pública e o contato com novos espaços e instituições (bancos, entidades de assistência técnica, entidades beneficiárias das doações, etc.). Com a participação no Programa, criaram-se também estímulos para que elas passassem participar de feiras, seminários, etc., abrindo-se novas oportunidades de acesso a informações e trocas de experiências. Não menos importante do ponto de vista das agricultoras, elas valorizavam o fato de o PAA melhorar a alimentação de suas famílias, tanto pelo aumento dos produtos para o autoconsumo quanto pelo acesso à renda monetária; e sentiam-se gratificadas por oferecer uma alimentação diversificada, tanto dentro de casa quanto para as pessoas e instituições que recebem os produtos.

A presença das mulheres e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos

Nesta seção, apresentaremos alguns casos em que as mulheres conseguiram, com a ajuda do Programa, superar um conjunto importante de obstáculos para o fortalecimento de sua produção e da comercialização, que se caracteriza por ser pouco especializada e extremamente diversificada. Esses exemplos ilustram o grande potencial da modalidade Compra Direta com Doação Simultânea de serem “apropriadas” pelas mulheres rurais, seja individualmente, seja por meio de grupos produtivos. O fato de proporcionarem um mercado

a um preço justo, por um período predeterminado, estimula a produção em maior escala, promove o aprendizado sobre o mercado e pode dar mais segurança para o reinvestimento em equipamentos. Nos casos em que há uma maior continuidade ao longo dos anos, o PAA pode contribuir também para uma melhor estruturação da produção, do processamento e adequação às exigências sanitárias, permitindo às famílias ou aos grupos produtivos acessar outros mercados.

Ao mesmo tempo, os exemplos apontam que é a presença das mulheres que permite que as modalidades Compra Direta e Doação Simultânea incluam em torno de trezentos produtos diferentes em nível nacional, com semelhanças e recorrências (que refletem o sistema produtivo da agricultura familiar), mas também com variações que refletem a cultura e as potencialidades de produção de cada região, reforçando os efeitos positivos do PAA enquanto política estruturante que reforça a produção de alimentos e a segurança alimentar das famílias (produtoras e beneficiárias das doações).

As hortas e os quintais: alguns exemplos em Minas Gerais

As hortas domésticas e os quintais são espaços das mulheres por excelência, e o PAA parece estar abrindo inúmeras possibilidades de comercialização dessa produção. Em Barbacena, Minas Gerais, existe uma produção comercial de frutas e hortaliças voltadas para a venda no mercado atacadista (centrais de abastecimento [Ceasas]) que é tradicionalmente liderada pelos homens. Ali, a inserção do PAA por meio de uma liderança atenta ao potencial das mulheres abriu portas para a venda de produtos do quintal que normalmente se perdiam:

Porque este grupo vendia apenas para a Ceasa e pensava apenas em “caixote”. [As mulheres] passaram a ver que o molho de salsa e cebolinha podia vender: “Mas a Conab compra isso?” Elas começaram a ver o que tinham na horta. [...] Porque tem coisas que elas não colocavam [à venda]. Espinafre, por exemplo, brota e toma conta. E elas não pensavam que espinafre gera renda. Veio o PAA e o que aconteceu: espinafre compra para a creche, limão compra para a creche. Então elas começaram a pegar aqueles produtos que eram só para o consumo doméstico e tinha excedente e começaram a ofertar para a Compra Direta. O limão foi uma coisa que, na cabeça delas, o limão não vendia. Ai nós começamos a alertar que era bom para a saúde, para o hospital, a creche, o asilo. Agora, às vezes, tem só cinco caixas de limão e a gente dá preferência para as entidades onde têm pessoas mais vulneráveis. [...] E limão era produto que aqui não vendia: ficava lá, perdia, agora vende. [...] (Mulher, liderança popular e integrante do Conselho Municipal de Segurança Alimentar)

Tudo o que tinha ali na horta, ali no quintal, vai para o PAA. Por exemplo, a ora-pro-nóbis tem muito na região e a gente colocou no projeto novo. Eu tenho dito para elas assim: tudo o que vocês consomem, a Conab pode comprar: taioba, ora-pro-nóbis. (Técnico da Conab que acompanha a região)

É interessante notar que o mercado que se cria para esses produtos vem acompanhado de sua revalorização em termos de sua importância para a saúde. Por outro lado, são produtos adaptados ao clima regional e inseridos nos hábitos alimentares locais, ou seja, ambientalmente adequados. Nessa região de Minas Gerais, o PAA ajudou a articulação regional em torno dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. Uma das preocupações que aparecem nos Conselhos (e que valoriza ainda mais os produtos “dos quintais”) é o fornecimento de produtos com menos “contaminantes químicos”, ou seja, produzidos sem o uso de agrotóxicos (bastante utilizados na produção comercial vendida à Ceasa, que fica normalmente sob a responsabilidade dos homens). Os efeitos dessa valorização são múltiplos: o recebimento de recursos financeiros por parte das mulheres, a alimentação saudável e adaptada à cultura local, em contraposição à hegemonia da produção baseada em agroquímicos.

Faz diferença o projeto estar no nome dela [da mulher que produz]. Elas falam assim: o projeto foi no nome da mulher e isso é importante. Porque elas passaram a ir para as reuniões, a ficar preocupadas com a data de entrega da Conab, porque está no nome delas e elas têm que prestar conta. E passaram também a falar em diversificar a produção, que antes era o marido que determinava. A gente começou a falar o que a escola precisava e as mulheres ficaram mais preocupadas com o cardápio múltiplo. Porque uma produção pequena para o consumo lá na casa, todo mundo tem. No vender, as mulheres começaram a ter esta preocupação também: então vamos plantar um tanto de inhame também, porque vai dar na creche, vai dar na escola, vai dar no hospital. [...] As mulheres têm mais preocupação em diversificar mais a produção, porque têm o olhar da diversificação da casa e pensam que na creche deve ser assim também. (Mulher, liderança popular e membro do Conselho Municipal de Segurança Alimentar)

[O PAA teve impacto para as mulheres rurais?] Teve, sim. Lá [em Barbacena], a partir do momento que teve o projeto da Conab, as mulheres se sentiram mais fortes: vou plantar, posso produzir, que eu tenho onde vender. Mulher gosta muito de plantar hortaliça. [...] Ela planta, mas se não tiver um comércio certo, ela vai perder e isso acaba desestimulando as mulheres, elas ficam cada vez mais para baixo. Aí elas querem sair pra trabalhar de doméstica, que é mais fácil e pelo menos elas têm um dinheiro certinho. Na roça é mais fácil para elas, mas se não tiver este estímulo elas acabam abandonando mesmo. [...] A gente sempre fala que o PAA é um dinheiro

a mais, para eles continuarem. A partir do PAA muita coisa mudou. Porque as pessoas não acreditavam que era possível. Antes a agricultura familiar era limitada ao comércio na Ceasa. Depois viram que podem vender ao PAA, ao restaurante popular, que podem participar de uma licitação. Agora vem a merenda escolar, que facilita também. Está havendo outros mercados de trabalho. [...] Melhora a alimentação, melhora a autoestima, tem um destino para a mercadoria, tem dinheiro no bolso. Porque é muito ruim você ter motivo para ficar triste e ficar doente, é muito ruim. Então você tem um motivo para estar plantando e produzindo. (Mulher, liderança estadual do movimento sindical de trabalhadores rurais em Minas Gerais, originária da região de Barbacena)

O PAA e os grupos de mulheres da agricultura urbana e periurbana

Ainda em Barbacena, foi citado o exemplo de um grupo de jovens, filhos e filhas de agricultores periurbanos, que começou a produzir morangos orgânicos para fornecer ao PAA. Sua produção ficou conhecida, e o aumento da demanda fez com que passassem a vender diretamente aos consumidores. Outros exemplos, na região metropolitana de Belo Horizonte, indicam um potencial do PAA no fortalecimento de iniciativas periurbanas. Em Três Marias, um grupo de mulheres começou com uma horta orgânica numa área rural muito próxima da cidade. Elas se estruturaram numa cooperativa e fizeram inicialmente um pequeno projeto para o PAA. Com as entregas certas, foram crescendo e estruturando mais a produção, a prefeitura apoiou a construção de um galpão para estocagem e instalou perto da horta uma cozinha comunitária (com espaço para higienizar e embalar os alimentos) e um restaurante popular. Em 2008 o projeto para o PAA envolvia 62 mulheres, e esse mesmo grupo estava ampliando suas possibilidades de mercado, fornecendo alimentos também para uma fábrica local que oferecia mil refeições por dia a seus empregados. E os produtos da horta eram buscados por consumidores urbanos (inclusive restaurantes), atraídos pelo fato de serem frescos e produzidos sem agrotóxicos. São exemplos de como a participação no PAA permitiu a ocupação de novos mercados, criando novas oportunidades de renda. Esses grupos passam a não depender apenas dos recursos obtidos com o Programa.

A transição para a agroecologia e a retomada de alimentos “esquecidos”: o caso do Rio Grande do Sul

Na região de Pelotas, no sul do Rio Grande do Sul, caracterizada pela convivência do latifúndio extensivo com enclaves de agricultura familiar e assentamentos, o PAA veio reforçar a renda de famílias que estavam muito descapitalizadas. Ali existem canais de comercialização já estruturados para

os principais produtos da agricultura familiar (feijão, batata, milho, pêssego, fumo, leite), por meio das cooperativas ou de contratos de integração com agroindústrias (casos típicos do fumo e do pêssego, o primeiro em expansão e o segundo em decadência). Pela divisão sexual do trabalho tradicional na região, esses produtos ficam sob a responsabilidade masculina, mesmo que as mulheres também se encarreguem de muitas de suas tarefas produtivas. O que fica sob a responsabilidade das mulheres são os produtos da horta e dos arredores da casa, além das pequenas criações e dos produtos transformados. Estudos e relatos apontam que muitas famílias agricultoras já não estavam mais mantendo a horta, vivenciando-se uma diminuição da produção para o autoconsumo e um aumento da dependência da renda monetária (obtida com a venda dos produtos comerciais ou com o trabalho assalariado), mesmo para a compra de alimentos do dia a dia.⁷ No entanto, com o PAA, voltou-se a criar mercados para produtos que já não se encontravam mais para vender, como vários tipos de abóbora, batatas-doces, carás, inhames. Nesse processo, as mulheres voltaram a aumentar suas hortas e a inserir produtos que “já estavam perdidos” na alimentação das famílias, contribuindo para uma alimentação mais diversa e natural e menos dependente dos produtos industrializados.

Há relatos, ainda, de que o PAA e outras iniciativas, tais como as feiras ecológicas e experiências de venda de produtos sem agrotóxicos para a alimentação escolar incentivadas pelo governo estadual, reforçaram-se mutuamente e têm ajudado muitas famílias a deixar a produção do fumo, uma cultura que vem ganhando terreno na região nos últimos dez anos e que tem como principal atrativo a segurança da compra da colheita por parte das fumageiras. Porém, tem como desvantagens o fato de ser uma cultura extenuante fisicamente, que exige trabalho intenso de todos os membros da família durante praticamente todo o ano, apoia-se no uso intensivo de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos) e provoca inúmeros problemas de saúde nos trabalhadores (inclusive a doença do fumo verde, provocada pelo contato com a nicotina das folhas). Além disso, é um cultivo em que os produtores ficam totalmente à mercê das empresas que fornecem os insumos e a assistência técnica e estabelecem de forma unilateral o preço e a classificação das folhas, fazendo com que, frequentemente, as famílias fiquem endividadas. Foi mencionado em várias entrevistas que as mulheres rurais, por sua maior preocupação com a saúde da família, são as principais incentivadoras e impulsionadoras de processos de transição para a agroecologia. Em algumas comunidades onde o fumo é amplamente predominante, famílias que conseguem fazer essa transição para a agroecologia e diversificam a produção passam a vender produtos ecológicos também para os vizinhos, melhorando não apenas a alimentação da própria família, mas das famílias vizinhas.

7 VER A ESSE RESPEITO O TRABALHO DE BECKER ET AL. (2009).

A valorização dos produtos regionais - o caso do Maranhão

No Maranhão, estado com maior participação formal das mulheres no PAA, o Programa teve um impacto tanto no fortalecimento das hortas e dos quintais (que incluem vários produtos regionais), quanto no fortalecimento do extrativismo, ambas, atividades que envolvem de maneira importante as mulheres e que em alguns casos se complementam.

O fortalecimento das hortas e dos produtos do quintal proporcionado pelo PAA pode contribuir, ao mesmo tempo, para um aumento da renda das mulheres, para a ocupação de mão de obra familiar e para a melhoria na alimentação nas instituições que recebem os recursos (na maioria, escolas, mas também alguns hospitais). Também nesse caso se evidencia a diversidade de produtos incluídos e sua relação com a cultura alimentar local:

Elas trabalham muito com hortaliças, com cheiro-verde (coentro com cebolinha). Aqui no Maranhão tem uma folha, que é a vinagreira, que eles fazem o famoso cuxá. [...] Então a maioria das pessoas que trabalham com horticultura tem a vinagreira, aqui no Maranhão. Parece até uma erva daninha, que todo lugar tem vinagreira. Eles usam no dia a dia. A vinagreira é usada para fazer o arroz de cuxá, ou somente o cuxá puro, com o camarão. [...] A gente trabalha com uma grande variedade de produtos. [...] Aqui nós temos uma planta nativa que é chamada jongome. Então aquilo ali é nativo, ninguém planta. Mas mesmo assim nós [a Conab] compramos. Porque o agricultor tem que ir lá, colher e colocar no Programa. Então a gente costuma dizer que nós compramos do jongome à carne de boi. Tudo que tiver, que o produtor produzir, nós compramos no Programa. [...] [Estes produtos entravam na merenda antes?] Eu acredito que não. Porque o que a gente ouve nas viagens, principalmente do diretor de colégio, é que os alunos toparam, e muito, a merenda. Que não é nem merenda: é uma refeição, mesmo. Está entrando o arroz, fazem o arroz de cuxá, tem o jongome, carne de bode, galinha e ovos caipiras, polpa de fruta, fruta in natura tem bastante. [...] (Técnico da Conab - Maranhão)

De fato, os dados quantitativos a partir dos projetos aprovados na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea da Conab no Maranhão indicam em 2008 o fornecimento de mais de 130 diferentes tipos de produtos, muitos deles sob a responsabilidade das mulheres.⁸

A existência de uma complementaridade entre o trabalho das mulheres no extrativismo e o trabalho nas hortas e quintais apareceu tanto das mulheres quebraadeiras de coco de babaçu (no interior do estado), quanto das marisqueiras da ilha de São Luís (litoral). A grande flexibilidade do PAA em termos de recebimento de produtos e de opções de entrega permite reforçar e valorizar essa complementaridade, criando novas alternativas de renda monetária para as mulheres.

8 OS PRODUTOS ABRANGEM TUBÉRCULOS, CASTANHAS, VERDURAS, CARNES (DE FRANGO, BOVINA, SUÍNA, CAPRINA), PEIXES E MARISCOS (QUATORZE TIPOS DIFERENTES), OVOS, MANDIOCA E DERIVADOS (FARINHA DE PUBA, MASSA DE MACAXEIRA, FARINHA DE MANDIOCA, TAPIOCA), GRÃOS (ARROZ, FEIJÃO, MILHO), MEL, HORTALIÇAS (32 TIPOS DIFERENTES), FRUTAS IN NATURA E PROCESSADAS COMO POLPAS E DOÇES (28 FRUTAS DIFERENTES - EXTRATIVAS E DOS QUINTAIS).

O caso das quebradeiras de coco de babaçu é ilustrado pelo depoimento de uma técnica da Conab:

Elas não param: quando não estão quebrando coco, estão dentro da horta. É uma correria. [...] Um dia nós [da Conab] fomos a campo [...] e chegou um caminhão cheio de mulheres. Elas estavam preocupadas porque estavam dizendo que iam denunciar que elas estavam no programa de subvenção do babaçu (quebrando coco) e estavam também no PAA. Ai elas argumentaram que trabalham nas duas atividades [...], que não podiam deixar nenhuma das duas, porque uma ajudava a outra. [...] Elas dizem que antigamente não tinham o que fazer [como fonte monetária, além do coco] e não ser trabalhar na rua [nas cidades]. Agora até precisam botar um auxiliar para ajudar. Porque elas têm a horta. [Elas já vendiam as coisas que elas vendem hoje para o PAA?] Algumas vendiam na feira, de porta em porta, para vizinho. Mas não tinham certeza de que elas iam vender todos aqueles produtos. E com o PAA elas têm certeza de que elas estão plantando aquele produto ali e têm para quem entregar. Então elas têm interesse em crescer a horta: "eu trouxe meu filho, que estava lá na rua, para me ajudar, para crescer a horta". Já não está desempregado. Então já não vai de porta em porta, não tem medo que vai estragar. (Técnica da Conab – Maranhão)

A inserção dos produtos dos quintais parece estar sendo importante para criar alternativas de renda monetária para essas mulheres, que têm forte dependência do babaçu e recebem por eles preços aviltantes. A compra das amêndoas é centralizada por poucas indústrias, que pagavam às mulheres, em 2010, entre R\$ 0,60 e R\$ 0,90 por kg, bastante abaixo do preço mínimo de referência, estabelecido pela Conab em R\$ 1,46. A partir de 2009, a Conab começou a atuar com o Programa de Subvenção da Amêndoa do Babaçu (que não faz parte do PAA), utilizando recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos do Governo Federal e pagando às quebradeiras a diferença entre o preço pago pelas empresas compradoras e o preço mínimo de referência.⁹ Apesar da grande importância dessa iniciativa para as quebradeiras de coco, que pela primeira vez estavam recebendo um preço mínimo por seu produto, não se percebia nessa política o mesmo papel estruturante que tinha o PAA, pois não se refletia nos preços gerais do mercado nem permitia às mulheres investir no processamento das amêndoas ou criar outras opções de mercado. O azeite de babaçu é bastante apreciado e utilizado pela população para cozinhar, mas sua inserção no PAA Doação Simultânea ainda era tímida: em 2008, doze organizações forneceram esses produtos.

No município de Itapecuru-Mirim, visitamos uma organização de quebradeiras de coco que reúne 35 "clubes de mães" e foi pioneira no acesso ao PAA Doação Simultânea da Conab. No Maranhão, os "clubes de mães" surgiram

com o objetivo fortalecer a cidadania das mulheres, a busca de direitos e mais participação social, bem como apoiar mulheres que estavam sendo expulsas da terra. A partir dessa organização, as mulheres rurais começaram a participar também do sindicato de trabalhadores rurais. Um dos elementos aglutinadores das mulheres nessas associações têm sido os empreendimentos produtivos e a busca de alternativas para a comercialização do babaçu e outros produtos das quebradeiras. Em 2000, a União de Clubes de Mães de Itapecuru conseguiu recursos por meio de um projeto para a compra de uma máquina de extração de óleo de babaçu, e as mulheres receberam cursos de capacitação para aprender a fabricar de sabonete a partir do óleo, buscando agregar valor e sair das mãos dos comerciantes e fazendeiros, que até então constituíam os únicos compradores. Com os recursos obtidos das atividades das associadas, compraram um terreno na sede do município, onde hoje é a sede da União e da Associação de Quebradeiras. Posteriormente, com recursos do MDA, instalaram ali um conjunto de atividades, que inclui a máquina para extrair óleo, a fábrica de sabonetes, uma horta, instalações para criação de frangos, porcos e peixes. Conseguiram com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) cursos para aprimoramento de produtos para a alimentação. Em 2005, fizeram o primeiro projeto para o PAA, após saberem do Programa em uma reunião do Território da Cidadania. Na primeira proposta, vinte mulheres entregaram mesocarpo de babaçu para a merenda escolar, cada uma recebendo R\$ 100,00. Era um projeto pequeno, para ganhar experiência. Ano a ano foram ampliando o número de produtos e de mulheres envolvidas, incentivando as associações nas comunidades rurais a fazerem seus próprios projetos.

Em 2008, três anos depois, a União dos Clubes de Mães e a Associação das Quebradeiras do município de Itapecuru-Mirim apoiavam o gerenciamento de onze projetos no PAA Doação Simultânea, cada um apresentado por uma organização diferente, num valor total de R\$ 1,1 milhão (em média, R\$ 100 mil por projeto), envolvendo 316 pessoas, dos quais 74% em nome de mulheres e entregando em torno de cinquenta produtos diferentes.¹⁰ A Associação é cadastrada na Conab para o recebimento da Subvenção da Amêndoa do Babaçu. Uma parte significativa da produção realizada na sede (hortaliças, frangos, porcos, peixes) era entregue ao PAA Doação Simultânea, para ser utilizada na merenda escolar e também em hospitais e outros projetos. Outra parte era absorvida por pequenos comerciantes locais, que revendem em feiras. Ao mesmo tempo, as mulheres que trabalham no projeto levavam produtos para casa, de forma que, além da renda obtida, diversificam a alimentação das famílias. A horta já existia antes do PAA, mas teve sua área aumentada com a perspectiva de venda garantida dos produtos. Parte dos recursos ob-

9 EM 2009 E 2010, A SUBVENÇÃO HAVIA ATENDIDO CERCA DE OITOCENTAS QUEBRadeiras DE COCO, PRATICAMENTE SE EQUIPARANDO AOS VALORES DO PAA COMPRA DIRETA MUNICIPAL NAQUELE ESTADO.

10 CINCO PROJETOS ENTREGAVAM APENAS UM PRODUTO (ABÓBORA, TAPIOCA, BOLINHO DE MESOCARPO OU BANANA) E OS DEMAIS ENTREGAVAM ENTRE QUINZE E CINQUENTA PRODUTOS DIFERENTES. ENTRE OS PRODUTOS, CONSTAVAM HORTALIÇAS, OVOS, FRUTAS E POLPAS DE FRUTAS (EXTRATIVAS E DOS QUINTAIS), CARNES (GADO, FRANGO, PEIXE, PORCO), ENTRE OUTROS. UM PROJETO INCLUÍA AZEITE DE BABAÇU.

tidos com o PAA tem sido utilizada para melhorar as condições de produção no próprio local (aquisição de equipamentos e insumos para uso nas fábricas, na horta e nas criações). A produção de frango realizada pela Associação na sede do município é um exemplo de aglutinação de um conjunto de iniciativas para alavancar o fortalecimento econômico. A associação se cadastrou para receber doação de milho por meio da Conab (adquirido por meio do PAA Compra Direta) e com a garantia de recebimento do grão fizeram um acordo com a prefeitura, para a cessão de pintos. Para a ração, elas utilizam também a torta do babaçu (subproduto da extração do óleo). O frango produzido era entregue, junto com algumas hortaliças, para o PAA Compra Direta Local, operacionalizado pela prefeitura.

O PAA e os produtos da pesca e mariscagem

Nos dois municípios visitados pela pesquisa na ilha de São Luís do Maranhão (Paço do Lumiar e São José do Ribamar), a existência do PAA Compra Direta Local (operacionalizado pelas prefeituras) contribuiu para uma melhoria nas condições de processamento dos mariscos e para um processo incipiente de organização das mulheres. A pesca e a mariscagem são atividades importantes na ilha, que apresenta um conjunto de rios, estuários e manguezais que servem de habitat para várias espécies de pescado, moluscos e crustáceos, que representam uma alternativa de subsistência para inúmeras comunidades pesqueiras tradicionais, pelo consumo ou pela comercialização. O extrativismo de moluscos e crustáceos é geralmente feito por mulheres chamadas de “marisqueiras”, que trabalham em grupos. Embora elas já façam parte das colônias de pescadores e participem das reuniões, seu processo de organização independente tem se mostrado importante tanto para a melhoria das suas condições de trabalho e comercialização como para a discussão mais geral de problemas enfrentados por elas.

Em Paço do Lumiar, um grupo de mulheres marisqueiras fez um contrato de entrega ao PAA que incluía produtos da horta e do quintal (maxixe, quiabo, vinagreira, jongome, pimentinha, macaxeira, coco d’água), além de mariscos (sururu, camarão) e peixes. Ali as mulheres se ocupam da “mariscagem”, e os maridos, da pesca, embora haja mulheres que pesquem junto com os maridos. As mulheres são sempre as responsáveis pela limpeza dos peixes e mariscos. A pesca não acontece todo dia, porque nem sempre há o marisco, cuja ocorrência depende da maré. Assim, quando não trabalham com o marisco, vão para a horta, e vice-versa. No caso desse grupo, antes do PAA, a maioria dos produtos já era vendida a atravessadores, por ser um município muito próximo a São Luís. Mas o PAA permitiu um aumento na renda, por pagar um preço melhor. E incluiu frutas do quintal que antes não tinham mercado.

Em São José do Ribamar, com o apoio da prefeitura, havia sido fundada uma Associação das Marisqueiras, com cerca de cem associados, quase todas mulheres, das quais vinte cadastradas para fornecer ao PAA. Uma questão que nos chamou a atenção é que, apesar da quase totalidade das sócias serem mulheres, o presidente e o tesoureiro eram homens. Esses dirigentes foram indicados pela prefeitura, e as mulheres, por estarem começando na atividade, não se sentiram à vontade para questionar. Provavelmente influi nessa situação uma dificuldade das mulheres em lidar com a formalização, por terem menos experiência em participar na vida pública.¹¹ Em Paço do Lumiar, as marisqueiras montaram um “grupo de educação comunitária”, e a prefeitura estava construindo uma fábrica e oferecendo capacitações. Nos dois municípios, as fábricas (em construção no momento da pesquisa) permitiriam atender além da demanda do PAA.

Nesses dois municípios, o PAA representou uma melhoria significativa na qualidade da alimentação escolar e sua aproximação aos hábitos de consumo locais. Até a implantação do PAA, a alimentação escolar se baseava em produtos industrializados. Houve mudanças importantes nos cardápios, com a substituição da sardinha em lata por peixe fresco, mariscos e camarão, muitas vezes fornecidos por pais e mães dos próprios alunos. Além desses produtos, foram introduzidos também verduras, arroz e frutas frescas. As próprias prefeituras estão estimulando o plantio de alguns produtos para que haja uma oferta mais diversificada e regular. Uma das agricultoras visitadas, cujos filhos estudam no município, observou que as crianças ficam animadas e comentam em casa o que comeram:

Antes era uma merenda mais simples, aquela merenda de antigamente, que vinha para os colégios. Hoje não, tem fartura: tem carne, peixe, camarão, frango. Tem banana, melancia, água de coco. Tem de tudo, farinha, tudo o que tiver por aqui. As crianças gostam muito porque é fresco, natural. O milho verde, por exemplo, é quebrado no mesmo dia. (Agricultora – São José do Ribamar – Maranhão)

Outra mudança que vem sendo reforçada pelo PAA nos dois municípios é o interesse, por parte dos técnicos da prefeitura e de alguns agricultores, em fazer uma transição para a produção orgânica ou agroecológica, que, além da melhoria no valor recebido pelos produtores, tem como estímulo adicional o fato do fornecimento ser dirigido às crianças. Antes, a maioria dos agricultores e agricultoras que forneciam utilizavam produtos químicos:

[...] para a Compra Local, não é qualquer produto que a gente bota. Porque é para a escola, a gente não pode colocar produto de má qualidade, eles estão pagando, um preço bom, um preço justo. Então a gente seleciona o produto de qualidade. [...] Você não pode dar qualquer coisa para as crianças. (Agricultor – São José do Ribamar – Maranhão)

11 AO MESMO TEMPO, A ORGANIZAÇÃO DAS QUEBRADEIRAS DE COCO NO MARANHÃO APONTA COMO A EXISTÊNCIA DE UM MOVIMENTO FORTE DE MULHERES PODE MUDAR ESSA SITUAÇÃO.

Além do Maranhão, exemplos da inclusão no PAA de grupos de mulheres processando pescados ou mariscos apareceram também em outros estados. No Território Zona Sul do Rio Grande do Sul, nos municípios ao redor do complexo lagunar da Lagoa dos Patos, a pesca artesanal apareceu como uma importante atividade geradora de trabalho e renda. Ali, as cestas entregues à população cadastrada no PAA Doação Simultânea incluíram peixes eviscerados e congelados, que variavam conforme a safra. Nas duas cooperativas de pesca visitadas, que entregavam havia três anos para o PAA, as presidentes eram mulheres, assim como a maioria dos trabalhadores que faziam o processamento. Neste caso, apesar do preço ser menor que o obtido nas vendas diretas ao consumidor, as vendas ao PAA eram valorizadas por ser mais frequentes e mais garantidas. Naquela região, embora a pesca seja tida como uma ocupação essencialmente masculina e poucas mulheres estejam nos barcos junto com os homens, as mulheres de pescadores ocupam-se de várias atividades, como o conserto de redes e instrumentos de trabalho, o processamento do pescado após a chegada dos barcos (evisceramento, limpeza, filetagem) e, em alguns, casos a entrega dos produtos limpos no comércio local. Hoje em dia, elas são reconhecidas como pescadoras e têm acesso aos direitos sociais daí decorrentes.¹² No entanto, o número de mulheres que apareciam formalmente nos contratos do PAA Doação Simultânea desse território em 2008 era inferior a 4% dos 172 fornecedores de peixes.

Entrevistamos ainda um grupo de vinte mulheres vinculadas a uma Associação de Algas e Pescados em Extremoz, no Rio Grande do Norte. Elas são pescadoras artesanais, algumas são mulheres de pescadores e formaram o grupo com apoio de um projeto a fundo perdido do Banco Mundial (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural [PAPP]/Fundo Municipal de Apoio Comunitário [Fumac]), para produzir linguiça, hambúrguer e almôndegas, a partir de peixes de baixo valor comercial. Elas entregavam havia três anos ao PAA Doação Simultânea. Ressaltaram as dificuldades para conseguir a documentação e elaborar o projeto, para o qual foi fundamental o apoio de técnicos da Conab. Em razão do projeto, reuniram-se com os pescadores e conseguiram que três barcos se dispusessem a trazer sardinhas para elas (muitos pescam lagosta). O projeto do PAA está no nome das mulheres, e a liderança entrevistada comentou que cinco mulheres haviam se separado depois que criaram a associação, pois os maridos não aceitavam que elas saíssem de casa. Com as vendas ao PAA conseguiram comprar três freezers e estavam querendo investir em adaptações da estrutura para se regularizar na vigilância sanitária e poder vender seus produtos para outros municípios, pois o valor máximo de venda (por família) ao PAA permitia a entrega apenas por três meses, devido ao alto valor dos produtos, e apenas o mercado local não dava vazão ao potencial de produção de que elas dispunham.

12 ANTERIORMENTE AS MULHERES ENVOLVIDAS COM A CADEIA PRODUTIVA DO PESCADO NÃO ERAM CONSIDERADAS PROFISSIONAIS DA PESCA PORQUE SEU TRABALHO ERA EXERCIDO DENTRO DAS CASAS, COMO UMA EXTENSÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO. ATUALMENTE TÊM ACESSO A TODAS AS POLÍTICAS VOLTADAS PARA AS AGRICULTORAS FAMILIARES E PARA OS PESCADORES (SEGURO-DEFESO, LICENÇA-MATERNIDADE, APOSENTADORIA), PODEM TER SEUS NOMES NAS NOTAS FISCAIS, ETC.

As mulheres e os produtos processados

Embora não apareçam formalmente, em todos os locais visitados chamou-nos a atenção a inclusão, no PAA, de uma ampla gama de alimentos processados pelas mulheres, que usavam como matéria-prima produtos da unidade familiar. Essa venda tinha um duplo resultado: por um lado, permitia a agregação de valor aos produtos produzidos e era uma oportunidade a mais de geração de renda para as mulheres rurais (individualmente ou em grupo), e, por outro, melhorava a qualidade da alimentação de quem recebia as doações. Muitos desses processados refletem a cultura alimentar e as potencialidades de produção de cada região, como geleias, conservas, panificados (cucas, massas, pães e biscoitos feitos com trigo no Sul); diversos doces (de frutas e de leite), biscoitos de polvilho e de fubá, além dos queijos e dos pães de queijo em Minas Gerais;¹³ os bolos, mingaus e biscoitos feitos com tapioca, massa puba, massa de macaxeira e mesocarpo de babaçu no Maranhão e em outros estados do Nordeste, que muitas vezes utilizam também o coco-da-baía ou outras castanhas e amêndoas.

Quando perguntadas pela participação de mulheres no Programa, as gestoras do MDS responsáveis pelo acompanhamento dos convênios do PAA Compra Direta Local com as prefeituras observaram que há vários “exemplos maravilhosos”. Entre eles, destacaram o caso de um grupo de mulheres de Penedo, no Paraná.

Estas mulheres eram as esposas dos agricultores, nada além disso. Sem contar que lá existe a tradição de que elas que tiram o leite, acordam 4h da manhã para tirar o leite. A técnica da Emater cutucava estas pessoas porque elas faziam bolacha de confeito e pães para comer em casa (elas são descendentes de alemães). Essa moça da Emater incentivou-as a formar uma associação para vender estes produtos, que poderiam ser comprado pelo Programa [PAA]. Resultado: elas se associaram, são treze mulheres que trabalham uma vez por semana. Essas famílias hoje não vendem praticamente nada além das bolachas. E tiram os R\$ 3.500,00 por ano, que dá R\$ 300,00 por mês.¹⁴ E praticamente viraram as provedoras da família. Elas já entregam o produto embalado, com a etiqueta e o nome da entidade que vai receber. (Gestora do PAA Compra Direta Local Municipal, do MDS – Brasília)

Como em outros lugares visitados pela pesquisa, em Penedo, o PAA ajudou as mulheres a se estruturar e a buscar outros canais de comercialização. E os efeitos sobre a autoestima das mulheres é visível.

Uma parte delas [quatro das treze] começou a vender também na feira; já vende para fora, e então já não depende totalmente do PAA. E o relato delas é emocionante. Elas dizem que antes elas tinham aquela vidinha assim... E agora a segunda-feira é dia de festa, elas acordam felizes para trabalhar porque vão encontrar com as

13 O LEITE E O QUEIJO SÃO PRODUTOS IMPORTANTES PARA SETORES DA AGRICULTURA FAMILIAR EM PRATICAMENTE TODO O PAÍS, COM FORTES DIFERENÇAS NA DIVISÃO DE TRABALHO ENTRE OS GÊNEROS. NO ENTANTO, NÃO ENTRAREMOS EM DETALHES NESTE ARTIGO SOBRE OS COMPLEXOS FATORES ENVOLVIDOS NA FABRICAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DESSES PRODUTOS (E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOBRE A RENDA E O TRABALHO DAS MULHERES), EM RAZÃO DO POUCO ESPAÇO DISPONÍVEL.

14 ESSE ERA O VALOR MÁXIMO QUE CADA FAMÍLIA PODIA VENDER AO PAA NO MOMENTO DA ENTREVISTA.

companheiras. Foi uma mudança também na vida social, porque elas eram aquelas produtoras ali isoladas. Aí criaram um grupo de baralho, começaram a se integrar [as famílias em geral, não apenas as mulheres]. Antes elas apenas ajudavam o marido, agora elas se arrumam todas bonitas, vão para a feira, têm que lidar com pessoas. [...] Uma senhora que participa observou que com o PAA foi a primeira vez que ela entrou numa loja e comprou uma roupa com o dinheiro dela, o que para ela foi muito importante [...]. Tem outra associação que fornece pão e massas. Tem outras que vendem verduras, que antes vendiam de porta em porta. Uma delas começou com uma bicicletinha. [...] Depois do Programa, ela arrendou terra, contratou gente, começou a vender na feira. (Gestora do PAA Compra Direta Local Municipal, do MDS – Brasília).

Essas mesmas gestoras observaram que no Paraná é comum que as mulheres produzam e vendam ao PAA Municipal produtos de maior valor agregado, como macarrão, pão, bolachas, conservas, milho verde ensacado e congelado.¹⁵ Repetem-se neste exemplo elementos que aparecem em outros casos: a importância de um incentivo externo (aqui, a técnica da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural [Emater]), que identificou um potencial de mercado e a possibilidade de agregação de valor a partir de produtos sob a responsabilidade das mulheres que anteriormente eram produzidos apenas para o consumo doméstico. E o PAA cumprindo de fato um papel de “política estruturante”, que abre um caminho para que um potencial se manifestasse, com consequências para a vida das mulheres que vão muito além do resultado propriamente econômico-monetário, que em si já é bastante significativo no contexto daquelas famílias agricultoras. Destaca-se também a mudança na vida das mulheres pelo fato de deixarem de ser simplesmente “esposas de alguém” e passarem não somente a ter um valor próprio (independente do marido), mas também a terem seu próprio dinheiro.

Outro elemento a ser destacado é o fato de alguns produtos processados permitirem aproveitar, simultaneamente, um conjunto de produtos da agricultura familiar, processados e não processados, muitos deles sob a responsabilidade das mulheres: ovos, manteiga, leite, açúcar, farinhas (de trigo, de milho, de mandioca) para a produção de bolos, bolinhos, biscoitos, pães de queijo. A estruturação de grupos produtivos que vendem ao PAA dinamiza, portanto, um mercado local de produtos que serão utilizados como matéria-prima para os processados, mobilizando algumas vezes também agricultores da vizinhança que não estão formalmente no Programa.¹⁶

¹⁵ VERIFICAMOS TAMBÉM, NO PAA DOAÇÃO SIMULTÂNEA NO RIO GRANDE DO SUL, CASOS NOS QUAIS AS MULHERES ENTREGAVAM OS LEGUMES JÁ DESCASCADOS E/OU HIGIENIZADOS PARA AS ESCOLAS, OBTENDO UM PREÇO MAIS ALTO EM RELAÇÃO AOS PRODUTOS IN NATURA.

¹⁶ COMO É O CASO DA PRODUÇÃO DE DOCES E GELEIAS QUE UTILIZAM RAPADURA OU AÇÚCAR PRODUZIDO ARTESANALMENTE.

Um dos casos visitados pela pesquisa e que ilustra esta última questão foi uma fábrica de biscoito em Minas Gerais (onde há uma forte tradição de biscoitos de polvilho e de milho), em uma comunidade periurbana, na qual uma mulher começou a produzir biscoitos com o incentivo da Emater, para venda numa feira de produtores:

Aí pedimos uma vaga para a gente também, numa banquinha na feira de Juiz de Fora. Trabalhava eu e minha mãe. Aí fiquei onze anos [vendendo na feira], mas meu marido abriu um barzinho em Barbacena e eu fui ajudar e perdi minha vaga. Aí parei. Só fazia rosquinha quando tinha encomenda. Depois meu filho me incentivou e comecei a fazer um biscoito para levar para a feira. Pedi um espacinho numa banca de outra pessoa. Aí foi crescendo, crescendo, até chegar neste ponto aqui. A gente ampliou o espaço. Aí fizemos este outro cômodo. Quando a Conab sinalizou que podia por [no PAA] as quitandas [biscoitos, bolos bolinhos], meu filho começou a participar. A primeira entrega para a Conab foi em 2006. [...] Agora temos também uma feira da economia solidária na primeira semana do mês, em Barbacena. O meu filho é um dos mais animados da feira, porque vende muito biscoito. Esvazia 35 baldes numa semana em Barbacena. [...] Onde vende mais é na praça, depois a feira e depois a Conab [PAA Doação Simultânea]. A gente acabou a cota [o limite por DAP] e demora muito até renovar. Esse é o grande problema. O primeiro projeto [do PAA] foi em Barbacena e agora estamos num projeto em Sabará. (Mulher, responsável pela fábrica familiar de biscoito, na zona rural de Barbacena – Minas Gerais)

Nesse caso, como em outros encontrados na pesquisa, é nítida a contribuição do PAA para a estruturação da produção e para a geração de novas ocupações.

Agora estamos querendo ampliar. [...] Quando começou, a cozinha não era assim. A gente foi adaptando aos moldes da vigilância sanitária. [...] O controle de qualidade é o nosso produto. Minha vontade é aumentar. [...] É bom porque estaria todo mundo trabalhando fora. [...] Porque a gente já não é mais pequeno. Tem que ter mais maquinário, registrar as pessoas, para crescer mais. Mais de dez pessoas da família trabalham comigo. [...] Trabalhamos eu, meu filho, meu marido e duas irmãs que moram aqui. [...] A gente faz biscoito de segunda a sexta, mais de oitenta tipos: de fubá, de polvilho. [...] Quando tem encomenda grande, aí vêm umas oito pessoas. (Mulher, responsável pela fábrica familiar de biscoito, na zona rural de Barbacena – Minas Gerais).

Nesse caso, o “pontapé” inicial foi dado por uma feira de produtores, mas também há uma complementação dessas duas possibilidades de mercado (feira e PAA), ao que parece mais informal: “a praça”. Aqui não se trata de um

“grupo de mulheres”, mas acaba reunindo as mulheres da família (mãe, irmãs, sobrinhas). Neste caso, parte dos produtos é comprada de parentes (o fubá é produzido pelo avô) e outros de vizinhos. O PAA tem um critério de que a matéria-prima para o processamento precisa ser também da agricultura familiar.

No Maranhão, um dos grupos de mulheres quebradeiras de coco do município de Itapecuru estava vendendo ao PAA bolos e bolinhos feitos com farinha do mesocarpo de babaçu (com ovos e leite dos quintais). Antes a produção era feita nas próprias casas. Nas primeiras vezes que tentaram fazer em escala maior (num forno a lenha de uma área comunitária), não acertaram, mas fizeram diversas tentativas até conseguir. Elas também vendem a farinha do mesocarpo de babaçu para o PAA (que é utilizada nas escolas para fazer mingau), mas as mulheres consideravam que o preço pago pela Conab não era compensador, pois a maneira de produzir era bastante artesanal e trabalhosa. No entanto, as vendas dos bolos, biscoitos e bolinhos feitos com a farinha já compensavam mais.

Produtos processados - as polpas e os doces de frutas regionais

Segundo dados da Conab, foram vendidas para o PAA Doação Simultânea em 2008 27 tipos de frutas diferentes processadas (na forma de sucos, polpas, doces e geleias), além de 44 tipos de frutas in natura, com fortes variações regionais, num total de 53 frutas diferentes.¹⁷ Afora as frutas produzidas comercialmente em maior escala, que em geral são responsabilidade dos homens, a pesquisa de campo indicou uma forte presença das mulheres na entrega de frutas do quintal ou extrativas in natura e, em especial, de frutas processadas. Indicou ainda que o PAA pode estar abrindo mercado para um conjunto de produtos que muitas vezes se perdiam e contribuindo, por outro lado, para a inclusão de produtos de qualidade na alimentação escolar.

Um caso bastante ilustrativo é o do município de Apodi, no Rio Grande do Norte, onde houve um trabalho de organização das mulheres rurais, com assessoria de uma organização não governamental. Existem ali vários assentamentos de reforma agrária e um movimento sindical atuante, além de várias associações de produtores (pelo menos uma em cada assentamento). Foi criada uma cooperativa de agricultores familiares, para cuidar da comercialização (reunindo assentados e não assentados), por meio da qual são encaminhados os projetos para o PAA Doação Simultânea e Formação de Estoques. No início, só os homens podiam fazer parte da associação local e apenas duas mulheres (viúvas) participavam das reuniões com o Instituto Nacional de Colonização

e Reforma Agrária (Incrá). A partir do trabalho de organização das mulheres, houve uma “luta” para que elas também se associassem. Atualmente, as mulheres representam cerca de um terço dos quase trezentos sócios da cooperativa e fazem parte das diretorias de várias associações.

Em 2008, a cooperativa vendia tanto para o PAA Doação Simultânea quanto para o PAA Compra Direta Estadual, cinco produtos: mel, carne de caprino, arroz vermelho, polpas congeladas e doces de frutas. Entre esses produtos, a presença mais forte das mulheres é nas polpas e nos doces de frutas. Neste caso, o PAA foi um dos elementos-chave para permitir o aproveitamento de um potencial antes perdido: vários assentamentos tinham muita fruta, tanto nos quintais quanto nativas da caatinga (em áreas não desmatadas), que eram utilizadas apenas no período da safra, para o consumo das famílias. Muita fruta se perdia por não haver alternativas de comercialização. A organização não governamental havia incentivado alguns anos antes o processamento de polpas congeladas, organizando cursos por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e financiando dois liquidificadores semi-industriais que circulavam entre os grupos de mulheres, ficando três meses com cada grupo.¹⁸

Em 2008, os grupos conseguiram aprovar a inclusão de polpas no projeto com a Conab. O contrato inclui cajarana, acerola, goiaba, caju, manga, seriguela, que vão sendo aproveitadas alternadamente, em diferentes épocas do ano, conforme a safra. Com a garantia de venda ao PAA, vários grupos conseguiram comprar seus próprios liquidificadores e freezers, pagando as prestações conforme forneciam. Cerca de trinta e quarenta famílias entregavam polpas por meio do PAA para escolas, maternidades, creches, asilos e outros programas sociais, em um total aproximado de 15 mil kg por ano, com entregas mensais divididas entre os grupos. No final de 2009, relatavam que estavam com de 17 a 30 mil kg de polpa congelada estocada. Algumas famílias estavam tentando produzir sem o uso de agrotóxicos, e as frutas apareciam como uma boa opção. Após o PAA, plantaram quase mil mudas de árvores frutíferas (cajarana, seriguela, caju e manga), pois servem também para a apicultura e para os caprinos (essas duas produções, sob a responsabilidade dos homens). As mulheres ouvidas pela pesquisa consideram que o PAA “deu força para as organizações de mulheres”, fortaleceu os grupos, permitiu um aumento na renda, melhorou a alimentação, permitiu uma melhor estruturação (compra de freezers, de celulares para se comunicarem), além dos recursos recebidos por elas terem servido para a compra de roupas, calçados, eletrodomésticos (geladeira, TV, DVD), motos. As mulheres se ressentiam apenas da demora na

17 AS FRUTAS QUE APARECEM NOS BANCOS DE DADOS DA DOAÇÃO SIMULTÂNEA EM 2008 (INCLUINDO IN NATURA E/OU PROCESSADAS) SÃO: ABACATE, ABACAXI, AÇAÍ, ACEROLA, AMEIXA, AMORÁ, ARAÇÁ, ATEMOIA, BACABA, BANANA (DE DIFERENTES TIPOS), BURITI, CAJÁ, CACAU, CAJU, CAQUI, CARAMBOLA, COCO-DA-BAÍÁ, CUPUAÇU, FIGO, FRUTA-DO-CONDE, FRUTA-PÃO, GOIABA, GRAVIOLA, GUAIVIRIA, JABUTICABA, JACA, JENIAPÓ, KIWI, LARANJA, LIMA, LIMÃO, MAÇÃ, MAMÃO, MANGA, MANGABA, MARACUJÁ, MELANCIA, MELÃO, MORANGO, MURICI, NÊSPERA, PÊRA, PÊSSEGO, PITANGA, QUINCAM, ROMÃ, SERIGUELA, TAMARINDO, TANGERINA, UVA, UMBU

18 NOVE COMUNIDADES TINHAM GRUPOS DE MULHERES, ENVOLVENDO DE QUATRO A CINCO FAMÍLIAS CADA UM.

aprovação (e depois na renovação) dos projetos do PAA, pois, embora tendo produtos para o ano todo, muitas vezes ficavam parte do ano sem entregar por atrasos na assinatura dos contratos.

Um caso parecido com o de Apodi, que também envolve o processamento de polpas de frutas dos quintais e da caatinga, embora num formato de produção mais centralizado, é o de uma cooperativa em José de Freitas, no Piauí, um trabalho também vinculado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Ali, com apoio da cooperação internacional, foi construída uma pequena agroindústria para o processamento de polpa de frutas, com liquidificador industrial, empacotadeira, câmara frigorífica. Estruturaram uma cooperativa, que passou a vender ao PAA polpas de caju, de tamarindo, de murici, de manga, de acerola, de cajá. No processamento, trabalham diretamente dezoito pessoas, das quais quinze mulheres e cinco homens, mas as frutas são compradas de famílias agricultoras (associadas e não associadas). As polpas ainda eram vendidas somente ao PAA, mas a produção estava crescendo, e as produtoras estavam sendo chamadas para feiras e eventos. Na época da pesquisa, a cooperativa vendia havia três anos as polpas ao PAA Doação Simultânea e estava fazendo um novo projeto para diversificar a entrega, incluindo produtos como ovos, galinha, carne de cabra, leite.

No norte de Minas Gerais, entrevistamos mulheres ligadas a uma cooperativa regional da agricultura familiar e agroextrativismo, que mantém uma fábrica para o processamento de polpas de frutas, implantada com recursos da cooperação internacional. Ela processa a produção de cerca de setecentas famílias agroextrativistas de dezessete municípios. Tem capacidade para produzir 90 toneladas de polpa de fruta congelada, de quinze sabores, sete deles nativos da região: araçá, cajá, coquinho azedo, mangaba, maracujá nativo, panã/araticum, seriguela, tamarindo, acerola, abacaxi, manga e maracujá. Por meio do PAA, a produção é vendida na própria região e enviada para restaurantes populares de Belo Horizonte. A cooperativa processa também o pequi, fruto nativo bastante utilizado na culinária regional (produz pequi congelado, óleo de pequi, polpa de pequi e pequi em conserva), e comercializa um conjunto de outros produtos dos agricultores familiares (rapadurinha, açúcar mascavo, mel de abelha, arroz e farinha de mandioca). Algumas mulheres, lideranças da região ouvidas pela pesquisa, observaram que o extrativismo no cerrado envolve principalmente as mulheres e contribui de maneira significativa para a renda das famílias. No entanto, foi preciso uma luta para que aparecesse o nome das mulheres na ficha de inscrição da cooperativa e nas notas de vendas, pois “ficava tudo no nome dos homens”, invisibilizando a participação das mulheres.

No sertão da Bahia, uma cooperativa iniciou-se a partir da atuação de uma organização não governamental, que promoveu cursos de beneficiamento e começou a incentivar as mulheres a se organizar em grupos por comunidades para processar frutas nativas, como umbu e maracujá da caatinga, e também frutas do quintal (manga, banana e goiaba), inicialmente para uso doméstico, produzindo polpas de frutas e doces. Passaram depois a comercializar localmente polpas de frutas, geleias e doces diversos e progressivamente foram se expandindo para outros mercados. A partir de 2005, por meio de um projeto com o PAA Doação Simultânea, passaram a entregar seus produtos para escolas de treze municípios.

As mulheres sempre ajudaram o marido, sempre trabalhavam na roça, sempre fizeram de tudo. Mas a renda ficava mais na mão do marido. A produção da fruta que ia pra o mercado, vendia, o marido ficava com o dinheiro. A produção do doce também. Isso tudo ainda acontece. Mas hoje a gente tem essa outra fase, o beneficiamento, a gente trabalha e a gente mesmo é quem recebe, a gente mesmo é quem gasta o dinheiro. Não foi o PAA que mudou, isso já vinha de antes. É uma questão de educação, a gente foi fazendo curso, treinamento, a gente vai percebendo as coisas.
(Agricultora, tesoureira da cooperativa – Minas Gerais)

Em 2010, a cooperativa possuía uma fábrica de doces instalada na sede do município de Uauá e treze minifábricas em distintas comunidades rurais, construídas com recursos de um projeto com a Petrobras e com a cooperação internacional. Tinha 140 associados, dos quais 80% eram mulheres. Segundo as entrevistadas, o acesso à modalidade Doação Simultânea do PAA foi importante para divulgar os produtos da cooperativa na própria região, pois seus produtos não eram conhecidos. Apesar da abundância do umbu, seu uso na forma de polpas congeladas, os doces e as geleias são novidade e passaram a ser apreciados pelas crianças nas escolas. Nesse caso, em boa parte, os nomes das mulheres constavam formalmente nos contratos, mas, como é apontado na entrevista, ele reforçou um processo que já estava em curso.

Também no sul do país encontramos exemplos de grupos de mulheres processando frutas para entrega ao PAA. Ali, por conta da tradição local, aparecem mais os sucos engarrafados e as schimias (um doce de frutas, semelhante a uma geleia, usado para passar no pão). Vários desses grupos começaram antes do PAA, alguns impulsionados por um programa estadual de compra de alimentos ecológicos para escolas. Um dos casos visitados começou com um grupo de mulheres que foram capacitadas por uma organização não governamental para fazer o suco em garrafas, aproveitando o maracujá plantado por uma delas. O PAA reforçou essa experiência e permitiu ampliá-la, favorecendo o aproveitamento de frutas que antes se perdiam, tanto nativas – como o

ananá (abacaxi rústico plantado como divisória nas cercas), o butiá (palmeira existente em reservas florestais) e outras – quanto aquelas tradicionalmente produzidas por agricultores familiares da região (pêssego, uva, amora, mirtilo, laranja). Em um dos casos visitados, em Figueira do Prado, no Rio Grande do Sul, embora bastante demorada, a legalização de uma agroindústria familiar de sucos foi viabilizada porque o fiscal responsável pela vigilância sanitária aceitou a utilização de uma instalação já existente, exigindo apenas adaptações mínimas para a proteção do consumidor. Entendeu que a produção era pequena e não se justificava fazer as mesmas exigências feitas para uma grande agroindústria. Em outro caso visitado, um grupo de mulheres em um assentamento de reforma agrária produzia e vendia informalmente sucos e doces de fruta, mas não conseguiu se inserir no PAA porque o técnico responsável pela vigilância sanitária do município não aceitou que elas utilizassem um prédio já existente.

Em todos os casos citados anteriormente, havia um movimento social organizado previamente e algum apoio externo na estruturação do trabalho com as polpas (assistência técnica, financiamentos), ao qual o PAA se soma. Mas há indicativos de que mesmo onde não há essa organização o PAA pode abrir caminhos para o aproveitamento de frutas. Por exemplo, nos municípios visitados na Ilha de São Luiz, no Maranhão, vimos dois casos diferentes: um, em que as técnicas da prefeitura responsáveis pelo PAA ajudaram as agricultoras a ajustar paulatinamente os processos e a se estruturar para entregar polpas de frutas do quintal para a alimentação escolar (em substituição a sucos artificiais); outro, em que a técnica da prefeitura não autorizou e desincentivou a venda de polpas, em função da inexperiência e da precariedade de instalações. Em ambos os casos, as frutas não eram vendidas e se perdiam.

O trabalho de campo mostrou que, mesmo onde a infraestrutura para o processamento dos produtos é precária, há um cuidado por parte das agricultoras em razão do objetivo final, que é o envio dos produtos às escolas. E, por outro lado, que a concretização das entregas ao PAA e a garantia de venda por um período predeterminado pode viabilizar um progressivo reinvestimento na melhoria da infraestrutura, permitindo tanto um aumento paulatino na escala de produção quanto uma maior adequação às exigências sanitárias (necessária para atingir mercados mais distantes). Ao ter flexibilidade para começar com projetos menores, que se ampliam progressivamente e abrem a possibilidade de experimentar novas escalas e logísticas, o formato do PAA pode trazer valiosas oportunidades para o aproveitamento do potencial produtivo das mulheres.

Desafios para uma maior participação das mulheres no PAA

Os exemplos apontam que existe um potencial de produção das mulheres “represado” e “não considerado”, por falta de alternativas de comercialização. E que as possibilidades abertas pelas compras do PAA – assim como por outras iniciativas, como feiras ecológicas, mercados do produtor, Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) – possibilitam a geração de renda monetária para as mulheres rurais, individualmente ou por meio de grupos, ao mesmo tempo em que viabilizam a manifestação de seu potencial produtivo. No entanto, ainda existem fortes desafios para que o PAA possa contribuir de maneira efetiva para a construção de uma maior autonomia econômica das mulheres rurais. A pesquisa apontou limites e dificuldades, tanto para o acesso das mulheres ao PAA quanto (nos casos das famílias que acessam) para o acesso das mulheres à renda por ele gerada. Destacamos aqui dois aspectos desses desafios: a necessidade de apoios externos para que a produção feminina consiga ser inserida no PAA e a necessidade de reconhecimento da titularidade pelas mulheres com relação aos contratos e ao recebimento dos recursos.

Os apoios externos: quem acredita no potencial das mulheres?

Percebemos que a efetivação da participação das mulheres no PAA (em especial no que se refere aos grupos produtivos) exige a superação de um conjunto de estrangulamentos, que dificilmente se dá de maneira isolada. Ela é resultado de vários fatores e elementos que se somam ao PAA, incluindo a existência de movimentos sociais (sejam exclusivamente de mulheres, sejam mais amplos), apoio da cooperação internacional, complementaridade com outras políticas, ações afirmativas e uma atenção dos gestores públicos para essa participação. Assim, é a complementação entre diferentes políticas e apoios que faz com que a participação formal das mulheres no PAA se efetive.

O acesso dos grupos de mulheres rurais às informações sobre a existência do Programa, assim como de outras políticas às quais elas podem ter acesso, é potencializado por sua participação em organizações sociais, em sindicatos, em conselhos municipais (de segurança alimentar e nutricional, de desenvolvimento rural, etc.), em fóruns regionais de desenvolvimento territorial, em cursos de capacitação para o acesso a políticas públicas, entre outros espaços públicos.

A existência de lideranças, de técnicos ou de gestores sensíveis para a identificação e inclusão no PAA de produtos sob a responsabilidade das mulheres é outro elemento importante, dado que muitas vezes as próprias mulheres não percebem esse potencial. É preciso muitas vezes um “olhar a partir de fora” para a inclusão de um leque maior de produtos dos quintais, processados e/ou extrativos, para os quais há poucas alternativas de venda. Mas há também o caso contrário, no qual gestores públicos bloqueiam possibilidades de participação e de inserção de um maior leque de produtos ou colocam exigências que dificultam essa inserção.

Para a inclusão de alimentos processados, em vários casos foi importante um apoio de pequenos financiamentos e de capacitação e assistência técnica, tanto na identificação de novas possibilidades de aproveitamento de produtos já existentes quanto no apoio à ampliação da escala de produção (de produtos processados no âmbito doméstico) e à busca de alternativas para embalagens e transporte.

As exigências da vigilância sanitária são outro elemento limitante para a inclusão de produtos das mulheres, recaindo justamente sobre os produtos com maior valor agregado: os processados e os produtos de origem animal. Aqui fazemos um parêntese para um produto não mencionado anteriormente: os pequenos animais. Em especial, a criação de aves nos quintais é bastante comum na agricultura familiar e é por excelência uma atividade vinculada à esfera feminina. Complementam a alimentação da família os ovos no dia a dia e os frangos e galinhas em momentos especiais. E os ovos e galinhas “caipiras”, produzidos nos quintais ou em pequenas criações, são bastante valorizados pelos consumidores, por sua qualidade e sabor superiores aos da produção em grande escala, além de, em muitos casos, chegarem mais frescos, pela proximidade da produção. Tivemos indicações de que a inclusão desses produtos no PAA depende do olhar dos técnicos da prefeitura responsáveis pela vigilância sanitária, pois, como a legislação é voltada para a produção (e abate) industriais, as exigências em infraestrutura são em geral incompatíveis com a escala da agricultura familiar. Assim como apontado no caso das frutas e dos alimentos processados, parece fazer muita diferença a postura dos fiscais e dos técnicos e gestores locais, orientando e auxiliando na adaptação das exigências ou bloqueando as possibilidades, tanto no que se refere às instalações e equipamentos quanto no que tange às embalagens. Isso é válido para todos os produtos de origem animal, vários dos quais envolvem fortemente as mulheres, com diferenças de responsabilidades que variam entre produtos e regiões, como vimos na pesca e mariscagem e é, também, o caso do leite. O fato de a comercialização do PAA ser em geral feita no próprio município é um elemento facilitador, pois não necessita do selo sanitário estadual, mas mesmo assim depende de a prefeitura ter técnicos que autorizem a comercialização.

A existência de alternativas de comercialização, que envolvam as mulheres (como feiras ecológicas e mercados de produtores e produtoras), é outro fator que parece potencializar a inserção de produtos das mulheres no PAA (e vice-versa): são iniciativas que se reforçam mutuamente. Percebemos também um potencial de complementaridade entre o PAA e as compras do Pnae, como ilustra a seguinte fala.

Hoje elas trabalham um pouco com isto, mas também conseguem conciliar o trabalho na associação fazendo bolos, sequilhos, etc. Hoje a associação vende 10 kg de produto por semana na comunidade. Ainda não dá para entrar no Pnae [alimentação escolar], porque eles pedem 200 kg; seria inviável. Mas participar no PAA auxiliou a muitos outros grupos a terem entrado no Pnae, para que elas não ficassem com medo de enfrentar a prefeitura. A prefeitura estava muito desinformada sobre o PAA quando o grupo iniciou o projeto, mas hoje eles já ganharam mais experiência. Antes do PAA, havia produção destes produtos, mas em pequena quantidade, assim como as hortaliças. Agora a produção é em grande quantidade. Há todo um cronograma para entregar no prazo e na quantidade correta. Isto também auxiliou a organizar a associação. (Agricultora participante do PAA em Conceição do Coité – Bahia)

A viabilização do transporte para os produtos por parte de prefeituras apareceu em vários casos como importante para a participação dos grupos de mulheres no Programa, pois mesmo comunidades pouco distantes da sede do município têm grandes dificuldades para o transporte, pela falta de linhas regulares de ônibus e pela precariedade das estradas. De forma geral, a falta de infraestrutura no meio rural dificulta a participação (e a comercialização de uma maneira geral).

Outra dificuldade enfrentada por muitos grupos de mulheres é sua formalização e legalização fiscal. Como as mulheres têm maior participação em experiências menores e mais informais (perfil da maior parte dos grupos produtivos de mulheres), de maneira geral as exigências de legalização dificultam a participação dos grupos de mulheres no PAA. Algumas lideranças femininas consideram que pode não valer a pena investir na formalização em associações ou cooperativas, uma vez que os grupos de mulheres são pequenos e nem sempre têm produção constante ao longo do ano, enquanto os custos de formalização são altos e permanentes.¹⁹ Essa questão é tão mais problemática quanto mais isoladas e menos monetarizadas são as regiões nas quais os grupos estão inseridos. Alguns grupos de mulheres conseguem acessar o PAA por meio de organizações mistas, ou seja, inserindo seus produtos em um projeto de uma organização mais geral. Mas nesses casos nem sempre o nome das mulheres consta formalmente no contrato, pois isso depende de o marido já estar ou não incluído no Programa (voltaremos a essa questão). O PAA Compra Direta Local Municipal, ao responsabilizar as prefeituras pelos

19 ESSA POSTURA APARECEU, POR EXEMPLO, EM LIDERANÇAS DE MULHERES DO RIO GRANDE DO SUL, QUE CONSIDERAM MAIS INTERESSANTE PARA OS GRUPOS DE MULHERES INVESTIR EM FEIRAS E MERCADOS INFORMAIS.

contratos e pela prestação de contas, estabelece mecanismos que permitem prescindir de uma organização formal, mas depende da sensibilidade dos gestores locais estimularem a participação de grupos organizados, em vez de famílias individualmente, o que nem sempre acontece.

No Nordeste, onde as dificuldades de atendimento das exigências legais são gerais (e não apenas para os grupos de mulheres), os técnicos e gestores da Conab e das prefeituras vêm buscando soluções que permitam contornar alguns problemas de documentação que se colocam. Por exemplo, no Maranhão, os gestores da Conab observaram que praticamente não existiam cooperativas, os agricultores e agricultoras não tinham nota fiscal do produto, as associações existentes não podiam emitir notas fiscais.²⁰ Para contornar esse problema, conseguiu-se, com a Secretaria Estadual da Fazenda, a permissão para que tanto a Conab quanto as prefeituras pudessem emitir uma nota fiscal específica para o PAA, solução que acabou também favorecendo a participação das mulheres e suas organizações. Essa solução havia sido encontrada inicialmente pela superintendência da Conab no Ceará e parece estar sendo adotada em outros estados do Nordeste. A existência dessas soluções indica que talvez seja possível simplificar ainda mais a inserção no PAA, cujas exigências, mesmo que menores que as de outros programas, ainda dificultam a participação dos grupos de mulheres. Por outro lado, o acesso ao PAA apareceu em alguns casos como um estímulo para a formalização de grupos de mulheres, e os grupos de mulheres que conseguiram acessar ao Programa utilizaram-no como forma de alavancar a estruturação do grupo e da produção. Também identificamos prefeituras que buscam facilitar (e baratear) a emissão de blocos de notas fiscais de produtores e produtoras e/ou de notas fiscais avulsas.

A importância dos contratos em nome das mulheres

Uma questão apontada pela pesquisa foi que o percentual de CPFs de mulheres que aparece nos contratos do PAA (CPRs) não reflete a participação efetiva das mulheres no Programa, que é bastante superior ao que os números indicam. Mesmo no caso de entrega de produtos sob a responsabilidade das mulheres, a maioria dos contratos é feita em nome dos maridos, que formalmente recebem o dinheiro. Isso invisibiliza a participação das mulheres, mantendo-as no “anonimato”.

Essa questão não é específica do PAA: embora dentro da agricultura familiar as mulheres trabalhem em praticamente todas as tarefas da propriedade, muitas vezes não participam da decisão sobre os usos dos recursos ou sobre as prioridades da família e não têm acesso à renda gerada por seu trabalho. Nas estatísticas oficiais, as mulheres agricultoras são maioria entre os

“membros não remunerados” da família. Essa forma de organização da unidade produtiva familiar leva a um comprometimento da autonomia pessoal e financeira das mulheres. O reconhecimento como agricultoras e a conquista de uma maior independência financeira para as mulheres rurais, assim como já alcançado em grande parte pelas mulheres urbanas, é uma das questões importantes que vêm sendo colocadas pelos movimentos de mulheres.

Uma das questões que buscamos entender é em que medida fazia diferença para as mulheres que seu nome aparecesse formalmente no PAA. Essa pergunta foi feita diretamente às mulheres entrevistadas que entregavam ao Programa, e em vários casos nos quais os contratos estavam em nome dos maridos a resposta foi de que “tanto faz”, que o dinheiro entra “para a família”. Mas foram recorrentes depoimentos das lideranças apontando uma privação do acesso das mulheres ao dinheiro e às decisões sobre seu uso, questão que é difícil de ser explicitada e muitas vezes é verbalizada (e mesmo percebida) apenas depois do rompimento de uma situação que antes era tida como “normal”.

[Como é a questão do dinheiro?] A gente nem sabe falar, porque essa é uma questão muito pessoal, da família. A gente nem pergunta. O que a gente está propondo é fazer reuniões com as mulheres, porque nas reuniões elas começam a falar mais da vida delas e começam a expor estes problemas. Porque individualmente elas não dizem. Se você perguntar diretamente se o dinheiro é passado para ela, [ela] não vai ter coragem de responder. [Faz muita diferença ser no nome dela?] Faz muita diferença. Para quem trabalhava o dia todo, a noite toda sem receber nada e passa a ter o dinheirinho delas, faz muita diferença. (Mulher, liderança sindical estadual – Minas Gerais)

A divisão e a gestão dos recursos ainda são vistas como pertencentes à esfera privada das famílias e são difíceis de ser trabalhadas pelas organizações de mulheres, que, muitas vezes, tendem a evitar maiores conflitos. As reuniões dos grupos de mulheres são momentos importantes nos quais essas questões podem emergir, pois, quando uma mulher traz a questão, as outras se “atrevem” a se colocar. Foram citados casos em que as mulheres comentam o assunto em conversas confidenciais com as lideranças ou que somente ao participar de movimentos que discutem a questão de gênero passaram a desnaturalizar sua situação e a se dar conta de que o acesso direto aos recursos e à decisão sobre seu uso é importante em sua vida e é um direito, assim como a liberdade de ir e vir (que também depende do acesso aos recursos). Foram comuns, nas diferentes regiões, observações das lideranças sobre constrangimentos passados pelas mulheres por ter de pedir dinheiro aos maridos para a compra de roupas íntimas ou outros objetos de uso pessoal, bem como para os gastos com os filhos, incluindo gastos com educação. Ter seu próprio dinheiro, não precisar “pedir ao marido” ou “prestar contas” é bastante valorizado.

20 SEGUNDO INFORMAÇÕES DOS GESTORES DA CONAB, A MAIORIA DAS ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTORES E AGRICULTORAS TEM DIFICULDADE DE ATENDER ÀS EXIGÊNCIAS DE DOCUMENTAÇÃO DO PAA. EM GERAL, AS ASSOCIAÇÕES FORAM CRIADAS PARA OUTRAS FINALIDADES E É PRECISO ADEQUAR O ESTATUTO PARA PERMITIR A COMERCIALIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA. É COMUM AS ASSOCIAÇÕES TEREM DÍVIDAS E PENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS QUE PRECISAM SER REGULARIZADAS: PRECISAM ESTAR EM DIA (FISCALMENTE) COM A UNIÃO, COM O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS), COM O FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS) E TAMBÉM ESTAREM ATUALIZADAS COM TODAS AS CERTIDÕES CORRESPONDENTES.

Quando elas pedem o dinheiro para o marido e ele pergunta “para quê?” eu falo que é melhor elas começarem a ter o dinheiro delas para não passar por isso. Porque eu já passei por isso. É muito ruim. Quando fala assim “para que você precisa do dinheiro?”. Por isso que é bacana ter o próprio recurso. (Mulher, liderança em Barbacena – Minas Gerais)

[Como é o PAA para as mulheres?] PAA tem sido muito bom, é muito bom [...] Nas conversas, reuniões, a gente sempre leva informação sobre o PAA e sempre incentiva as mulheres a participar do PAA. Muitas delas não entregam ainda o produto no seu nome, mas já entregam o produto delas. Falta esta virada de jogo: que elas entreguem no nome delas. Porque às vezes há associações criadas com esse fim e o marido está lá e não há necessidade de a mulher também se associar para entregar o produto. Ai acaba que ela entrega na cota do marido, a DAP também é a mesma, aí acaba entrando nesta cota. Mas o PAA melhorou muito a independência financeira das mulheres no norte de Minas. Falo do norte de Minas porque falo com mais propriedade, mas acredito que é geral: o PAA melhorou muito a independência financeira delas. [E faz diferença quando elas pegam o dinheiro diretamente?] Faz diferença você pegar o dinheiro e comprar o que você quer e alguém pegar o dinheiro e falar “comprei isso e isso, que você precisa”. Não é a mesma coisa, faz diferença, sim. Hoje temos companheiras que fazem o próprio empréstimo e pagam com a fruta ou com os frangos que elas entregam para o PAA. (Mulher, liderança sindical – norte de Minas Gerais)

Houve referências ao fato de que um marido “bom” é aquele que “compra as coisas para a casa” para deixar a mulher satisfeita e ainda “dá” um dinheirinho para a mulher gastar com o que quiser (mesmo em casos em que a mulher trabalha de igual para igual, como nas hortaliças, por exemplo). Isso indica que há um conjunto de maridos “não tão bons”, que dão outras prioridades ao dinheiro, que também foram citados. A importância do acesso ao dinheiro aparece nos depoimentos das mulheres que efetivamente tiveram acesso a ele.

Elas diziam: “Isso aqui fui eu quem comprou, é uma lembrança do projeto [PAA] que fui eu quem comprou”. Eu vi a felicidade delas. [...] Elas têm mais força, pois não precisam pedir dinheiro ao marido para sair, para comprar uma sandália. [...] Antes elas não tinham um dinheiro delas. [...] Porque os maridos dão pitaco, reclamam de elas saírem, ainda faltam coisas para as mulheres terem autonomia. Ela tem o dinheiro e pode comprar. Uma companheira comprou um vestido e uma sandália e ele perguntou quem estava lhe dando isso, ela respondeu que ela tinha comprado com o dinheiro dela. A outra estava feliz: “Ah!, eu não preciso mais pedir dinheiro a ele para comprar uma calcinha.” Ela pedia para ele o ano todo para, no final do ano, quando vendesse a safra, poder ter algum dinheirinho. Porque os homens são assim: eles vendem a safra deles, têm o estoque e dizem assim: “Vou vender tal coisa e ‘se’ sobrar dinheiro eu lhe dou.” As mulheres são escravas do lar, trabalham demais, não sabem quanto o homem ganha, e quando vão pedir um dinheirinho

para comprar uma sandália para os meninos, ele diz que “se sobrar um dinheiro eu lhe dou”. Elas ficam constrangidas, se sentem humilhadas. Eu mesma já cheguei a me sentir humilhada. O meu, mesmo, não me deixava ir para canto nenhum. Até hoje eu tenho que enfrentar. (Liderança de mulheres – São Miguel do Gostoso – Rio Grande do Norte)

O acesso ao dinheiro tem implicações na gestão dos gastos pessoais, da casa, com os filhos e, mesmo, nas possibilidades de sociabilidade das mulheres, inclusive a participação em espaços públicos, muitas vezes dificultada também pelas responsabilidades com o trabalho doméstico, dificilmente compartilhadas com os maridos. A delimitação dos espaços públicos como sendo um território masculino traz como consequência uma menor experiência das mulheres com as questões referentes à comercialização – quanto ao funcionamento dos mercados, às exigências de apresentação dos produtos, ao planejamento, à logística, ao financiamento, à assistência técnica, etc. Quando elas começam a participar desse mundo, o fazem com muita insegurança, em parte porque se sentem fora do seu lugar social, em parte por terem medo de estar fazendo dívidas que poderão comprometer o patrimônio da família. Por isso, o formato do PAA, ao permitir a inclusão de produtos já existentes, em quantidades definidas pelas próprias mulheres, aparece como potencial instrumento para a superação dessas dificuldades, mas para isso, estar formalmente sob a responsabilidade das mulheres parece ser um fator decisivo.

Em especial, o acesso ao PAA pelos grupos de mulheres (e não apenas individualmente) é percebido pelas lideranças como um caminho para fortalecer sua capacidade produtiva e minimizar os problemas enfrentados para a expressão do seu potencial produtivo. Ao permitir uma maior consolidação econômica desses grupos, o Programa empodera as mulheres e favorece a superação de desigualdades e situações de opressão no interior da família, muitas vezes difíceis de ser enfrentadas individualmente. E as experiências produtivas e de comercialização feitas por grupos de mulheres (não apenas no PAA), ao fortalecer seu potencial produtivo, apontam que essa participação ativa e crescente das mulheres rurais em espaços públicos favorece também a afirmação da agricultura familiar como base do desenvolvimento local.

Fatores que influem para os nomes das mulheres constarem formalmente no PAA

Múltiplos fatores parecem influir para uma maior ou menor visibilização da participação das mulheres no PAA e para que seus nomes constem formalmente nos contratos. Dentre eles, destacamos a ausência de documentação em nome das mulheres rurais, realidade que vem se modificando a partir de ações e conquistas dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, algumas concretizadas em políticas, portarias e ações do poder público. Os exemplos do PAA apontam que ações que ampliam o acesso das mulheres rurais à

documentação se reforçam mutuamente. E embora estejam longe de ser uma realidade geral, podem contribuir para um questionamento das desigualdades de gênero, para uma maior participação das mulheres rurais nos espaços públicos e para o fortalecimento de sua cidadania de maneira geral.²¹

Num pequeno exemplo, a conquista da extensão da previdência social para as mulheres rurais desencadeou processos que podem estar influenciando nas possibilidades de participação formal no PAA. O acesso à previdência exige a comprovação da profissão de agricultora, o que desencadeou, no sul do país, uma luta pela inclusão do nome das esposas no “bloco de notas do produtor rural”, que por sua vez viabiliza a comercialização no seu próprio nome. Em outras regiões, a comprovação da profissão é dada principalmente pela filiação das mulheres aos sindicatos de trabalhadores rurais e colônias de pescadores, o que exigiu uma luta para que essa filiação deixasse de ser apenas no nome do marido, enquanto “representante da família”. A conquista da associação formal nessas organizações termina por questionar também a não filiação a outros espaços organizativos, como associações e cooperativas, que também tinham representação apenas do “chefe da família”. E estar (ou não) associada formalmente a organizações se reflete na possibilidade de o nome das mulheres constarem nos projetos do PAA operacionalizados pela Conab, encaminhados por meio dessas organizações. Isso sem contar que a inclusão formal entre os associados abre espaço para uma participação efetiva.

Um dos elementos que nos parece pesar para um menor percentual de mulheres formalmente inseridas no PAA nos estados do Sul do país é o fato de a maioria dos contratos serem feitos por meio de cooperativas, que, por ser voltadas principalmente para os produtos considerados “comerciais” que estão mais sob a responsabilidade dos homens – soja, trigo, feijão, milho, batata, café –, são espaços de participação masculina que em muitos casos não preveem a associação das mulheres. Reversamente, no Maranhão, a grande inclusão de associações de quebradeiras de coco de babaçu, espaços femininos por excelência, parece ser determinante de esse estado ser aquele com maior participação formal de mulheres no PAA Doação Simultânea. No Sul, algumas cooperativas novas, voltadas para a comercialização de produtos ecológicos, já preveem uma associação com os diferentes membros da família.

Outros exemplos de reforço mútuo de políticas voltadas para as mulheres poderiam ser citados, como o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, que surge pela necessidade de acesso das mulheres às políticas e ao mesmo tempo viabiliza esse acesso; a obrigatoriedade de os nomes das mulheres constarem, junto com o dos maridos, nos cadastros do Inca e nos títulos da terra nos assentamentos rurais também apareceu

influenciando para o nome de algumas mulheres constarem como titulares na DAP e terem seu nome incluído no PAA.

Ainda no que se refere à documentação e à inclusão formal do nome das mulheres no PAA, destacamos a questão de a DAP ser um documento único “da família” e o fato de os procedimentos de monitoramento do PAA levarem à interpretação de que apenas “uma pessoa por família” (em geral o marido, tido como “chefe da família”) possa fornecer ao PAA. Essa percepção é reforçada pelo limite máximo de entrega anual ser “por DAP”, ou seja, “por família”, independente do número de membros que trabalhe efetivamente na produção. Acresceu-se a isso o entendimento corrente, no momento da pesquisa, por parte de agricultores, técnicos, agentes públicos, representantes sindicais e dirigentes de cooperativas, de que o homem é o “titular” da DAP, sendo as mulheres “dependentes” dele, e que o projeto do PAA precisa ser feito em nome “do” titular, mesmo nos casos em que as mulheres são as principais responsáveis e a principal força de trabalho dos produtos entregues.

O acesso à conta bancária foi outro fator de dificuldade, com casos de funcionários de bancos discriminando e colocando obstáculos à abertura de contas-correntes pelas mulheres rurais. Por exemplo, num dos municípios visitados no Maranhão, foi preciso que as gestoras da prefeitura interviessem no Banco do Brasil (e recorressem a Brasília) para garantir a abertura da conta para as mulheres. Onde as mulheres já tinham acesso a benefícios da previdência social ou ao Bolsa Família, esse problema já havia sido superado, facilitando o acesso ao PAA.

Independentemente da documentação, várias práticas discriminatórias com relação às mulheres foram encontradas, de forma naturalizada. Muitas vezes, a não inclusão do nome das mulheres se dava pela própria organização proponente (associação ou cooperativa), no momento de elaboração do projeto, que incluía o nome do “chefe da família”, independentemente da análise de quem efetivamente era o responsável pela entrega do produto. Observamos também casos em que os gestores do PAA automaticamente “excluíam” o nome das mulheres (e muitas vezes seus produtos) quando apareciam nos contratos dois nomes da mesma DAP. Mas vimos também esforços por parte de agentes públicos em questionar a cultura dominante e propor ações que fortalecessem a participação das mulheres, buscando identificar e colocar no contrato quem realmente era o principal responsável pelo produto. Ficou claro, ainda, que, nos locais onde as mulheres estavam mais organizadas e com um olhar mais atento para a superação das desigualdades de gênero, seu poder de negociação e suas chances de ser reconhecidas formalmente no PAA eram maiores.

21 OUTROS ESTUDOS, SOBRE O IMPACTO NA VIDA DAS MULHERES DE POLÍTICAS COMO A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O BOLSA FAMÍLIA, COINCIDEM COM NOSSAS PERCEPÇÕES E SÃO CITADOS NOS RELATÓRIOS. UMA DESCRIÇÃO DO CONJUNTO DE AÇÕES E POLÍTICAS RECENTES QUE INTERFEREM NA DOCUMENTAÇÃO DAS MULHERES RURAIS PODE SER VISTA EM CINTRÃO E SILIPRANDI (2011).

Considerações finais: reconhecer o problema como parte da solução

A decisão sobre a realização desta pesquisa foi tomada pelo Comitê Executivo do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, que acolheu as demandas de segmentos de movimentos de mulheres de conhecer melhor o real acesso das mulheres rurais ao PAA. Havia a clara intenção de buscar informações que permitissem enfrentar os fatores que dificultavam essa participação. Em razão desse objetivo, a pesquisa foi planejada para ser ao mesmo tempo um instrumento de conhecimento da realidade e de reflexão conjunta com os diferentes atores (gestores, lideranças, agricultores, homens e mulheres) sobre essa questão.

A dificuldade inicial em conseguir dados objetivos sobre a participação das mulheres nos contratos já demonstrava como a questão era até então secundarizada pelos próprios órgãos públicos implicados em sua execução. Vários gestores do Programa comentaram que “nunca haviam atentado para essa questão” da participação das mulheres no PAA. A partir dos primeiros relatórios com os dados quantitativos, foram elaboradas tabelas e mapas que, levados à discussão em seminários regionais e municipais com a presença de diferentes setores, levantaram uma série de questões que seriam aprofundadas em seguida, na etapa qualitativa da pesquisa, mas que serviram em si mesmas para apontar procedimentos que dificultavam ou potencializavam a participação das mulheres no Programa. Na etapa de campo, a própria chegada da equipe às regiões anunciando a existência da pesquisa já supunha uma atenção à participação das mulheres no Programa e à importância de sua participação formal, em geral secundarizada. Muitas pessoas, quando perguntadas sobre as razões de os projetos estarem em nome dos homens, em casos em que as mulheres estavam à frente da produção entregue ao PAA, nem entendiam o sentido da pergunta, tão corrente a visão de que os projetos “naturalmente” deveriam estar em nome dos homens.

A discussão sobre as condições de participação das mulheres, individualmente ou por meio de grupos e organizações, formais e informais, proporcionou um rico debate entre técnicos e técnicas, lideranças e agricultores e agricultoras envolvidos. Permitiu entre eles um esclarecimento e um maior entendimento sobre os critérios de preenchimento da DAP, a necessidade ou não do projeto ser firmado pelo “chefe da família”, as consequências de um limite máximo de entrega para “a família”, auxiliando a desnaturalizar procedimentos discriminatórios. Trouxe à tona o fato de que, apesar de extremamente importantes, não bastam regras ou legislações que estabeleçam a igualdade formal das mulheres e dos homens no acesso às políticas públicas: elas devem ser acompanhadas de um debate muito maior no conjunto da sociedade.

Em 2011, como fruto da discussão dos resultados desta pesquisa, a Coordenação Nacional do PAA publicou a Resolução nº 44, de 2011, definindo condições especiais para a participação de mulheres no Programa. Essa resolução estabelece que a participação das mulheres seja considerada como um dos critérios de priorização na seleção dos projetos enviados ao PAA, em todas as suas modalidades; além disso, garante que 5% dos recursos do Programa sejam destinados a organizações formadas por 100% de mulheres ou grupos mistos que tenham mais de 70% de mulheres em sua composição; e também exige que, conforme a modalidade do Programa, seja comprovado que um mínimo de 30% a 45% dos integrantes das organizações que apresentam propostas sejam mulheres.

A análise da evolução dos dados de participação formal das mulheres na modalidade Doação Simultânea operacionalizada pela Conab (ver tabela 1) indica em 2012 (ano seguinte à resolução) um pequeno aumento nos percentuais de mulheres como titulares dos contratos, quando comparado com os dos anos anteriores. Vale a pena destacar, ainda, que praticamente dobrou o número total de mulheres participando formalmente do PAA entre 2008 e 2012, passando de 17.730 para 32.862. Esses aumentos (em número total de mulheres e percentual) se dão em praticamente todos os estados, indicando que podem estar relacionados com a aplicação da resolução.

No entanto, apenas pelos dados quantitativos, não é possível indicar exatamente as causas nem o sentido dessas mudanças, se os dados indicam apenas uma maior formalização da participação ou se refletem também um aumento da participação real das mulheres, como foi discutida e implementada a resolução em cada local e em que medida ela contribuiu para uma maior sensibilidade para as questões de gênero. Também é preciso verificar se essa tendência se mantém nos próximos anos.

A pesquisa indicou que o desenho de políticas públicas precisa levar em conta as desigualdades de gênero existentes no meio rural, se se quiser fazer realmente políticas de cidadania como um passo importante da luta pela emancipação humana de homens e mulheres, ajudando a superar valores e preconceitos ainda existentes. De maneira geral, é preciso uma constante atenção e monitoramento das políticas públicas, para que elas de fato contribuam para melhorar a vida das mulheres rurais e permitam que haja uma valorização de suas contribuições para a sociedade e sua plena realização como cidadãs. E o PAA demonstra um grande potencial nesse sentido.

TABELA 1 – CPR DOAÇÃO CONAB – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FORMAL DAS MULHERES, EM NÚMEROS ABSOLUTOS E EM PERCENTUAL DO NÚMERO DE MULHERES NO TOTAL DE FORNECEDORES PRESENTES NOS CONTRATOS DA MODALIDADE DOAÇÃO SIMULTÂNEA, OPERACIONALIZADA PELA CONAB

Região	UF	2008		2012	
		Nº de mulheres	% de mulheres	Nº de mulheres	% de mulheres
Total Brasil		17.730	28%	32.862	35%
CENTRO-OESTE	DF	-	-	-	-
	GO	171	23%	790	32%
	MS	41	13%	1.101	49%
	MT	363	20%	937	23%
Total CENTRO-OESTE		575	20%	2.828	32%
NORDESTE	AL	39	17%	667	32%
	BA	2.457	41%	4.964	59%
	CE	1.139	31%	634	32%
	MA	1.660	43%	2.836	51%
	PB	285	30%	690	30%
	PE	764	36%	597	45%
	PI	84	14%	1.158	45%
	RN	217	19%	1.785	36%
	SE	1.381	33%	936	47%
Total NORDESTE		8.026	35%	14.267	46%
NORTE	AC	186	29%	152	31%
	AM	368	28%	305	23%
	AP	22	24%	267	50%
	PA	216	23%	678	34%
	RO	249	30%	633	49%
	RR	6	21%	254	50%
	TO	46	17%	252	49%
Total NORTE		1.093	26%	2.541	38%
SUDESTE	ES	26	14%	513	21%
	MG	4.059	29%	2.756	27%
	RJ	149	17%	189	20%
	SP	1.567	29%	4.274	32%
Total SUDESTE		5.801	28%	7.732	29%
SUL	PR	892	21%	1.841	22%
	RS	992	15%	1.187	36%
	SC	351	20%	2.466	25%
Total SUL		2.235	18%	5.494	26%

Referências Bibliográficas

BECKER, Cláudio; ANJOS, Flávio Sacco; CALDAS, Nádia Velleda. Políticas públicas estruturantes e segurança alimentar: o caso do PAA. In: 47º ENCONTRO DA SOBER. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

CINTRÃO, Rosângela; SILIPRANDI, Emma. O progresso das mulheres rurais no Brasil: 2003-2009. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUI, Jacqueline (Orgs.). O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010. Rio de Janeiro: Cepia; Brasília: ONU Mulheres, 2011. Disponível em: <<http://www.generoracaetnia.org.br/publicacoes/item/773-o-progesso-das-mulheres-no-brasil-2003-2010.html>>.

SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela. Sistematização e análise de dados sobre a participação das mulheres rurais e suas organizações nas modalidades do PAA operacionalizadas pela CONAB. Pesquisa Participação das mulheres no PAA. Relatório... Convênio UGP/PNUD/CONAB. Contrato Nº 2009/000901. Dez. 2009. 108 p.

_____. Estudo de Caso: Análise Quantitativa da Participação das Mulheres nas Modalidades do PAA operadas pelo MDS. Pesquisa Participação das mulheres no PAA. Relatório... Convênio UGP/PNUD/CONAB. Contrato Nº 2009/000901. Mai. 2010. 36 p.

_____. Estudo de Caso: Análise da Participação das Mulheres na Modalidade Doação Simultânea do PAA no Rio Grande do Sul. Pesquisa Participação das mulheres no PAA. Relatório... Convênio UGP/PNUD/CONAB. Contrato Nº 2009/000901. Jul. 2010. 40 p.

_____. Estudo de Caso: Análise da Participação das Mulheres na Modalidade Compra Direta Local – Municipal no Maranhão. Pesquisa Participação das mulheres no PAA. Relatório... Convênio UGP/PNUD/CONAB. Contrato Nº 2009/000901. Ago. 2010. 50 p.

_____. Estudo de Caso: Análise da Participação das Mulheres em Minas Gerais, com foco na Modalidade PAA Leite. Pesquisa Participação das mulheres no PAA. Relatório... Convênio UGP/PNUD/CONAB. Contrato Nº 2009/000901. Out. 2010. 36 p.

_____. Estudo de Caso: Análise da Participação das Mulheres na Bahia – Modalidade Formação de Estoque. Pesquisa Participação das mulheres no PAA. Relatório... Convênio UGP/PNUD/CONAB. Contrato Nº 2009/000901. Nov. de 2010. 35 p.

_____. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Pesquisa Participação das mulheres no PAA. Resumo... s/l, IICA/NEAD/MDA. s/d. 27 p. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/310/Emma%20Cademartori%20Siliprandi%20-%20NEAD.pdf> (acesso em 20/03/2013)

_____. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Revista Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 18, n. 2, p. 12-32, 2011(a). Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/san.php?pag=san_vol_18_2_artigo_2.php>.

_____. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda (Orgs.). Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011(b). p 153-191. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/dpmr/arquivos/view/livro_mulher_e_autonomia.pdf>.

O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas

CLAUDIA JOB SCHMITT¹

LEONILDE SÉRVOLO DE MEDEIROS²

SÉRGIO PEREIRA LEITE³

CATIA GRISA⁴

ROSÂNGELA A. CINTRÃO⁵

SILVIA A. ZIMMERMANN⁶

¹ CLAUDIA JOB SCHMITT, PROFESSORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIA SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (CPDA/UFRRJ) E PESQUISADORA DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA (OPPA). E-MAIL: CLAUDIA.JS@OJ.COM.BR

² LEONILDE SÉRVOLO DE MEDEIROS, PROFESSORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIA SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (CPDA/UFRRJ). COORDENADORA DO NÚCLEO DE PESQUISA, DOCUMENTAÇÃO E REFERÊNCIA SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DO CPDA/UFRRJ. PESQUISADORA DO CNPQ E DA FAPERJ (PROGRAMA CIENTISTAS DO NOSSO ESTADO). E-MAIL: LEONILDEMEDEIROS@GMAIL.COM

³ SÉRGIO PEREIRA LEITE, PROFESSOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (CPDA/UFRRJ). COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA (OPPA) E PESQUISADOR DO INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (INCT/PPED). E-MAIL: SERSGIOLEITE@UFRRJ.BR

⁴ ROSÂNGELA PEZZA CINTRÃO, DOUTORANDA EM CIÊNCIA SOCIAIS PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (CPDA/UFRRJ). E-MAIL: BIBICINTRAO@UOL.COM.BR

⁶ PÓS-DOUTORANDA DA FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ) NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (CPDA/UFRRJ) E PESQUISADORA DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA (OPPA). E-MAIL: SILVIAZCPDA@YAHOO.COM.BR



Os entrevistados mencionaram que o Programa tem contribuído para o reconhecimento da importância dos assentados no abastecimento alimentar local, estimulando a criação de laços de solidariedade entre os que doam e os que recebem as cestas, funcionando como espaço político de reconhecimento dos assentamentos e de suas lideranças nas cidades.

Introdução

Este artigo sintetiza alguns resultados e reflexões da pesquisa O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas.⁷ Em termos gerais, essa investigação procurou analisar o processo de implantação do PAA no contexto dos assentamentos de reforma agrária, identificando os fatores que promoveram ou dificultaram o acesso ao Programa. Além disso, buscou entender os impactos do PAA: i) sobre as condições de vida das famílias assentadas; ii) sobre as estratégias de reprodução, econômica e social dessas famílias; iii) sobre as formas de organização dos atores sociais presentes nas áreas reformadas; e iv) sobre as interações dessa política pública com outras ações governamentais.

Existe hoje uma literatura crescente tratando das contribuições, limitações e necessidades de aperfeiçoamento do PAA, sublinhando os efeitos do Programa no fortalecimento da agricultura familiar, na regulação de mercados já existentes, na construção de novos circuitos de comercialização, na promoção de um modelo de produção agrícola diversificado e ecologicamente sustentável e no reconhecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como direito social. Esses trabalhos também apontam alguns desafios e limitações operacionais e de logística enfrentados pelo Programa, como a necessidade de articulação com outras políticas públicas e a expressiva demanda existente pela ampliação dos recursos financeiros e do público atendido por esse instrumento, particularmente no que se refere ao número de agricultores familiares que atuam como fornecedores neste mercado institucional (COSTA, 2010; GHIZELINI, 2010; FELTRACO, 2010; DESER, 2008; SPAROVEK et al., 2007; BOTELHO et al., 2007; CORDEIRO, 2007; DELGADO et al., 2005).

7 A PESQUISA FOI DEMANDADA PELO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) E PELA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB), SENDO EXECUTADA NO ÂMBITO DO PROJETO BRÁ/03/034 – PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DA CONAB, POR MEIO DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO BRÁ10- 13555/2011, ESTABELECIDO ENTRE O PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), ESCRITÓRIO BRASIL, E REDE DE DESENVOLVIMENTO, ENSINO E SOCIEDADE (REDES), INSTITUIÇÃO VINCULADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE, DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (CPDA/ UFRRJ). A EQUIPE QUE COORDENOU A PESQUISA EM ÂMBITO NACIONAL, RESPONSÁVEL POR ESTE ARTIGO, COMPREENDE PROFISSIONAIS DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA (OPPA), VINCULADO À UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ). OS ESTUDOS DE CASO, DE NATUREZA QUALITATIVA, REALIZADOS NOS ESTADOS DO ACRE (AC), MATO GROSSO (MT), RIO GRANDE DO SUL (RS), SÃO PAULO (SP) E SERGIPE (SE), COM BASE EM UMA METODOLOGIA COMUM DE COLETA DE DADOS CONSTRUÍDA PELO CONJUNTO DA EQUIPE, COM PARTICIPAÇÃO DAS EQUIPES REGIONAIS, FORAM CONDUZIDOS POR ESTUDIOSOS E ESPECIALISTAS COM EXPERIÊNCIA DE PESQUISA EM CADA UMA DAS REGIÕES PESQUISADAS: ELIZA MARA LOZANO COSTA (COORDENADORA) E AMANDA SCHOENMAKER, NO AC; SÉRGIO SAUER (COORDENADOR), MOISÉS V. BALESTRO E TAINÁ ZANETI, NO MT; SÉRGIO SCHNEIDER (COORDENADOR), PRISCILA GUALBERTO DE LIMA E GILSON CÉSAR PIANTÁ CORRÊA, NO RS; PAULO EDUARDO MORUZZI MARQUES (COORDENADOR), DANUTA CHMIELEWSKA E MARCOS LE MOAL, EM SP; ELIANO SÉRGIO AZEVEDO LOPES (COORDENADOR), MARCELO ALVES MENDES E FERNANDA VIANA DE ALCÂNTARA, NO SE. O ESTUDO FOI REALIZADO ENTRE MARÇO E DEZEMBRO DE 2011.

Esses estudos observaram as diferentes configurações sociais do PAA no contexto da agricultura familiar, contemplando a diversidade de grupos que constituem esse universo social. Buscando analisar a conformação e os resultados do PAA no contexto específico dos assentamentos de reforma agrária, algumas questões iniciais instigaram este trabalho: i) Qual a participação dos assentados como segmento social nas ações do Programa?; ii) Os resultados mais gerais do PAA apresentados pela literatura são evidenciados também no universo dos assentamentos de reforma agrária? iii) Quais as contribuições e as limitações do PAA nesse contexto específico?

A partir dessas questões, os objetivos principais da pesquisa foram delineados: i) analisar os fatores que influenciam o acesso das famílias assentadas ao Programa; ii) evidenciar seus impactos sobre o modo de vida e as estratégias de reprodução econômica e social das famílias assentadas por meio da comparação entre famílias beneficiadas e não beneficiadas pelo PAA; iii) verificar a influência dessa política pública sobre os processos de produção, processamento e comercialização de produtos agrícolas nos assentamentos; iv) examinar as percepções dos diferentes atores locais envolvidos no processo de implementação do Programa; e v) analisar as interações estabelecidas entre o PAA e outras políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social dos assentamentos.

Para contemplar esses objetivos e apreender os impactos gerados pelo PAA no contexto dos assentamentos de reforma agrária, foram estabelecidos diferentes níveis de análise, quais sejam: i) *as famílias assentadas e suas estratégias de reprodução econômica e social*, incluindo tanto as famílias beneficiadas como aquelas sem acesso ao Programa; ii) *os assentamentos*, entendidos como espaços de produção, moradia e sociabilidade, bem como de execução de um conjunto de ações multissetoriais dirigidas à realização da reforma agrária;⁸ iii) *os diferentes circuitos de produção, processamento e comercialização de produtos agrícolas* nos quais as famílias e as organizações dos assentados encontram-se inseridas, considerando-se, especialmente, os vínculos estabelecidos com o mercado institucional (PAA) e as possíveis transformações em termos de estratégias de comercialização que este desencadeou; iv) *os vários atores com os quais os assentados mantêm relação* em seus esforços por acessar o Programa e garantir sua implementação em nível local/territorial, estadual e nacional.

8 PESQUISAS TÊM CHAMADO ATENÇÃO PARA O FATO DE QUE OS ASSENTAMENTOS RURAIS E SEU PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO AO LONGO DO TEMPO NÃO PODEM SER ANALISADOS POR MEIO DE UM OLHAR CENTRADO APENAS NAS CONDIÇÕES INTERNAS DOS ASSENTAMENTOS E/OU NA TRAJETÓRIA DAS FAMÍLIAS ASSENTADAS (LEITE ET AL., 2004). SEM PERDER DE VISTA A ESPECIFICIDADE DOS ASSENTAMENTOS COMO UNIDADE DE ANÁLISE, ESTE TRABALHO BUSCOU CONTEMPLAR A COMPLEXIDADE DAS RELAÇÕES CONSTRUÍDAS PELAS FAMÍLIAS E PELAS ORGANIZAÇÕES DE ASSENTADOS COM SEU ENTORNO.



Cabe observar que a referência à condição de assentado como elemento capaz de distinguir os agricultores pesquisados de outras categorias sociais, particularmente dos agricultores familiares, pode ser, em certa medida, relativizada. Em pesquisa que caracterizou os estabelecimentos de assentados no Censo Agropecuário de 2006, Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2010) chamam atenção para o fato de que as características dessas explorações agrícolas se aproximam, em muitos aspectos, da média geral dos estabelecimentos agropecuários existentes no país. As autoras destacam, ainda, as dificuldades enfrentadas pelos recenseadores na identificação da condição legal dos produtores com base na autodeclaração, tendo em vista que, por diversas razões, muitos agricultores não referiam a si próprios como assentados.

A apresentação dos resultados da pesquisa foi, aqui, organizada em quatro seções principais, para além desta introdução. A primeira contextualiza a trajetória de implementação do PAA nos assentamentos de reforma agrária e a participação desse segmento social no quadro geral de operacionalização do Programa. A seção seguinte detalha e elenca algumas considerações sobre a metodologia empregada na pesquisa, caracterizando, também, as áreas selecionadas. Na terceira seção, são discutidos alguns resultados da análise do PAA nos assentamentos pesquisados, enfatizando-se quatro eixos principais: acesso ao Programa; efeitos sobre os sistemas produtivos; impactos na criação e estruturação dos mercados; arranjos políticos e institucionais desencadeados pelo PAA. Por fim, apresentamos algumas considerações gerais sobre os resultados alcançados pelo estudo.

O Programa de Aquisição de Alimentos nos assentamentos de reforma agrária: uma leitura nacional a partir de dados quantitativos⁹

Esta seção apresenta, resumidamente, um panorama do acesso dos assentados de reforma agrária ao PAA a partir da análise dos bancos de dados da Conab e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), destacando a trajetória de implementação do PAA nos assentamentos e a estimativa do grau de participação desses agricultores no Programa. Aproveita-se para evidenciar algumas características das organizações proponentes que atuam nesse mercado institucional no contexto dos assentamentos.

⁹ PARA ENTENDER MELHOR OS DADOS ANALISADOS NESTE ITEM E OS RESULTADOS ALCANÇADOS, RECOMENDA-SE A LEITURA DE MEDEIROS ET AL (2011) E A VISUALIZAÇÃO DE TABELAS E MAPAS ELABORADOS PELA PESQUISA.

Durante sua fase inicial de implantação (2003 e 2004), o PAA teve entre suas prioridades o atendimento aos assentamentos de reforma agrária, sobretudo por meio da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar. Em muitas regiões, as organizações de assentados e os movimentos de luta pela terra, eventualmente com o apoio de equipes de assistência técnica, atuaram de forma intensa, visando criar as condições necessárias para que o programa chegasse aos assentamentos. No entanto, essa mobilização inicial foi marcada por um descompasso entre o processo de liberação dos recursos e o calendário agrícola. Esse descompasso teve desdobramentos importantes no que tange ao acesso dos assentados ao PAA, influenciando, também, na qualidade dos resultados alcançados nos assentamentos (DELGADO et al., 2005). Entre 2003 e 2004, foram aplicados aproximadamente R\$ 90,9 milhões no PAA Compra Antecipada, uma das modalidades com maior expressão no universo geral de operações realizadas pelo Programa nesse período, abarcando, respectivamente, 72,8% e 33,1% do total de unidades familiares que forneceram produtos ao PAA. Nesses dois anos, estima-se que a Compra Antecipada foi acessada por cerca de 48 mil famílias assentadas, atendendo em torno de 7,1% das famílias assentadas no Brasil.¹⁰

Em meados de 2004, a modalidade Compra Antecipada foi suspensa, envolvida em uma série de tensões tanto internas ao governo quanto deste com os assentados e suas organizações. A principal justificativa foi o elevado nível de inadimplência no cumprimento dos contratos efetivados. Todavia, as razões para tal evento e a própria experiência vivenciada pelos assentados, suas organizações e órgãos governamentais envolvidos na execução da modalidade, em seus limites e potencialidades, não foram objeto de uma avaliação aprofundada, constituindo-se, ainda, em tema recorrente e controverso nos debates sobre o PAA. A suspensão da modalidade levou, a partir de 2005, a uma redução no acesso das famílias assentadas a esse instrumento de política pública. Cabe salientar que os assentados continuaram sendo atendidos pelas demais modalidades do Programa, ainda que nenhuma delas tenha sido direcionada prioritariamente a esse segmento.

Uma das tarefas iniciais desta pesquisa consistiu em buscar informações que permitissem uma quantificação do acesso ao Programa pelos assentamentos rurais. Como havia poucas informações sobre a presença de assentados nas modalidades executadas pelo MDS,¹¹ optou-se por trabalhar com os dados da Conab. Nesses dados, estruturados com base no sistema PAA Net, a identificação da "categoria (ou tipo) do fornecedor" passou a ser captada somente

¹⁰ ESSA ESTIMATIVA FOI REALIZADA A PARTIR DE GIRARDI (2006), QUE CONTABILIZOU A EXISTÊNCIA, EM 2002, DE UM TOTAL DE 661.027 FAMÍLIAS ASSENTADAS EM 5.373 ASSENTAMENTOS, INCLUINDO NO CÁLCULO APENAS AS FAMÍLIAS ASSENTADAS ENTRE 1979 E 2002. HÁ UM RISCO DE SUPERESTIMAÇÃO DESSES NÚMEROS, TENDO EM VISTA QUE UMA MESMA FAMÍLIA PODE TER ACESSADO O PROGRAMA EM 2003 E 2004, AINDA QUE A REALIZAÇÃO DE DUAS OPERAÇÕES SEQUENCIAIS NÃO TENHA SIDO FREQUENTE. EMBORA INEXATA, ESSA PROXY REVELA O ALCANCE DESSE MECANISMO ESPECÍFICO DO PAA EM SEUS DOIS ANOS DE OPERAÇÃO.

¹¹ NOS BANCOS DE DADOS DO PAA COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA, OPERACIONALIZADO POR MEIO DE PARCERIAS ESTABELECIDAS ENTRE O MDS E GOVERNOS MUNICIPAIS, AS INFORMAÇÕES REFERENTES À CLASSIFICAÇÃO DOS FORNECEDORES EM TIPOS/CATEGORIAS (AGRICULTOR FAMILIAR, ASSENTADO, QUILOMBOLA, PESCADOR ARTESANAL ETC.) PASSARAM A SER COLETADAS SOMENTE A PARTIR DE 2010. AS OPERAÇÕES DE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA EXECUTADAS POR MEIO DOS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE O MDS E OS GOVERNOS ESTADUAIS NÃO DISPUNHAM, NO MOMENTO DA PESQUISA, DE UM BANCO DE DADOS UNIFICADO NACIONALMENTE. NO CASO DO PAA LEITE, APENAS EM 2011 OS GESTORES COMEÇARAM A SOLICITAR A INCLUSÃO DA CATEGORIA DO FORNECEDOR E DE SEU ENQUADRAMENTO NO PRONAF NA BASE DE DADOS REFERENTE A ESSAS OPERAÇÕES..

a partir de 2008.¹² A categorização ocorre pela autoclassificação realizada pelas associações, cooperativas ou demais organizações proponentes no momento de elaboração do projeto para o PAA. Adicionalmente, para o período 2006-2008, a Conab fez um levantamento da presença de assentados nas operações do PAA executadas pela Companhia, com base no conhecimento acumulado pelos gestores e técnicos das superintendências regionais da empresa. A análise e a tabulação desses dados trouxeram algumas indicações importantes, apontando, ao mesmo tempo, para uma subestimação da presença de assentados no Programa.

Para a avaliação da evolução histórica da implementação do PAA nas áreas reformadas, considerou-se, de um lado, a listagem organizada pela Conab sobre a presença de assentados como beneficiários do Programa entre os anos de 2006 e 2008 e, de outro, as informações referentes à categoria do fornecedor (opção "assentado"), disponíveis no sistema PAANet para o período 2008-2011.¹³ De acordo com esses dados, a participação de assentados nas modalidades operacionalizadas pela Conab oscilou entre 7% e 11% no total de fornecedores do PAA entre 2006 e 2010, aumentando para 16,3% em 2011. Evidenciou-se que a participação das famílias assentadas no PAA é bastante diferente entre os estados, tanto em números absolutos quanto no que se refere ao percentual de assentados entre os fornecedores. Os cinco estados selecionados para a pesquisa destacam-se regionalmente em termos da participação de assentados, tanto em números absolutos quanto no percentual desse segmento no total de agricultores atendidos pelo Programa.

No entanto, o cruzamento dessas informações com outras – como o enquadramento nos grupos A e A/C do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – indicou uma subdeclaração da participação dos assentados. Essa subdeclaração decorre de uma sobreposição entre "categorias (ou tipos) de fornecedores", notadamente pelo fato de muitas organizações declararem seus associados simplesmente como "agricultores familiares", tornando menos visível a diversidade de grupos sociais existente no interior dessa ampla categoria social. Ademais, outras categorias específicas, como os agroextrativistas, que se destacam nos estados da região Norte, podem incluir beneficiários de diferentes programas de reforma agrária que, nos termos desta pesquisa, seriam considerados também como assentados, em consonância com o enquadramento utilizado pelo Incra.

Tomando os dados nacionais da modalidade Compra com Doação Simultânea em 2008, por exemplo, 83,4% de um total de 63 mil famílias fornecedoras foram enquadradas, de acordo com a classificação feita pelas organizações proponentes, na categoria "agricultores familiares", e 9,5% (cerca de 6 mil fornecedores) na categoria "assentados". No entanto, dentro da categoria "agricultores familiares", cerca de 2.500 famílias estão incluídas nos grupos A ou A/C do Pronaf, tratando-se, muito provavelmente, de famílias assentadas. Uma recategorização, feita a partir da combinação dessas duas informações existentes no banco de dados da Conab (categoria "assentado" e famílias incluídas nos grupos A e A/C do Pronaf), elevou de 9,5% para 13,9% a estimativa nacional de participação de famílias assentadas entre os fornecedores dessa modalidade em 2008.

Percebendo os limites subjacentes ao sistema de classificação que informa a categoria "fornecedor", buscou-se uma identificação mais precisa da presença de assentados entre as famílias atendidas pelo PAA a partir do cruzamento dos dados da Conab com a relação de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) fornecida pelo Incra, contemplando projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo órgão. Esse cruzamento de informações, feito para o ano de 2011, localizou um total de 28.395 famílias assentadas acessando o PAA, o equivalente a 26,6% do universo total de famílias que forneceram produtos ao Programa, no somatório das três modalidades executadas pela Conab – dez pontos percentuais acima do resultado observado apenas pela categoria do fornecedor. O estudo evidenciou que, em termos absolutos, a maior participação de famílias assentadas ocorreu na modalidade Compra com Doação Simultânea, com quase 23 mil famílias atendidas, contudo essa é a modalidade que apresentou a menor participação relativa de famílias assentadas no universo total de agricultores fornecedores.

Observou-se, em alguns estados, uma subestimação significativa da participação de assentados, quando considerada apenas a autodeclaração das organizações proponentes na categoria "fornecedor". No Acre, por exemplo, a participação dos assentados entre os fornecedores aumentou de 9% para 44% se consideradas, além dos agricultores indicados como assentados na categoria "fornecedor", as informações referentes ao enquadramento nas diferentes categorias do Pronaf e a relação de beneficiários do Incra. Isso ocorre, sobretudo, em razão da elevada participação de agroextrativistas (considerados como assentados pelo Incra) nas aquisições de castanha-do-brasil (modalidade Formação de Estoques).

¹² AS CATEGORIAS DESSA CLASSIFICAÇÃO SÃO: AGRICULTOR FAMILIAR, ASSENTADO, AGROEXTRATIVISTA, ACAMPAMENTO, ATINGIDOS POR BARRAGEM, PESCADOR ARTESANAL, QUILOMBOLA, COMUNIDADE INDÍGENA, AGRICULTOR ESPECIAL E TRABALHADOR SEM TERRA

¹³ ESSA JUNÇÃO FOI REALIZADA TENDO EM VISTA QUE OS DADOS DE 2008 SÃO COINCIDENTES NAS DUAS FONTES DE INFORMAÇÕES MENCIONADAS.

A pesquisa evidenciou também um elevado grau de dispersão territorial da modalidade Compra com Doação Simultânea, administrada pela Conab. Foram atendidos, em 2011, de acordo com as aproximações quantitativas feitas, agricultores residentes em 1.869 municípios, em distintas regiões do país. Em boa parte dos casos, o número total de famílias que forneceram produtos para o PAA mediante esse mecanismo está abaixo de oitenta fornecedores por município. Em uma parcela importante das unidades administrativas municipais, o universo de agricultores atendidos pela modalidade Compra com Doação Simultânea é de até dezoito famílias.

Os assentados que acessaram a modalidade Compra com Doação Simultânea em 2011 encontravam-se distribuídos em 891 municípios localizados nos diferentes estados da Federação. O número de assentados que acessou modalidade Compra com Doação Simultânea, executada pela Conab, nos diferentes estados brasileiros, situa-se, na grande maioria dos casos, em um patamar de até 37 famílias por município. Em alguns estados, como Minas Gerais e Bahia, onde o acesso a esse mecanismo se encontra bastante disseminado se considerarmos o universo geral de fornecedores do Programa, foi possível identificar, no caso específico dos assentados de reforma agrária, um padrão marcado por uma maior concentração espacial das operações do Programa. Ou seja, a presença dos assentados no PAA encontrava-se limitada a alguns poucos municípios. De modo geral, concentrações maiores de agricultores assentados acessando o Programa por meio dessa modalidade são relativamente raras.

A modalidade Formação de Estoque pela Agricultura Familiar foi executada, em 2011, em um universo mais restrito de municípios (381), se comparada ao mecanismo de Compra com Doação Simultânea. Os assentados estiveram envolvidos em operações de Formação de Estoque em 166 municípios, em 21 estados da Federação. O fato de que essa modalidade funciona, na maioria dos casos, como um adiantamento de recursos, exigindo, portanto, que as organizações dos agricultores assegurem a comercialização de sua produção por meio de outros mercados, ressarcindo o valor contratado à Conab, torna mais seletiva a disseminação desse mecanismo. A demanda por esse tipo de operação acaba partindo de organizações mais estruturadas, com algum nível de experiência em atividades de comercialização. O número de agricultores (assentados e não assentados) que acessaram esse mecanismo foi consideravelmente menor se comparado ao número de fornecedores envolvidos nas operações de Compra com Doação Simultânea, restringindo, em certa medida, a área geográfica de abrangência dessas operações.

O cruzamento da relação de beneficiários do Incra com o banco de dados da Conab permitiu identificar os projetos de assentamento com acesso ao PAA no ano de 2011, informação não disponível no sistema PAANet, da Conab. De um total de 9.724 projetos de assentamentos (PAs) que constavam entre os beneficiários do Incra, 1.744 (18%) foram identificados como tendo alguma família assentada acessando o PAA no período analisado. Contudo, 1.164 assentamentos apresentaram menos de dez famílias acessando o PAA em 2011. Cabe destacar que muitos desses assentamentos apresentaram apenas uma ou duas famílias acessando essa política pública. Casos em que um número muito reduzido de famílias consegue acessar o PAA em um determinado assentamento parecem ser indicativos de uma dinâmica bastante restrita de envolvimento das organizações associativas e das redes de sociabilidade existentes no assentamento na execução do Programa, de modo que o acesso ao PAA, provavelmente, é viabilizado por meio de organizações e dinâmicas externas a esse espaço. Percebe-se, ainda, que poucos PAs acessaram de forma contínua o PAA, tanto na Compra com Doação Simultânea quanto na Formação de Estoque.

Ao analisar as organizações proponentes dos projetos do PAA, nas modalidades executadas por meio da Conab nos assentamentos, nota-se que se trata tanto de organizações exclusivamente de assentados quanto de organizações "mistas", as quais contam com participação de assentados e de não assentados. Considerando o número total de assentados identificados pelos bancos de dados do Incra e da Conab no ano de 2011, foi possível observar que cerca de 42% dos assentados que acessaram as três modalidades do Programa o fizeram por meio de projetos que incluíam assentados e não assentados. Destaca-se o fato de que 20% dos agricultores assentados que comercializaram seus produtos ao PAA naquele ano participaram de projetos nos quais a minoria dos participantes era de assentados, o que indica novamente que o acesso ao PAA não se dá apenas por dinâmicas internas aos assentamentos.

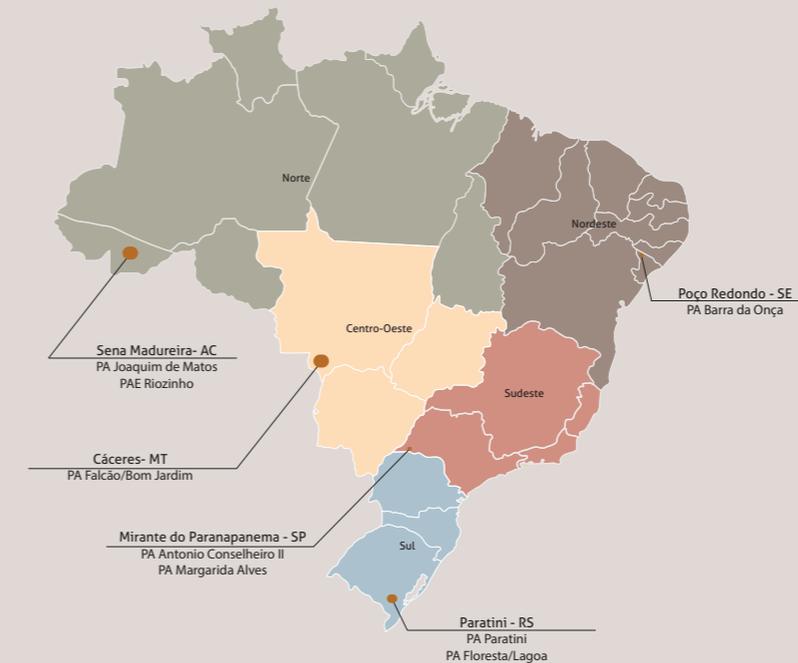
Também foram constatadas diferenças importantes em termos da abrangência geográfica da atuação das organizações por meio das quais os assentados acessaram o PAA. Em linhas gerais, essas organizações podem ser caracterizadas como: i) organizações diversas com atuação no âmbito local/municipal; ii) associações ou cooperativas "internas" aos assentamentos; e iii) organizações com abrangência regional ou, até mesmo, estadual, envolvendo assentados e não assentados ou exclusivamente assentados. A análise dos dados da Compra com Doação Simultânea em 2010 indica que, nos cinco estados estudados, houve uma predominância de assentados que acessaram o programa por meio de organizações que abarcaram um único município ou, eventualmente, um único assentamento.

Diversidade dos assentamentos: os casos pesquisados

Procurando contemplar parte da diversidade dos assentamentos de reforma agrária (reconhecidos pelo Incra) e o caráter heterogêneo dos arranjos locais de implementação do PAA, a pesquisa selecionou cinco casos distribuídos nas grandes regiões geográficas brasileiras. Essa seleção procurou: i) incorporar estados, microrregiões ou municípios onde existisse um número significativo de assentamentos e de assentados acessando o PAA em 2010; ii) priorizar municípios ou microrregiões onde as organizações proponentes com assentados entre os fornecedores tivessem acessado mais de uma vez o PAA entre 2006 e 2010; iii) privilegiar municípios que registrassem acessos a mais de uma modalidade do Programa, sendo uma delas a Compra com Doação Simultânea (que serviu como uma espécie de “denominador comum” entre os casos); iv) atender a critérios de natureza qualitativa, como a distância dos assentamentos em relação aos centros urbanos e as características particulares das organizações proponentes. Foram consideradas, ainda, as condições de acesso às áreas selecionadas nos meses de realização do trabalho de campo.

A partir desses critérios, foram analisados os seguintes casos: i) no Acre, no município de Sena Madureira, Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) Riozinho e PA Joaquim de Matos; ii) em Mato Grosso, no município de Cáceres, PA Falcão/Bom Jardim; iii) no Rio Grande do Sul, no município de Piratini, PAs Piratini/Conquista da Liberdade e Floresta/Lagoa; iv) em São Paulo, no município de Mirante do Paranapanema, PAs Antônio Conselheiro e Margarida Alves; e v) em Sergipe, no município de Poço Redondo, PA Barra da Onça. A localização dos municípios onde estão situados os assentamentos pesquisados pode ser visualizada na figura 1. Em cada um desses contextos, foram aplicados questionários estruturados dirigidos a famílias de assentados que acessaram e não acessaram o PAA, além de formulários específicos que subsidiaram a construção de um perfil dos assentamentos e das organizações proponentes de projetos ao Programa. Também foram realizadas várias entrevistas com atores e instituições que pertencem ao arranjo institucional local dessa política pública ou que deveriam contribuir/participar de sua implementação.¹⁴

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E ASSENTAMENTOS PESQUISADOS



FONTE: ELABORAÇÃO DA PESQUISA

O PAE Riozinho e o PA Joaquim de Matos (Sena Madureira - AC), foram criados respectivamente em 1989 e 2002 e são compostos por 82 e 144 famílias, respectivamente. A criação do PAE Riozinho insere-se no contexto de reconhecimento, por parte do Incra, da necessidade de uma ordenação fundiária diferenciada para atender às populações extrativistas amazônicas. Por sua vez, o PA Joaquim de Matos resultou de um desmembramento de uma parte do PAE Riozinho, após a ocorrência de uma série de ocupações. A escolha desses universos sociais derivou do anseio em contemplar a especificidade dos PAEs e da comercialização de produtos florestais oriundos do extrativismo, como é o caso da castanha-do-brasil, comercializada, sobretudo, por meio da modalidade PAA Formação de Estoque.

14 NO TOTAL, FORAM APLICADOS: 169 QUESTIONÁRIOS ESTRUTURADOS A FAMÍLIAS COM ACESSO E SEM ACESSO AO PAA, SELECIONADAS COM BASE EM CRITÉRIOS QUALITATIVOS, VISANDO CONTEMPLAR A DIVERSIDADE DE SITUAÇÕES VIVENCIADAS PELOS ASSENTADOS; OITO QUESTIONÁRIOS ESTRUTURADOS RESPONDIDOS POR REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES PROPONENTES; OITO QUESTIONÁRIOS ESTRUTURADOS SOBRE O PERFIL DOS ASSENTAMENTOS E 69 ENTREVISTAS COM ORGANIZAÇÕES MEDIADORAS, ORGANIZAÇÕES CONSUMIDORAS E REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL, DOS CONSELHOS MUNICIPAIS, DO INCRA E DA CONAB.

Criados em um período relativamente recente (respectivamente, em 1999 e 2006), os PAs Antonio Conselheiro e Margarida Alves localizam-se no Pontal do Paranapanema, área de grande concentração de assentamentos no estado de São Paulo. Mirante do Paranapanema, município onde estão situados os PAs selecionados pela pesquisa, é a municipalidade com a maior área de assentamentos de reforma agrária do Brasil. Trata-se, portanto, de um contexto marcado por intensos conflitos agrários e sociais e que atualmente convive com a expansão da cana-de-açúcar em seu entorno. Além disso, experiências conflituosas de organização política e social entre os próprios assentados conformaram um cenário de descrédito em relação às possibilidades da ação coletiva (RIBAS, 2002), instigando a observação do PAA nesse contexto.

Localizados em Piratini (RS), os PAs Piratini e Floresta/Lagoa foram criados em 1992 e 1997, respectivamente, e são constituídos, na ordem, por 49 e 75 famílias. No PA Piratini, parte de seus integrantes trabalha sob uma gestão coletivizada, desfruta de infraestruturas implantadas pela empresa que foi a antiga proprietária das terras e produz uma gama diversa de produtos agroecológicos. Em Floresta/Lagoa, todas as famílias produzem de forma individual, especialmente grãos e, mais recentemente, leite, produto este, em grande parte, estimulado pelo PAA. Além dessas particularidades, a escolha considerou, ainda, o fato de esses projetos situarem-se em uma área de concentração de assentamentos e, conforme dados disponibilizados pela Conab para os anos de 2008 a 2010, estarem localizados na segunda mesorregião do estado em quantidade de fornecedores ao PAA, especialmente da modalidade Compra com Doação Simultânea.

Situado em Cáceres (MT), o PA Facão/Bom Jardim é um dos assentamentos investigados cuja data de criação é mais recente (2006) e com a especificidade de o PAA ser a única política pública de apoio à produção à qual os assentados tiveram acesso. Esse Programa teve precedência mesmo em relação aos créditos de instalação e habitação – considerados direitos dos beneficiários da política de reforma agrária –, os quais não foram liberados em razão de problemas com a aprovação do licenciamento ambiental do PA. Essa particularidade instigou a observação dos impactos, oportunidades e limitações engendrados pelo PAA na ausência de outras políticas públicas. Ademais, o acesso ao Programa e sua promoção estão associados ao trabalho de organizações sociais regionais e à articulação da sociedade civil, conformando um arranjo político-institucional igualmente relevante para a análise.

O PA Barra da Onça, situado em Poço Redondo (SE), é o mais antigo e populoso entre os assentamentos analisados. A bovinocultura de leite, a palma forrageira para o gado, a produção de subsistência e a extração de mel são as atividades produtivas mais importantes do assentamento. Não por acaso, a modalidade PAA Leite destaca-se no assentamento, acompanhando a sua importância na região do Alto Sertão Sergipano e no estado como um todo. Além de contar com um arranjo político-institucional diferenciado em relação aos outros estados, envolvendo a realização de convênios diretamente com as associações de agricultores familiares e assentados, o PAA Leite em Sergipe tem estimulado mudanças no sistema produtivo, particularmente nas características tecnológicas da produção leiteira (melhoramento genético, ração industrializada, mecanização na produção agrícola, ampliação e modernização das estruturas de resfriamento etc.).

Em que pesem as particularidades de cada caso, a análise desenvolvida neste trabalho evidenciou alguns elementos comuns entre os assentamentos investigados e destes com a realidade dos demais assentamentos rurais no Brasil (KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2010; LEITE; MEDEIROS, 2004; LEITE et al., 2004), quais sejam:

- a. a reprodução social dos assentados está pautada em um conjunto amplo de estratégias de produção agropecuária, envolvendo diversos cultivos vegetais, animais e extrativos, destinados ao consumo da família, dos animais existentes no estabelecimento e para a comercialização.
- b. há variadas formas de organizar o trabalho familiar e garantir renda, envolvendo tanto atividades agrícolas quanto agroindustrialização, trabalho assalariado, previdência social e acesso a programas de transferência de renda.
- c. no que concerne às características das unidades familiares, a sua formação por casais com idade acima de quarenta anos, sinalizando para a importância da previdência social nesse grupo social.
- d. problemas de infraestrutura referentes às condições das estradas, dificuldade de transporte e mobilidade, acesso à água e assessoria técnica, ausência de equipamentos para produção e processamento dos produtos, qualidade do solo, acesso a escolas e hospitais etc., em todos os assentamentos investigados. Esses elementos provavelmente interferem nos resultados do PAA, bem como nos de outras políticas públicas.

Os casos selecionados ilustram, em certa medida, parte da diversidade presente nos assentamentos de reforma agrária e da multiplicidade de situações relacionadas à implantação do PAA nas áreas reformadas. A investigação não teve a pretensão de abarcar toda a diversidade dos assentamentos rurais ou da conformação do PAA. Contudo, a partir das informações coletadas, é possível compor uma análise dos principais limites e potencialidades enfrentados pelo PAA no ambiente dos assentamentos rurais, considerando-se as modalidades estudadas. O objetivo da próxima seção é, justamente, delinear algumas dessas questões.

O Programa de Aquisição de Alimentos nos assentamentos da pesquisa: acesso ao Programa, matriz produtiva, relação com mercados e arranjos políticos e institucionais

O acesso ao Programa pelos assentados

A pesquisa evidenciou que apenas uma parcela das famílias que vive nos assentamentos estudados acessou o PAA: 34 das 63 famílias assentadas no PA Antonio Conselheiro (SP) acessaram oficialmente a modalidade Compra com Doação Simultânea em 2010; 19 das 49 famílias no PA Piratini (RS) acessaram essa mesma modalidade em 2008 e 2012; 25 das 90 famílias do PA Margarida Alves (SP) e 36 das 169 famílias no PA Facão (MT) acessaram oficialmente a Compra com Doação Simultânea em 2009.

Constatou-se, no decorrer do trabalho de campo, a existência de uma grande diversidade de formas de envolvimento com o Programa, cujos impactos não se restringem às famílias beneficiárias, tomadas em sua individualidade, mas se estendem a um universo maior de pessoas por meio de redes de parentesco, proximidade e vizinhança. O modo como o Programa interage com o tecido social e organizativo do assentamento varia bastante, de lugar para lugar, envolvendo diferentes agentes e cadeias de mediação, potencializando sinergias, fortalecendo dispositivos coletivos de organização, mas gerando, também, em alguns casos, centralidades, diferenças e assimetrias de informação. O modo como os diferentes dispositivos do Programa são operacionalizados e traduzidos localmente varia bastante em função do arranjo institucional adotado.

Como evidenciado por outros estudos (DORETTO; MICHELLON, 2007; BOTELHO et al., 2007; CORDEIRO, 2007; GOMES; BASTOS, 2007), observou-se na investigação que o conhecimento da existência do PAA geralmente restringia-se aos assentados que acessaram alguma das modalidades (exceto os casos da modalidade Formação de Estoques já mencionados) ou que se localizavam social ou geograficamente próximos a alguma família que acessou o Programa. Contudo, mesmos nesses casos, frequentemente se tratava de um conhecimento limitado à modalidade acessada, sem a compreensão ou o entendimento da política pública como um todo e das diversas ferramentas que disponibiliza.

Diante desse panorama, a pesquisa investigou como as informações chegaram aos assentamentos, às lideranças locais (associações e cooperativas) e às famílias assentadas. A análise dos estudos de caso aponta que o conhecimento e a execução do PAA nos projetos de reforma agrária não resultaram de um processo estritamente local. Em todos os casos pesquisados, verificou-se a atuação do que se pode denominar de “facilitadores” ou “mediadores”, isto é, agentes governamentais e não governamentais que tiveram um papel importante na divulgação do Programa e no apoio às associações e cooperativas locais na elaboração dos projetos, no monitoramento das entregas, na prestação de contas, no desenho e na implementação da logística de distribuição, entre outras demandas do PAA. As características desses mediadores e seus vínculos com os assentamentos variam muito entre os casos. Por exemplo, no PA Facão (MT), foi relevante a presença da Rede de Comercialização da Produção Familiar e Agroecológica de Mato Grosso, da organização não governamental Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase/MT), e o apoio da Superintendência Regional da Conab. No Acre, o Governo do Estado teve papel importante na disseminação e execução do Programa por meio da Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar (Seaprof). No PA Barra da Onça (SE), a operacionalização do PAA Leite teve apoio da Prefeitura e do Governo do Estado. De forma geral, em quase todos os casos, chamou a atenção certa ausência do Inbra (ou de programas a ele vinculados) como fonte de informação ou apoio à execução do PAA nos assentamentos.

Se a atuação dos facilitadores foi importante para que as organizações locais conhecessem e operassem o Programa, a presença dessas organizações foi fundamental na divulgação do PAA para as famílias assentadas. Com efeito, a maioria dos entrevistados que acessaram o Programa teve conhecimento dele por meio de organizações associativas. O papel exercido pelas entidades

proponentes na execução do Programa foi fundamental em vários aspectos, como: i) disseminação de informações; ii) adaptação da execução do Programa à realidade local; iii) mobilização de diferentes tipos e fontes de recursos, possibilitando a organização dos fluxos e da estrutura material necessária à estruturação do Programa; iv) construção de outras estratégias de mercado, para além do mercado institucional.

Em que pesem os apoios externos e a atuação das organizações proponentes, a implantação do PAA nos assentamentos defrontou-se com diversas dificuldades que afetaram seu acesso, quais sejam: i) o atendimento das exigências burocráticas e de documentação (registro legal de estatuto, emissão de notas fiscais, cadastro de isento de dívidas federais – como Instituto Nacional do Seguro Social [INSS], com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço [FGTS], na Dívida Ativa da União e com Receita Federal, entre outros) para que as organizações estivessem habilitadas para acessar o Programa;¹⁵ ii) insuficiência da produção para o atendimento da modalidade Compra com Doação Simultânea decorrente, em parte, das deficiências de infraestrutura presentes nos assentamentos rurais (água para irrigação, qualidade dos solos etc.), da falta de articulação entre as políticas públicas e também da inadequação da demanda de alimentos (diversidade e regularidade) à oferta de produtos dos assentamentos; iii) atraso nos pagamentos, mais notadamente em alguns contextos pesquisados; iv) falta de crédito e/ou existência de dívidas anteriores (individuais ou coletivas) que dificultavam o acesso a novos créditos, limitando investimentos na produção; v) o descrédito e a desconfiança em relação às formas associativas, como observado no PA Antonio Conselheiro (SP).

Cabe destacar, também, que a chegada do Programa aos assentamentos não significou acesso contínuo. Os dados indicaram certa descontinuidade tanto no acesso das organizações proponentes, quanto na participação das famílias de assentados no Programa. A renovação anual dos projetos e as dificuldades enfrentadas pela Conab no atendimento às demandas dos agricultores e de suas organizações diante de uma demanda crescente de acesso ao Programa – tornando o processo de aprovação dos projetos e pagamento dos agricultores mais lento – foram citados como fatores que afetaram a continuidade do acesso. Esses eventos desestimulam a participação dos beneficiários, desestabilizam as estratégias de reprodução social dos assentados e exigem esforços de reorganização dos sistemas produtivos e das estratégias de inserção mercantil dos agricultores e de suas organizações.

15 POR OUTRO LADO, OS CASOS ESTUDADOS INDICAM QUE, QUANDO AS ORGANIZAÇÕES CONSEGUEM ACESSAR O PROGRAMA, ELAS TÊM A ESTRUTURAR-SE MELHOR, HAVENDO UMA TENDÊNCIA DE CRESCIMENTO NO NÚMERO DE ASSOCIADOS E AGRICULTORES ATENDIDOS. A FALTA DE DOCUMENTAÇÃO PESSOAL (NOTADAMENTE A DAP) NÃO SE REVELOU, SEGUNDO OS ENTREVISTADOS, COMO UM PROBLEMA IMPORTANTE, SITUAÇÃO QUE DIFERE DA RELATADA EM OUTRAS PESQUISAS (JALIL, 2010; CÔRDEIRO, 2007).

O Programa de Aquisição de Alimentos e a matriz produtiva dos assentamentos

A pesquisa evidenciou que uma grande diversidade de produtos é gerada nos assentamentos, incluindo os de origem vegetal, animal e extrativos, dos quais uma parte é destinada à comercialização. Ao comparar famílias que acessaram com aquelas que não acessaram o PAA, observaram-se algumas diferenças, sendo que as primeiras geralmente apresentaram uma diversidade maior, especialmente em relação ao número de produtos vendidos. Este estudo não oferece elementos para afirmar se o maior número de produtos identificados nos estabelecimentos que acessaram o Programa foi causa ou consequência da participação no PAA, tendo em vista que a pesquisa não comparou quantidades produzidas antes e depois das famílias terem começado a acessar o Programa. Todavia, é possível assinalar que, após a entrada no Programa, sobretudo na modalidade Compra com Doação Simultânea, as famílias aumentaram a diversidade de itens comercializados. Como evidenciado igualmente por outros estudos, o diferencial dessa modalidade consiste no fato de esse mecanismo articular uma demanda diversificada de alimentos, oriunda das entidades beneficiárias, com a oferta de produtos pelos agricultores familiares, incitando a diversificação produtiva (MOREIRA et al., 2010; GHIZELINI, 2010; GRISA et al., 2010).

A escolha dos produtos comercializados por meio da modalidade Compra com Doação Simultânea resultou da experiência produtiva das famílias e da interação e negociação dos agricultores e suas organizações com as demandas das entidades beneficiadas. Em alguns casos, as famílias passaram a cultivar novos produtos demandados por essas organizações e, em outros, incrementaram a produção de alimentos já existente nos estabelecimentos, entregando para o Programa também itens que, até então, não eram destinados à comercialização. Em ambos os casos, o PAA reforça a diversificação da produção comercializada.

Nos casos do PA Barra da Onça (SE) e do PA Floresta/8 de Maio (RS), nos quais são executadas, respectivamente, as modalidades PAA Leite e Formação de Estoque, o Programa incide sobre a comercialização de um único produto, o leite, não gerando expressivas diferenciações em termos de diversidade de produtos comercializados entre as famílias que acessaram e não acessaram este mecanismo. Nesses casos, os entrevistados citaram que as associações/cooperativas foram influentes na escolha dos produtos comercializados ao

PAA, o que em parte decorre das características das modalidades implementadas. Contudo, o peso das organizações associativas não anulou a capacidade de decisão das famílias. Em Piratini (RS), os assentados afirmaram que a produção leiteira já estava organizada e estruturada, em algum nível, em parte das unidades produtivas e que dar início a uma nova linha de produção (como a de hortaliças, de forma a atender a um conjunto diversificado de demandas, característico da modalidade Compra com Doação Simultânea) seria trabalhoso para as famílias. No PA Barra da Onça (SE), a produção de leite também já vinha sendo praticada havia anos, compondo as estratégias de reprodução econômica e social das famílias.

Em termos de sistemas de produção, é importante ressaltar que o PAA Leite tem intensificado um conjunto de alterações no padrão tecnológico da produção leiteira em Poço Redondo e região, o qual já vinha passando por transformações desde os anos 1990, envolvendo, entre outros elementos, melhoramento genético, alimentação diferenciada, mecanização da produção agrícola e ampliação e modernização do laticínio existente no assentamento. Se essas mudanças acresceram produtividade ao substituir raças rústicas – “pé duro” ou “catingueiro” – por vacas holandesas, também geraram incremento nos custos e certa dependência de insumos externos aos estabelecimentos. Desse modo, embora a execução do PAA Leite seja fundamental no curto prazo à reprodução socioeconômica das famílias beneficiadas, é preciso refletir sobre a sustentabilidade do padrão tecnológico que vem sendo adotado.

Ainda em termos de padrão tecnológico, é importante ressaltar que parte da produção dos assentamentos estudados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Mato Grosso é obtida por meio de práticas de cultivo/criação orgânica ou agroecológica. Essa forma de manejo resulta de uma orientação dos próprios assentados e antecede a implementação do PAA. Contudo, este pode promover e contribuir com esses sistemas de produção ao adicionar um sobrepreço de 30% para tais produtos, desde que eles estejam em conformidade com as normas que regulamentam o sistema orgânico de produção agropecuária no Brasil. Como a maioria dos produtos dos assentamentos ainda não dispõe de um mecanismo de controle e informação da qualidade orgânica, nos termos estabelecidos pela legislação, eles não fazem, no entanto, jus ao adicional de preço que o Programa prevê. Essa dificuldade não se restringe a esses contextos sociais, constituindo-se como um desafio à execução do PAA para o conjunto da agricultura familiar.

Concomitantemente com a diversificação dos produtos comercializados, o Programa – notadamente a Compra com Doação Simultânea – tem contribuído com a alimentação das famílias assentadas por meio da produção para o consumo próprio. De forma análoga às considerações de Delgado et al. (2005), Zimmermann e Ferreira (2008) e Costa (2010), observou-se nos casos selecionados, principalmente nos PAs Facão (MT), Piratini (RS), Margarida Alves (SP) e Antonio Conselheiro (SP), que o PAA tem melhorado a produção para o consumo próprio, seja por promover o consumo de produtos da horta e do quintal, antes pouco valorizados, seja por diversificar esse consumo a partir das demandas do mercado institucional. Desse modo, além de promover a SAN da população em situação de vulnerabilidade social, o PAA tem contribuído com a promoção de uma alimentação diversificada entre os assentados.

Cabe destacar ainda o protagonismo que as mulheres dos PAs Facão (MT) e Margarida Alves (SP) vêm assumindo na execução do Programa, fazendo frente a uma série de demandas relativas à organização social e produtiva. Como referido por uma informante de São Paulo, “Em muitas famílias, são as mulheres que puxam o acesso [ao Programa].” Essas iniciativas têm contribuído para o empoderamento das mulheres nos assentamentos, podendo transformar o PAA em um instrumento importante na redução das desigualdades de gênero prevalentes no Brasil rural (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011).

O Programa de Aquisição de Alimentos e as relações com os mercados

A pesquisa evidenciou que os assentados da reforma agrária apresentam múltiplas estratégias de inserção nos mercados, tanto em termos de diversidade de produtos comercializados, quanto em relação aos canais de comercialização, como intermediação por meio de atravessadores, a comercialização em feiras, a venda de produtos para cooperativas ou empresas, a venda direta (nas cidades ou mesmo dentro do assentamento), a venda para estabelecimentos locais de pequeno porte e a comercialização por meio do mercado institucional. A importância do Programa é evidente nos casos dos PAs Facão (MT), Margarida Alves (SP) e Antonio Conselheiro (SP), onde ele se constituiu como um importante canal de venda de um conjunto diversificado de produtos cultivados nos lotes.

A nova oportunidade de comercialização advinda com o PAA demandou, em alguns casos, a estruturação de novas formas produtivas e organizativas, bem como a construção de novas relações sociais; em outros, esse mercado institucional organizou-se a partir de estruturas produtivas e arranjos institucionais pré-existentes, ainda que sob novas dinâmicas. Em geral, a modalidade Compra com Doação Simultânea promoveu a construção de circuitos curtos de produção, pautados em uma inserção mercantil diversificada. Já a Formação de Estoque, nos casos estudados, envolveu um leque mais estreito de produtos, em conexão com circuitos mais longos de comercialização. Para compreender melhor essas interfaces, serão retomadas aqui as dinâmicas engendradas pelo Programa nos assentamentos estudados do Rio Grande do Sul, Acre, São Paulo e Mato Grosso, as quais respondem a distintas modalidades. Cabe lembrar que os vários mecanismos que integram o PAA foram construídos, justamente, para propiciar formas distintas de intervenção governamental, considerando-se diferentes situações e mercados.

Nos estudos realizados em no Mato Grosso e em São Paulo, observou-se que o ingresso no PAA Compra com Doação Simultânea demandou esforço de organização social por parte dos assentados, que passaram a interagir com um mercado e público consumidor com os quais não tinham contato anteriormente, estimulando a venda de produtos antes com pouca inserção comercial. O PAA exigiu das organizações sociais aperfeiçoamentos em termos de planejamento e organização da produção; conhecimentos sobre as regras governamentais e o funcionamento dos mercados; e articulações com novos atores sociais, seja para identificar e interagir com o público consumidor, seja para minimizar problemas de logística (notadamente o transporte da produção). Observa-se, nesses casos, a construção de um mercado pautado em produtos diversificados e em dinâmicas próximas à edificação de circuitos curtos de produção e consumo. Como observado em outros estudos, essa modalidade articula a produção de alimentos com o consumo local, respeitando a sazonalidade, a proximidade, as interpretações de qualidade, a cultura, o saber-fazer local, a diversidade agrícola, alimentar e social (VOGT, 2009; VOGT; SOUZA, 2009; TRICHES; FROELICH, 2008).

No Acre, o PAA/Formação de Estoques atua em um mercado historicamente marcado pela presença dos intermediários – o mercado da castanha-do-brasil. As características específicas do mercado e da produção extrativista (antecipação dos recursos antes da entrega do produto, a dificuldade de prever a quantidade produzida, variação anual expressiva no preço, entre outras) somadas às particularidades do contexto local (limitações de transporte,

longas distâncias, dificuldades de acesso aos extrativistas etc.) contribuem para a importância e permanência dos intermediários (SILVA, 2010). Nesse universo social, o PAA foi proposto por uma grande cooperativa – a Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Acre (Cooperacre) – que já vinha atuando no mercado da castanha, comprando esse produto por meio de uma rede formada por outras cooperativas, associações e agentes locais, os quais, por sua vez, mantinham relações históricas com atravessadores de diferentes tipos. Em razão das características do mercado e do contexto local, bem como da própria dimensão da cooperativa proponente, esta vem operando o PAA por meio de organizações associativas parceiras, que fazem a mediação entre ela e os beneficiários do Programa. Tal logística dificulta a tradução das informações entre os diferentes agentes envolvidos na aquisição da castanha, a apropriação da sistemática de funcionamento do Programa pelos extrativistas e o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas diferentes organizações em âmbito local, o que resulta em um menor empoderamento dos assentados no processo de comercialização. Ademais, como as operações executadas por essas organizações extrapolam as quantidades e o montante de recursos em aquisições referidos no projeto encaminhado à Conab, enfrenta-se a dificuldade de separar, quando se busca avaliar os impactos do Programa, os efeitos específicos do PAA. Todavia, em que pese essas limitações, o PAA tem contribuído para a valorização do trabalho dos extrativistas e a recuperação do preço da castanha, beneficiando, inclusive, o conjunto dos produtores inseridos nessa cadeia produtiva.¹⁶

Algo similar ocorre no Rio Grande do Sul com a mesma modalidade, onde a cooperativa proponente do PAA – a Cooperativa Sul Rio-Grandense de Laticínios Ltda. (Cosulati) – adquire a produção de leite dos assentados por meio da parceria estabelecida com cooperativas locais de assentados. Antes do acesso ao Programa, a Cosulati já vinha atuando na cadeia produtiva do leite, de forma individual ou em parceria com outras cooperativas, atendendo um número expressivo de agricultores familiares da região, mas sem uma presença mais forte nos assentamentos. De acordo com os depoimentos colhidos em campo, sem o apoio do PAA seria difícil para a Cosulati a coleta de leite nas áreas de reforma agrária, tanto em razão dos custos de transporte, como da própria rentabilidade da produção de leite nos assentamentos. Embora esse arranjo contribua com a reprodução social e econômica dos assentados por meio da aquisição do leite, ele tem apresentado limitações no que se refere ao acesso por parte dos assentados a informações sobre o funcionamento e as regras do PAA. Torna-se mais visível para os agricultores, em seu dia a dia,

16 ANTES DO PROGRAMA, O PREÇO PAGO AOS EXTRATIVISTAS VARIAVA ENTRE R\$ 2,50 E R\$ 5,00 A LATA DE CASTANHA; A PARTIR DO ANO DE 2005, COM O INÍCIO DAS OPERAÇÕES DO PAA, O PREÇO TEM SE SITUADO ACIMA DE R\$ 10,00.

a existência de um circuito de comercialização do leite estruturado por meio das cooperativas, tornando-se um pouco mais difuso o papel do Programa na conformação desses fluxos de comercialização. O nível de conhecimento dos assentados a respeito do funcionamento do Programa e de seus diferentes mecanismos mostrou-se, particularmente no PA Floresta/Lagoa, bastante restrito, podendo dificultar a apropriação do Programa, em toda sua potencialidade, para além do leite.

Em ambos os casos, no Acre e no Rio Grande do Sul, o PAA atua com base em um mercado já existente, que, ampliado por meio do PAA, passa a oferecer novas oportunidades de escoamento da produção. Os efeitos gerados pelo Programa incluem, particularmente no caso da castanha, a elevação dos preços pagos aos produtores e o fortalecimento de suas organizações associativas, não envolvendo, no entanto, mudanças mais profundas na estrutura e na dinâmica desses mercados, que se organizam com base em circuitos longos de comercialização, cujo funcionamento independe, muitas vezes, da configuração do arranjo local. No caso do leite, o mercado institucional tem implicações importantes no fortalecimento de um setor cooperativista ligado à agricultura familiar, atuando nessa cadeia em um cenário de avanço das transnacionais do leite no sul do Brasil. Em ambos os casos, é limitada a capacidade de interferência dos agricultores em relação ao funcionamento destes mercados. Cabe, aqui, chamar atenção, no entanto, para as diferenças existentes nas dinâmicas de funcionamento dos mercados do leite e da castanha, o primeiro marcado pela forte presença das transnacionais do setor, e o segundo, pela figura do atravessador. O estudo detalhado da estrutura e das dinâmicas próprias dessas cadeias produtivas foge aos limites deste trabalho.

Ainda em relação à modalidade Formação de Estoque, é preciso notar que os arranjos institucionais engendrados nos contextos sociais analisados possivelmente não representam todas as situações em que esse mecanismo é acionado no Brasil. Dependendo da cooperativa, de sua forma de funcionamento e dos produtos contemplados, a Formação de Estoque pode contribuir também na estruturação de mercados de proximidade. Mercados desse tipo, baseados em circuitos locais e regionais (ou mesmo mais amplos) e envolvendo formas de operação nas quais os agricultores têm condições de construir uma maior governabilidade, podem contribuir, de forma mais substantiva, para o empoderamento dos produtores familiares em sua relação com os agentes de mercado e com as políticas públicas.

No que concerne aos efeitos do Programa sobre a renda, os dados indicaram que as famílias que acessaram o PAA (independentemente da modalidade) apresentaram ganhos monetários oriundos da comercialização dos produtos agropecuários superiores às famílias que não acessaram essa política pública.

Não é possível afirmar, no entanto, se essas diferenças na renda resultaram da participação ou se constituíram um "requisito" ao acesso ao Programa e foram reforçadas por ele. A pesquisa não dispôs de instrumentos que permitissem analisar a evolução das rendas ao longo de um dado período e, assim, dimensionar a influência do PAA.

Finalmente, ainda em termos de mercado, cabem algumas considerações sobre os preços pagos pelo PAA. Para os assentados dos PAs estudados em São Paulo, Acre e Sergipe, os preços pagos pelo Programa revelaram-se mais compensadores que aqueles vigentes no mercado geral. Interpretação contrária foi encontrada no PA Facão (MT), onde os assentados argumentaram que os preços não eram reajustados desde o início da execução do Programa no assentamento, situando-se, para alguns produtos, abaixo do preço do mercado regional.

Criação e fortalecimento de arranjos políticos e institucionais

Como já apresentado, um aspecto comum aos assentamentos pesquisados diz respeito ao importante papel exercido pelas associações e cooperativas na implementação do Programa, levando informações, articulando diferentes atores e organizando a produção, processamento e comercialização dos produtos. Contudo, conforme também citado, em nenhum dos casos a execução do Programa resultou de um processo estritamente local. Verificou-se a importância das articulações estabelecidas pelas organizações com uma rede mais ampla de atores governamentais e não governamentais, que assumem distintas funções relacionadas à disseminação e execução do Programa.

Observa-se que os arranjos institucionais construídos apresentam diferenças de acordo com as modalidades executadas. A modalidade Compra com Doação Simultânea parece ser a que mais estimula a construção de vínculos entre diferentes atores sociais no plano local e nos próprios assentamentos, aproximando atores que, inclusive, em razão de seus alinhamentos políticos, não eram habituados a trabalhar em conjunto. Organizações governamentais e não governamentais, sindicatos dos trabalhadores rurais, prefeituras municipais e um amplo espectro de organizações que recebem os alimentos (escolas, hospitais e diferentes entidades socioassistenciais) são alguns dos atores abarcados na execução dessa modalidade. Além disso, a modalidade Compra com Doação Simultânea favorece a participação de pequenas associações no Programa. Nos assentamentos estudados em São Paulo e no Mato Grosso, essas pequenas associações surgiram junto com o processo de implementação do PAA ou foram revitalizadas por ele, observando-se uma tendência de crescimento do número de associados e dos agricultores beneficiados pela organização.

Outros arranjos foram observados nos casos da Formação de Estoque e do PAA Leite nos PAs estudados do Acre e no PA Barra da Onça (SE), onde se destacou a atuação do poder público estadual. Nesses casos, a conexão dos assentados com o Programa, intermediada por suas cooperativas e associações, ocorre por meio de um arranjo institucional de caráter suprarregional, com participação dos governos estaduais. Em Sergipe, por exemplo, os recursos do PAA Leite são administrados pelo próprio Governo Estadual – responsável pela gestão do convênio com o MDS –, em parceria com os laticínios contratados. A Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro) é a responsável técnica pelo projeto, prestando assistência técnica aos produtores e monitorando a qualidade do leite comercializado. Além desses atores, atuam no Programa a Prefeitura de Poço Redondo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e as organizações associativas dos assentamentos.

Já a execução da modalidade Formação de Estoque nos PAs pesquisados no Rio Grande do Sul envolve uma articulação regional coordenada pela Cosulati, que compra e processa o leite adquirido nos assentamentos por meio de cooperativas mediadoras ou de forma direta com os produtores residentes nos PAs. Como já foi observado anteriormente, o PAA possibilitou que a Cosulati estendesse seus circuitos de coleta, transporte e processamento do leite para os assentamentos de reforma agrária, ao que não vinha procedendo até então. Além desses atores, o fomento à produção de leite nos assentamentos mobiliza outros apoios, como o Projeto Leite Sul, desenvolvido por meio de um convênio entre o Incra e a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (Coptec), ligada ao MST e ativa no município de Piratini.

É importante mencionar, também, nesta seção, as limitadas relações entre o PAA e as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária. O envolvimento das equipes de Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates) (quando estão ativas) e do próprio Incra com o Programa ainda é muito pontual, sendo, em alguns casos, quase inexistente. Em muitos assentamentos, as famílias estão endividadas e impossibilitadas de acessar as linhas de crédito do Pronaf, o que dificulta a realização de investimentos produtivos e afeta o ânimo dos produtores, influen-

ciando seu olhar sobre o futuro. No PA Facão (MT), por exemplo, a ausência do licenciamento ambiental impede a implantação de qualquer política do Incra, o que faz do PAA o principal programa hoje em execução no assentamento, com poucas possibilidades de sinergia com outras políticas públicas.

A comercialização e beneficiamento da produção tem sido foco de atuação do Incra, sobretudo por meio do programa Terra Sol. Esse programa tem por objetivo fomentar a agroindustrialização e a comercialização nos assentamentos de reforma agrária, por meio da elaboração de planos de negócios, da realização de pesquisas de mercado, da contratação de consultorias, do financiamento a atividades de capacitação, entre outras iniciativas. Atividades não agrícolas, como turismo rural e artesanato, são, também, apoiadas. Trata-se, portanto, de um programa que possui uma forte interface com as atividades de comercialização desenvolvidas pelo PAA, mas cuja capacidade de execução nos assentamentos pesquisados mostrou-se muito frágil. A ampliação orçamentária desse programa e aperfeiçoamentos em sua implementação poderiam contribuir no fortalecimento das ações do PAA nos assentamentos.

Como visto, os arranjos políticos e institucionais que viabilizam a operacionalização do PAA nos assentamentos são marcados por uma grande diversidade de atores sociais envolvidos. Diferenciam-se, também, no que tange a sua abrangência geográfica e às relações estabelecidas entre mercados e políticas públicas. Em que pesem essas diferenças, de modo geral, observa-se que o PAA tem contribuído para alterar estruturas de mercado e a relação entre os agentes econômicos, apresentando efeitos positivos sobre os preços recebidos pelos produtores, fortalecendo as organizações e cooperativas locais, promovendo a organização social dos assentados e colaborando para ressignificar o modo como os assentamentos são interpretados por seu entorno. Nos PAs estudados em São Paulo, Mato Grosso, Sergipe e Rio Grande do Sul, os entrevistados mencionaram que o Programa tem contribuído para o reconhecimento da importância dos assentados no abastecimento alimentar local, estimulando a criação de laços de solidariedade entre os que doam e os que recebem as cestas, funcionando como espaço político de reconhecimento dos assentamentos e de suas lideranças nas cidades.

Considerações finais

Esta seção retoma e sintetiza algumas considerações sobre a implementação do PAA nos assentamentos de reforma agrária. Dados governamentais (BRASIL, 2010) e uma primeira avaliação realizada pelo estudo indicavam uma pequena participação dos assentados entre o público fornecedor do Programa. No entanto, uma análise mais criteriosa, agregando um conjunto de informações disponibilizadas pela Conab e pelo Incra, indicou uma subestimação, sendo que no Mato Grosso, por exemplo, 61% dos agricultores fornecedores ao PAA são assentados. No Rio Grande do Sul e em Sergipe, esses percentuais são, respectivamente, de 12% e de 15%. Ainda que a participação dos assentados no Programa seja maior do que a estimada inicialmente, é importante ressaltar que o Programa ainda contempla um pequeno número de agricultores familiares no país. Expandir o PAA em termos do número de agricultores beneficiados e recursos disponibilizados é um dos primeiros desafios que se pode elencar.

Evidenciou-se também um conjunto de fatores que ainda limitam o acesso ao PAA ou a plena apropriação dos assentados das possibilidades oferecidas pelo Programa. O desconhecimento de muitos assentados sobre as regras e o modo de funcionamento dessa política pública, bem como o baixo nível de sinergia existente entre o PAA e as demais políticas dirigidas aos assentamentos, merece, sem dúvida, alguma atenção. Destacou-se também o importante papel das organizações locais na disseminação de informações, na promoção do acesso ao Programa e na implementação do PAA. Observou-se que, geralmente, a atuação dessas organizações envolve arranjos institucionais mais amplos, em nível regional e estadual, por intermédio de parcerias com organizações não governamentais e poderes públicos municipais e estaduais, os quais afetam o desempenho e qualidade do Programa nos espaços locais. Em alguns casos, a execução do Programa envolveu organizações proponentes que atuam em espaços geográficos mais amplos, por meio de associações ou cooperativas parceiras, estratégia que, embora beneficie igualmente os assentados, dificulta o processo de transmissão e tradução das informações. O desconhecimento, a falta de informações, as dificuldades de transporte, a precariedade de infraestrutura, as exigências burocráticas e de administra-

ção do Programa, os atrasos no pagamento, a falta de crédito e os arranjos institucionais estabelecidos também são elementos que afetam o acesso, a implementação e a continuidade do Programa nos assentamentos de reforma agrária. De uma forma geral, em todos os casos, com exceção do Estado de São Paulo, chamou atenção a dificuldade de intervenção por parte do INCRA (ou de programas a ele vinculados) na disseminação de informações e no apoio à execução do PAA nos assentamentos.

Ao comparar unidades familiares que acessaram e aquelas que não acessaram o PAA, observou-se uma diferença importante nos produtos comercializados, sendo que as famílias que o acessaram apresentaram uma diversidade maior de produtos destinados à venda, indicando que o PAA contribui para uma inserção diversificada no mercado institucional que pode se estender, eventualmente, a outros mercados. É importante ressaltar que essas diferenças foram mais expressivas na modalidade Compra com Doação Simultânea, enquanto as modalidades Formação de Estoques ou PAA Leite, por incidirem em apenas um produto, aparentemente, não desencadearam esse efeito.

A pesquisa evidenciou, igualmente, que o modo como o Programa interfere na dinâmica dos mercados de produtos agropecuários depende do formato da modalidade, do produto comercializado e do contexto em que ocorre essa intervenção. Nos casos analisados da modalidade Formação de Estoque, o PAA atua sobre mercados já organizados e em operação, cuja dinâmica e características relacionam-se com circuitos mais longos de comercialização e o poder de intervenção dos assentados é mais restrito. Já a modalidade Compra com Doação Simultânea possibilitou um maior enraizamento local do mercado institucional, aproximando produção e consumo, promovendo a criação de laços entre os assentados e as populações que recebem as doações, estimulando uma inserção mercantil diversificada em termos de produtos, proporcionando visibilidade e resignificação aos assentamentos e fortalecendo suas organizações e lideranças. Independentemente dessas diferenças entre as modalidades, trata-se de uma ampliação das possibilidades de inserção dos assentados nos mercados, cuja mediação passa pelo PAA.

Ainda em termos de resultados, observou-se que a implantação do PAA abarca diferentes arranjos institucionais, dependendo do contexto social e da modalidade em execução, envolvendo, em diferentes graus, a participação de organizações mediadoras (locais e regionais), sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos sociais, organizações não governamentais, empresas de assistência técnica, prefeituras, governos estaduais, Inbra e Conab. Soma-se nesses arranjos o conjunto de políticas públicas que incidem (ou que deveriam incidir) sobre os assentamentos rurais. A análise dos casos sinaliza que, quanto maior for o diálogo e a ação coletiva entre os atores e as políticas públicas, maiores são as potencialidades que o PAA pode desencadear em termos produtivos, econômicos e sociais para os assentamentos e o desenvolvimento local.

Por fim, destaca-se que a implantação e os impactos do PAA nos assentamentos dependem tanto de um conjunto de decisões que emana do Governo Federal – no sentido de superar limites, desafios e potencializar o próprio Programa e as demais políticas dirigidas aos assentamentos rurais –, quanto das articulações e ações dos atores locais que se apropriam e executam efetivamente a política pública. O PAA apresenta a característica de, em certa medida, moldar-se e ajustar-se às diferentes realidades locais, e essa maleabilidade tem sido destacada justamente como um de seus pontos positivos (BRASIL, 2005). No entanto, essa flexibilidade também exige uma sociedade civil ativa e um maior controle social, questão que igualmente demanda maior atenção ao Programa. Os resultados do PAA demonstram importantes contribuições para o fortalecimento econômico, social e político dos assentamentos rurais e da agricultura familiar, para a viabilização e garantia de novos mercados e para a promoção da SAN, resultados que podem ser potencializados a partir da ação conjunta e coordenada entre Estado e sociedade.

Referências

BOTELHO, F. B. et al. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões nordeste e sul do Brasil. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, n. 5, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília: MDA, 2010. (Caderno Base III Seminário Nacional PAA).

_____. Seminário PAA: PAA 5 anos: balanço e perspectiva. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

CORDEIRO, A. Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários. Brasília: Conab, 2007.

COSTA, I. B. "Nesta terra, em se plantando tudo dá?" Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2010.

DELGADO, G. C. et al. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS – DESER). O Programa de Aquisição de Alimentos e sua relação com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política de Comercialização Agrícola no Brasil, entre 2003-07: uma Avaliação. Curitiba: Deser, 2008.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. Sociedade e desenvolvimento rural. v. 1, n. 1, 2007.

FELTRACO, S. L. Relatório Contendo Resultados de Aplicação dos Recursos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, no quadriênio 2006/2009 em suas Diversas Modalidades, Regiões, Estados e Beneficiários com a Fonte de Recursos do MDA. Brasília, 2010.

GHIZELINI, A. A. M. Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2010. .

GIRARDI, E. P. Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2006.

GOMES, A.; BASTOS, F. Limites e possibilidades da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. *Sociedade e desenvolvimento rural*. v. 1, n. 1, 2007.

GRISA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de assentamentos*, n. 13, p. 137-170, 2010.

JALIL, L. A experiência da prática de monitoramento do Programa de Aquisição de Alimentos PAA como política vivida: um estudo de caso em Mirandiba/PE e Esperantina/PI. In: *Anais do VI Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Curitiba/PR: Rede de Estudos Rurais, 2010.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S. M.; OLIVEIRA, J. A. Caracterização dos estabelecimentos de assentados no Censo Agropecuário de 2006. *Retratos de Assentamentos*, n.13, p. 31-74, 2010.

LEITE, S. P. et al. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Edunesp, 2004.

LEITE, S. P.; MEDEIROS, L. Marchas e contramarchas na política agrária. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (Orgs.), *A era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2004.

MEDEIROS, L. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro, 2011. (Relatório de pesquisa).

MOREIRA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero. In: ARANHA, A. V. (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010, p. 206-218. v. II.

RIBAS, A. D. Gestão Político-Territorial dos Assentamentos, no Pontal do Paranapanema (SP): uma "leitura" a partir da COCAMP (Cooperativa de Comercialização e Prestação de Serviços dos Assentados da Reforma Agrária do Pontal). Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente. 2002.

SILIPRANDI, E. S.; CINTRÃO, R. As Mulheres Agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 12-32, 2011.

SILVA, S. M. P. Estado e políticas públicas no mercado de castanha-do-Brasil no Estado do Acre: uma análise pela abordagem do desenvolvimento local. *Revista IDEAS*, v. 4, número especial, p. 103-128, 2010.

SPAROVEK, G. et al. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – região nordeste. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. *Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*, n. 5, 2007.

TRICHES, R. M.; FROEHLICH, E. Reconnectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: *Anais do II Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural*. Porto Alegre, PGDR, 2008.

VOGT, S. P. C. A construção do mercado institucional de alimentos: estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos na região Celeiro-RS. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria (RS). 2009.

VOGT, S. P. C.; SOUZA, R. S. Mercados institucionais locais como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro – RS. In: *XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. 2009. Porto Alegre. Anais... Porto Alegre, SOBER, 2009.

ZIMMERMANN, S. A.; FERREIRA, A. P. El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. *Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales*. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos¹

ERNESTO PEREIRA GALINDO²

REGINA HELENA ROSA SAMBUICHI³

MICHEL ANGELO CONSTANTINO DE OLIVEIRA⁴

¹ OS AUTORES AGRADECEM À DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS GENTILMENTE PRESTADOS PELOS SERVIDORES DENISE REIF KROEFF, MARCOS WOLLAKAY CHRISTO DE CARVALHO, ANA LUIZA MÜLLER E RAFAELA DE SÁ GONÇALVES DO MDS, PEDRO ANTÔNIO BAVARESCO E IGOR TEIXEIRA DO MDA, E EDUARDO SOARES, PAULO COUTINHO, MARCELO BASTOS, JUAN BENJAMIN SUGASTI, GUSTAVO LUND VIEGAS, CARLA VIANA E ROCILDA MOREIRA DA CONAB.

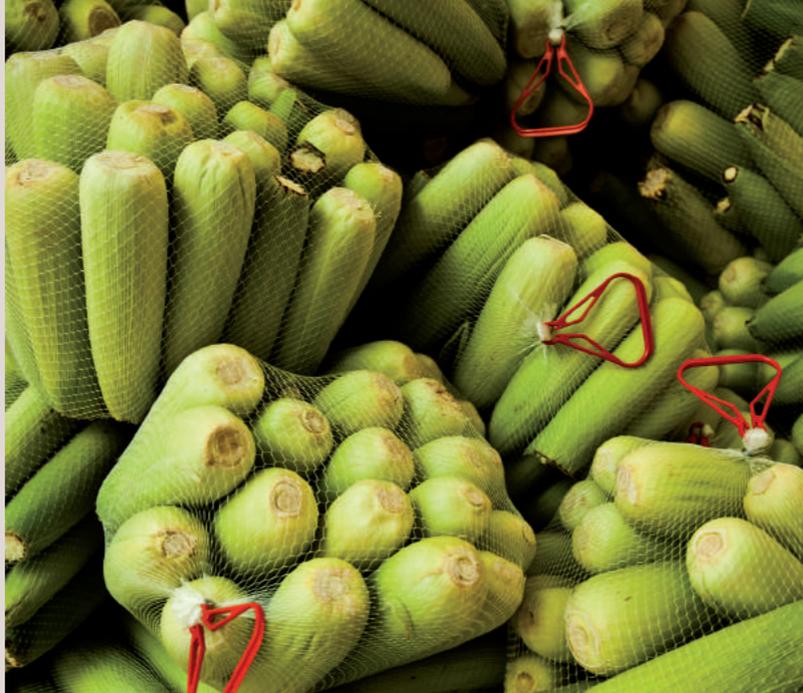
² MESTRE EM TRANSPORTES E TÉCNICO DE PLANEJAMENTO E PESQUISA DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

³ DOUTORA EM ECOLOGIA E TÉCNICA DE PLANEJAMENTO E PESQUISA DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

⁴ DOUTORANDO EM ECONOMIA, MESTRE EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E BOLSISTA DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)



“ O incentivo à produção agroecológica e orgânica na agricultura familiar cumpre o importante papel de promover uma transição para práticas agrícolas mais sustentáveis nesse segmento da agricultura, que representa grande maioria dos produtores rurais no Brasil, além de ser responsável pela maior parte de produção de muitos itens alimentares consumidos pelas famílias brasileiras. ”



Introdução

O processo de modernização da agricultura brasileira, baseado no uso intensivo de insumos químicos industriais, mecanização e variedades geneticamente modificadas, tem sido muito criticado, em razão de seus significativos impactos socioambientais, que incluem, além dos potenciais danos à saúde humana e dos ecossistemas, o aumento das desigualdades e dos problemas sociais no campo (GRAZIANO DA SILVA, 1982; GRAZIANO NETO, 1982; ALTIERI, 1993). Uma crítica muito persistente nos debates sobre desenvolvimento rural sustentável é que esse modelo tecnológico de agricultura industrial não seria adequado para o modo de produção da agricultura familiar e estaria causando o agravamento de problemas como o endividamento dos agricultores, a pobreza e o êxodo rural.

Em oposição ao modelo de agricultura industrial, várias correntes de pensamento e estudos desenvolveram os chamados modelos de “agricultura alternativa”, que buscam práticas de produção agropecuária mais integradas ao ambiente, com menor uso de insumos externos e menor impacto ambiental. Entre esses modelos alternativos, destacam-se hoje no Brasil, por sua disseminação e influência entre os agricultores familiares, a agricultura agroecológica e a agricultura orgânica, que, embora tenham origens e concepções distintas, têm em comum o objetivo de conservação ambiental e segurança alimentar (ABREU *et al.*, 2012).

O Programa da Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 “com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de alimentos de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003). Por meio do Programa, o Governo compra produtos alimentícios diretamente dos agricultores familiares, individuais ou organizados em grupos formais ou informais, com dispensa de licitação.

A produção agroecológica e orgânica passou a ser incentivada pelo PAA a partir da Resolução nº 12 do Grupo Gestor,⁵ de 21 de maio de 2004, segundo a qual “no caso de produtos agroecológicos ou orgânicos, admite-se preços de referência com um acréscimo de até 30% sobre os demais, devendo as aquisições desses produtos ser informadas em separado das convencionais, para análise e avaliação deste Grupo Gestor” (art. 2º do parágrafo único da Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 12). Essa permissão de acréscimo de preço para os produtos agroecológicos e orgânicos foi mantida em resoluções posteriores e incluída na nova lei que regulamentou o PAA (parágrafo único do art. 17 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011). Mais recentemente, o incentivo a esse tipo de produção passou a constar formalmente como um dos objetivos do PAA. Segundo o art. 2º do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, está entre as finalidades do PAA: “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional.”

O incentivo à produção agroecológica e orgânica na agricultura familiar cumpre o importante papel de promover uma transição para práticas agrícolas mais sustentáveis nesse segmento da agricultura, que representa grande maioria dos produtores rurais no Brasil, além de ser responsável pela maior parte de produção de muitos itens alimentares consumidos pelas famílias brasileiras. Segundo dados do Censo Agropecuário IBGE 2006 (IBGE, 2013), a agricultura familiar responde por 84% dos estabelecimentos e mais de 74% do pessoal ocupado no setor agropecuário do país, além de ser responsável por 87% da produção de mandioca; 77% do feijão preto; 63% do valor de produtos da horticultura; 59% dos porcos; 58% do volume de leite de vaca; e 51% das galinhas. Esse incentivo tem também um importante objetivo ligado à segurança alimentar, pois permite que os consumidores desses produtos, no caso populações em situação de insegurança alimentar, possam ter acesso a produtos mais saudáveis, isentos de contaminantes químicos e agrotóxicos.

5 PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA, A LEI 10.696/2003, REGULAMENTADA PELO DECRETO Nº 4.772/2003, DETERMINOU AO PODER EXECUTIVO FEDERAL A CONSTITUIÇÃO DE UM GRUPO GESTOR, FORMADO POR REPRESENTANTES DE DIVERSOS MINISTÉRIOS, O QUAL TEM ENTRE SUAS ATRIBUIÇÕES A REGULAMENTAÇÃO DOS PREÇOS PARA AS COMPRAS EFETUADAS PELO PROGRAMA.

Este artigo tem por objetivo traçar um panorama das compras de produtos agroecológicos e orgânicos pelo PAA com base em dados fornecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), principal operadora do Programa em nível nacional, e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que opera também mediante parcerias estabelecidas diretamente com alguns estados e municípios. Em razão das limitações dos dados disponíveis, as análises foram feitas com base nas compras efetuadas pela Conab no período de 2007 a 2012 e nas compras totais efetuadas no ano de 2012, abrangendo neste último caso as compras operadas pela Conab e pelos estados e municípios. As análises incluíram os produtos agroecológicos e orgânicos sem distinção entre esses dois tipos de produção.

Agroecologia, agricultura orgânica e legislação brasileira

A agroecologia é uma ciência que surgiu do estudo dos sistemas agrícolas sob o ponto de vista ecológico, buscando compreender as interações e processos que regem o funcionamento dos agroecossistemas. Fundamentou-se inicialmente nos princípios da Ecologia de Sistemas desenvolvidos por Eugene P. Odum (ODUM, 1953), tendo como seus principais estudiosos e divulgadores Miguel Altieri (ALTIERI, 1987) e Stephen Gliessman (1990). Com o tempo, a agroecologia evoluiu para uma visão mais multidisciplinar, abrangendo conceitos sociológicos e políticos (GUZMÁN; MOLINA; GUSMÁN., 2000). Entre os preceitos da agroecologia, estão a valorização da diversidade biológica e cultural e o resgate das variedades crioulas e do conhecimento tradicional das populações locais, os quais evoluíram ao longo dos séculos por meio da interação entre as populações humanas e o seu meio ambiente.

Com base na agroecologia, desenvolveu-se o conceito de transição agroecológica, o qual consiste no processo de mudança para modelos mais sustentáveis de agricultura, incluindo aspectos como práticas produtivas ambientalmente adequadas, soberania alimentar e comércio justo, abrangendo as dimensões ecológica, social e econômica (COSTABEBER; MOYANO, 2000). A difusão das práticas e tecnologias é feita de forma participativa mediante a troca de saberes entre as comunidades e os agentes de extensão rural (CAPO-RAL; COSTABEBER, 2000). Por sua visão crítica ao atual modelo de modernização da agricultura, a transição agroecológica passou a ser defendida como bandeira por diversos movimentos sociais rurais que lutam por melhores condições de vida no campo, pelo acesso à terra e contra a exclusão social, disseminando-se principalmente em países da América latina.

A agricultura orgânica originou-se a partir de trabalhos publicados pelo agrônomo inglês Sir Albert Howard, na década de 1940, fundamentada em estudos sobre o papel da matéria orgânica e dos micro-organismos na fertilidade dos solos. Desenvolveu-se inicialmente baseada em experimentos realizados na Índia e na Europa, disseminando-se depois por todos os continentes (PENTEADO, 2003). O movimento cresceu e organizou-se, realizando encontros internacionais e buscando a difusão das tecnologias, a padronização dos procedimentos e a certificação, visando o acesso a mercados diferenciados. Em 1972, foi criada a Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica (IFOAM), que passou a estabelecer padrões internacionais para certificação dos produtos orgânicos, criando o Sistema de Garantia Orgânica (OGS) (IFOAM, 2013).

Estima-se que existam atualmente mais de 35 milhões de hectares manejados organicamente no mundo, abrangendo cerca de 1,4 milhão de propriedades, correspondendo a aproximadamente 1% das terras agrícolas mundiais. Essas áreas localizam-se principalmente na Oceania (12,1 milhões de hectares), na Europa (8,2 milhões de hectares) e na América Latina (8,1 milhões de hectares). Cerca de um terço dessas áreas está localizado em países em desenvolvimento, e os países com a maior área em produção orgânica são Austrália, Argentina, China, Estados Unidos e Brasil (WILLER; KILCHER, 2010). O crescimento da produção orgânica no mundo foi estimado entre 5% e 50% ao ano, dependendo do país, sendo que o mercado desses produtos movimentava, já no início deste século, algo em torno de US\$ 20 bilhões a US\$ 24 bilhões (CAMPANHOLA; VALARINI, 2001).

A necessidade de mercados diferenciados é justificada, entre outras razões, pelo fato de a conversão para sistemas alternativos de agricultura, incluindo nesse caso orgânicos e agroecológicos, implicar geralmente um uso mais intensivo de mão de obra, o que pode resultar em custos mais elevados de produção, diminuindo a capacidade de esses sistemas concorrerem com a produção intensiva e mecanizada da agricultura industrial (ABREU et al., 2012). Por outro lado, o aumento do interesse da população por alimentos livres de agrotóxicos e insumos químicos levou ao crescimento da demanda por produtos orgânicos, principalmente nos países desenvolvidos e emergentes, onde as classes mais abastadas têm condições de pagar mais caro por esses produtos. O sistema de certificação tornou-se, então, essencial para garantir ao consumidor a qualidade dos produtos e permitir o acesso do produtor a esse mercado diferenciado (CÉSAR; BATALHA; PIMENTA, 2008).

A padronização dos procedimentos e o crescimento do mercado, entretanto, tiveram também consequências indesejáveis, levando muitas vezes a uma ênfase nos produtos, e não nos processos, reduzindo a agricultura orgânica a uma simples substituição de insumos químicos por orgânicos. Essa tendência já foi detectada em estudos realizados em diferentes partes do mundo e vem sendo chamada de “convencionalização” da agricultura orgânica (DARNHOFER et al., 2010). Ela foge dos princípios originais do movimento, que, segundo a IFOAM (2013), incluem, além da saúde, a ecologia, a equidade e a justiça.

O sistema de certificação orgânica, feito por auditoria de terceiros, apresenta também um problema que são os custos elevados de transação, tornando-o muito caro para os pequenos produtores (CÉSAR; BATALHA; PIMENTA, 2008). Para fazer frente a esse problema, surgiram alternativas, como a certificação em grupos de produtores e os Sistemas Participativos de Garantia, mediante a qual organismos participativos fazem a avaliação de conformidade da produção (IFOAM, 2013). Mesmo assim, a certificação ainda continua sendo um entrave para muitos produtores acessarem esse mercado.

No Brasil, segundo dados do Censo Agropecuário IBGE 2006 (IBGE, 2013), a agricultura orgânica é praticada em 1,75% dos estabelecimentos agropecuários. Destes, apenas 5,6% (0,1% do total) declararam ter a produção certificada por entidade credenciada. A maior parte dos estabelecimentos que praticam agricultura orgânica (82,6%) pertence à agricultura familiar, e entre eles a porcentagem de produtores certificados é menor (4,8% dos que praticam agricultura orgânica, correspondendo a 0,08% do total de estabelecimentos da agricultura familiar).

Mais de sessenta países já estabeleceram normas para regulamentar a produção orgânica, entre eles o Brasil. A lei de brasileira que dispõe sobre agricultura orgânica, Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, foi fruto de um processo democrático de construção do qual participaram representantes de diversos segmentos ligados ao tema. Foram muitos anos de discussão na busca de conciliar os interesses econômicos, principalmente da parte de grandes certificadoras e produtores que visavam o acesso ao mercado crescente de produtos orgânicos em nível nacional e internacional, e os interesses socioambientais, defendidos principalmente por organizações não governamentais e grupos representativos da agricultura familiar. Esse processo de construção teve uma forte participação de atores ligados ao movimento agroecológico, e, por essa razão, a legislação brasileira adotou muitos princípios da agroecologia. O conceito de produção orgânica definido na lei é bastante amplo, abrangendo diversos tipos de produção alternativa, como

orgânica, agroecológica, biodinâmica, permacultural e extrativa sustentável, entre outros. A lei também inovou, contrariando o Regulamento da Comunidade Europeia 834/2007, ao isentar os produtores familiares da necessidade de certificação no caso de venda direta ao consumidor (ABREU et al., 2012).

Mais uma importante conquista das articulações promovidas pelos movimentos agroecológico e orgânico no Brasil foi a assinatura, em 2012, do decreto que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), “com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis” (art. 1º do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012). O principal instrumento da Pnapo será o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), cujo documento final está sendo elaborado pela comissão formada por representantes de entidades governamentais e não governamentais e pela câmara interministerial que ficaram responsáveis por essa elaboração. O PAA fará parte das ações incluídas no Planapo, constituindo-se uma das estratégias do Governo para promover a comercialização dos produtos agroecológicos e orgânicos dentro da nova política.

Metodologia de análise de dados

A resolução que criou a diferenciação de preços para os produtos agroecológicos e orgânicos no PAA também determinou a necessidade de identificar esses produtos em separado no processo de cadastramento das compras executadas. Segundo os normativos do Programa, a certificação exigida, seja participativa ou por auditoria, deve ser indicada e, no caso da execução via Conab, entregue às superintendências regionais após a identificação no sistema PAANet,⁶ da Conab. Ao longo dos anos, a identificação foi aprimorada, especialmente na execução via Conab, existindo hoje no PAANet um campo específico para marcação do produto como “orgânico”. Na execução via estados e municípios, essa identificação ainda continua sendo no mesmo campo que a discriminação do produto.

Para realização deste estudo, foram utilizadas planilhas disponibilizadas em meio digital pela Conab contendo registros das compras totais executadas nos anos de 2007 a 2012, sem separação por modalidade, e discriminadas por estados e regiões somente no período de 2009 a 2012. Foram utilizadas também planilhas disponibilizadas em meio digital pelo MDS contendo dados das com-

6 O PAANET É UM APLICATIVO DESENVOLVIDO E DISPONIBILIZADO PELA CONAB COM O OBJETIVO DE FACILITAR E DESCENTRALIZAR O PREENCHIMENTO DAS PROPOSTAS DE PARTICIPAÇÃO PAA. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.CONAB.GOV.BR/PRODUTOS/SERVICOS-PAANET-INTERNA.PHP?A=503?A=503&T=2](http://www.conab.gov.br/Produtos/Servicos-PAANET-INTERNA.PHP?A=503?A=503&T=2)>.

pras totais executadas pelos estados, municípios e pela Conab no ano de 2012, com detalhamento por produto, valor da compra, município, fonte de recurso, executor e modalidade.⁷ A consulta a técnicos da Conab e do MDS e o acesso ao PAADData,⁸ do MDS, e aos relatórios da Conab tiveram também papel essencial na compreensão e tratamento dos dados para este estudo.

A identificação do recorte orgânico/agroecológico partiu da análise de mais de 220 mil observações contidas nas planilhas, nas quais, em alguns casos, a classificação como orgânico era um campo à parte da rotulação do produto (muitas vezes em meio a outras especificações); por outras vezes, principalmente nas compras de execução estadual e municipal, era apresentada em conjunto com a própria identificação do produto. Buscas simples por caracteres relacionados aos termos “orgânico(a)” e “ecológico(a)” com o devido cuidado e atenção às variações permitiram identificar o foco de nossa análise. A organização desses registros teve de passar pelo recorrente tratamento de registros públicos envolvendo a identificação e eliminação de erros de digitação e ortográficos, além da padronização de detalhamentos e regionalismos que envolviam a designação de diversos produtos.

Ainda que se tenha valido das classificações utilizadas pelo PAADData e pela Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) no apoio à construção da lista de produtos e seu agrupamento, o resultado obtido neste estudo se diferencia dessas duas bases, tendo sido feito um dicionário de conversão para comparações futuras. Além disso, percebeu-se a necessidade de analisar os produtos também por matéria-prima, já que muitos são derivados/processados de outros produtos in natura. Essa análise permitiu eliminar potenciais subestimativas na efetiva participação de alguns produtos orgânicos/agroecológicos na cesta de produtos comprados no ano de 2012.

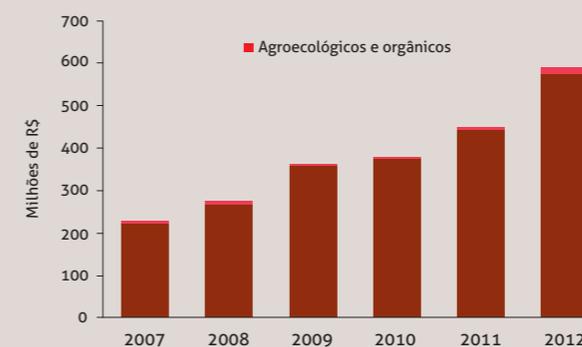
Para analisar o percentual de acréscimo de preço que foi praticado nas compras de agroecológicos e orgânicos em 2012, comparou-se o preço das variedades de produtos que, num mesmo município, foram ofertadas com e sem a certificação orgânica/agroecológica. Para isso, o preço de referência utilizado foi o do município-sede da cooperativa/associação, já que a emissão de qualquer documento fiscal é feita por lá, ainda que seja muito comum haver associados de outros municípios e mesmo de outros estados. O valor total da produção foi dividido pelo peso para gerar o valor unitário (R\$/kg), o qual foi utilizado nas comparações.

Em relação à comparação dos preços, é importante destacar que o produto, tanto orgânico quanto não orgânico, pode ser vendido abaixo do teto máximo estabelecido pelo valor de referência da Conab, caso seja essa a oferta feita pela associação/cooperativa ou produtor. Por essa razão, optou-se por comparar os preços no contexto em que o produto foi ofertado, e não com o valor de referência da Conab.

Evolução dos montantes aplicados em produtos agroecológicos e orgânicos pelo Programa de Aquisição de Alimentos

Os dados apresentados neste item correspondem às compras do PAA efetuadas pela Conab entre os anos de 2007 a 2012. O objetivo foi observar o comportamento temporal dos recursos aplicados na compra de produtos agroecológicos e orgânicos (aqui referidos em geral como produtos orgânicos) em relação ao total de compras do PAA e analisar a distribuição regional dos montantes, mostrando as principais regiões e estados onde esses recursos foram aplicados.

GRÁFICO 1 – MONTANTES TOTAIS APLICADOS PELA CONAB NA COMPRA DE PRODUTOS DO PAA NO PERÍODO DE 2007 A 2012, COM DESTAQUE PARA OS PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS



FONTE: DADOS CONAB/DIPAI, 2012

A participação das compras de produtos orgânicos em relação ao total de compras do PAA no período de estudo foi pequena, oscilando entre 1% e 3%. Porém, os montantes investidos nesses produtos vêm crescendo, acompanhando o crescimento dos montantes aplicados no PAA (gráfico 1). Em 2007, foram aplicados R\$ 228,3 milhões no total de compras do PAA, sendo R\$ 6,6 milhões em produtos orgânicos, os quais corresponderam a aproximadamente a 3% do valor total. O percentual do valor aplicado em produtos orgânicos manteve-se em 3% em 2008, caiu para 1% em 2009 e aproximou-se de 2% em 2010, mantendo-se próximo a esse patamar nos seguintes anos. Em 2011, as compras totais do PAA pela Conab atingiram cerca de R\$ 451,0

7 REFEREM-SE AOS DADOS DE 2012 ATUALIZADOS ATÉ MARÇO DE 2013, AINDA SUJEITOS A POSSÍVEIS ATUALIZAÇÕES/ALTERAÇÕES POSTERIORES POR PARTE DOS SEUS EXECUTORES.

8 O PAA DATA FOI CRIADO EM ATENDIMENTO À RESOLUÇÃO Nº 42 DO GRUPO GESTOR DO PAA, DE 12 DE JANEIRO DE 2011, A QUAL ESTIPULOU A ELABORAÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES (SII), COM O OBJETIVO DE DAR SUPORTE AO MONITORAMENTO, À GESTÃO E AO PLANEJAMENTO DO PROGRAMA. DISPONÍVEL EM: <HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGII/PAA/VISI_PAA_GERAL/PG_PRINCIPAL.PHP?URL=ABERTURA>.

TABELA 1 – VALORES (EM R\$) DAS COMPRAS REGIONAIS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS DO PAA PELA CONAB NO PERÍODO DE 2009 A 2012

Região	2009		2010		2011		2012	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Sul	2.365.357,68	55,5	4.225.832,13	63,8	6.035.987,52	67,1	9.084.503,84	68,9
Nordeste	779.352,70	18,3	1.317.584,84	19,9	1.045.674,41	11,6	2.346.426,92	17,8
Sudeste	877.572,68	20,6	1.040.746,38	15,7	1.527.321,86	17,0	1.301.879,90	9,9
Centro-Oeste	75.900,25	1,8	43.475,48	0,7	380.975,82	4,2	401.656,90	3,0
Norte	166.500,00	3,9	1.080,00	0,02	-	-	44.891,74	0,3
Total	4.264.683,31	100,0	6.628.718,83	100,0	8.989.959,61	100,0	13.179.359,30	100,0

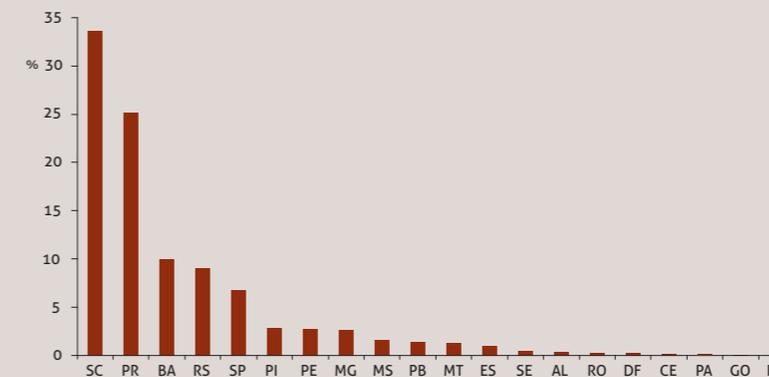
FONTE: DADOS CONAB/DIPAI, 2012

milhões, e as dos orgânicos aumentaram para R\$ 8,9 milhões. Essas compras continuaram crescendo em 2012, passando de R\$ 586,6 milhões para o total do PAA e de R\$ 13,2 milhões para os produtos orgânicos.

A tabela 1 mostra os valores aplicados pela Conab em produtos orgânicos, em milhões de reais, nas grandes regiões brasileiras no período de 2009 a 2012. A região Sul foi a que apresentou os maiores montantes de compra de produtos orgânicos pelo PAA, com participação sempre crescente ao longo dos anos, seguida das regiões Nordeste e Sudeste.

Analisando em termos percentuais, a região Sul recebeu 55,5% dos valores aplicados em produtos orgânicos em 2009. Esse percentual foi subindo ao longo do período, chegando a 68,9% em 2012. Por outro lado, houve regiões com participação muito baixa. A região Norte apresentou um percentual de 3,9% em 2009, caindo para 0,02% em 2010, sem participação em 2011 e chegando a 0,3% em 2012. A região Centro-Oeste teve uma participação também baixa, oscilando entre 0,7 e 4,2%. As regiões Nordeste e Sudeste estiveram próximas em percentual de participação, oscilando entre 11,6% e 19,9% e entre 9,9% e 20,6%, respectivamente. Comparando os percentuais médios de participação das regiões nas compras de produtos orgânicos com os percentuais médios de participação observados para as compras totais da Conab no mesmo período, observa-se que a região Sul apresentou uma participação relativa muito maior na compra de produtos orgânicos (65,7%) do que nas compras totais do PAA (35,3%), ao contrário das outras regiões (gráfico 2).

GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NA COMPRA DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS E NO TOTAL DE COMPRAS DO PAA PELA CONAB NO PERÍODO DE 2009 A 2012



FONTE: DADOS CONAB/DIPAI, 2012

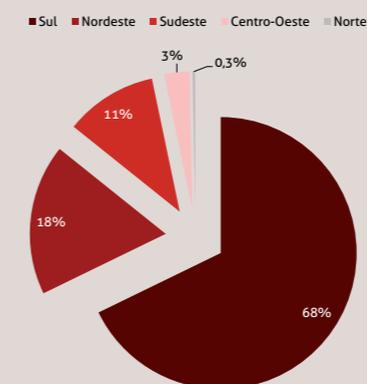
A tabela 2 a seguir, relaciona os montantes aplicados pela Conab em produtos orgânicos em cada unidade federativa (UF) no período 2009-2012. É possível observar que há ainda muitos vazios estaduais na compra de produtos orgânicos pelo PAA. Em estados como Acre, Amapá e Amazonas e no Distrito Federal, não foram relatadas compras de produtos orgânicos pela Conab nesse período. Por outro lado, em estados como Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Pará e Tocantins, houve compras em apenas um ano.

TABELA 2 – COMPRA DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS DO PAA PELA CONAB NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2009 A 2012

UF	2009		2010		2011		2012	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
AC	-	-	-	-	-	-	-	-
AL	-	-	-	-	17.999,28	0,20	53.401,53	0,41
AM	-	-	-	-	-	-	-	-
AP	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	81.164,30	1,90	44.352,40	0,67	51.000,00	0,57	1.336.455,00	10,14
CE	435.343,65	10,21	213.656,00	3,22	35.971,25	0,40	17.996,40	0,14
DF	-	-	-	-	-	-	-	-
ES	7.397,00	0,17	115.124,34	1,74	269.259,84	3,00	112.952,16	0,86
GO	69.485,75	1,63	12.408,48	0,19	130.486,81	1,45	6.339,00	0,05
MA	1.500,00	0,04	14.175,20	0,21	21.362,00	0,24	-	-
MG	27.436,90	0,64	489.309,26	7,38	455.320,85	5,06	352.605,22	2,68
MS	-	-	-	-	58.262,00	0,65	218.759,00	1,66
MT	6.414,50	0,15	31.067,00	0,47	192.227,01	2,14	176.558,90	1,34
PA	-	-	-	-	-	-	11.495,00	0,09
PB	-	-	65.595,94	0,99	45.946,66	0,51	113.835,00	0,86
PE	-	-	654.823,04	9,88	288.746,87	3,21	371.540,99	2,82
PI	261.344,75	6,13	202.087,00	3,05	305.676,00	3,40	390.288,00	2,96
PR	796.675,88	18,68	1.337.960,29	20,18	1.921.597,93	21,37	3.377.114,76	25,62
RJ	39.473,66	0,93	-	-	-	-	-	-
RN	-	-	41.995,00	0,63	156.550,00	1,74	4.500,00	-
RO	-	-	-	-	-	-	33.396,74	0,25
RR	166.500,00	3,90	-	-	-	-	-	-
RS	174.407,77	4,09	2.183.917,34	32,95	1.907.986,62	21,22	1.215.562,54	9,22
SC	1.394.274,14	32,69	703.954,50	10,62	2.206.402,97	24,54	4.491.826,54	34,08
SE	-	-	80.900,26	1,22	122.422,35	1,36	58.410,00	0,44
SP	803.220,12	18,83	436.312,78	6,58	802.741,17	8,93	836.322,52	6,35
TO	-	-	1.080,00	0,02	-	-	-	-
Total	4.264.638,42	100	6.628.718,83	100	8.989.959,61	100	13.179.359,30	100

FONTE: DADOS CONAB/DIPAI, 2012

GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NAS COMPRAS TOTAIS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS PELO PAA EM 2012



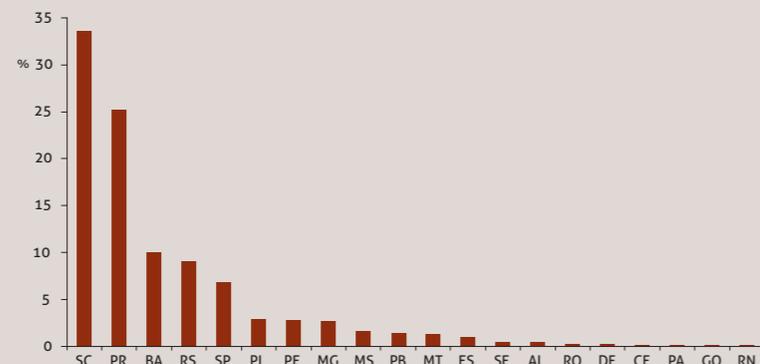
FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

Os estados da região Sul foram os que mais se destacaram em volume de compras de produtos orgânicos em todos os anos analisados. O estado de Santa Catarina foi o que apresentou maior montante de compras na maioria dos anos, seguido dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Além desses estados, destacaram-se também os estados de São Paulo e Bahia, este último principalmente pelo volume de compras no ano de 2012. Outros estados que se destacaram foram Pernambuco, Minas Gerais, Piauí e Ceará. Observa-se que, para todos os estados onde foram realizadas compras desses produtos, houve oscilações no volume de compras entre os anos, com quedas e aumentos em anos consecutivos.

Análise das compras de produtos agroecológicos e orgânicos pelo Programa de Aquisição de Alimentos em 2012

Nesta seção, o objetivo foi desenvolver uma análise mais detalhada das compras totais de produtos orgânicos pelo PAA no ano de 2012. Foram incluídos nesta análise os montantes executados pela Conab, abrangendo recursos do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e os executados pelos estados e municípios por meio de parceria com o MDS.

GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS NAS COMPRAS TOTAIS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS PELO PAA EM 2012



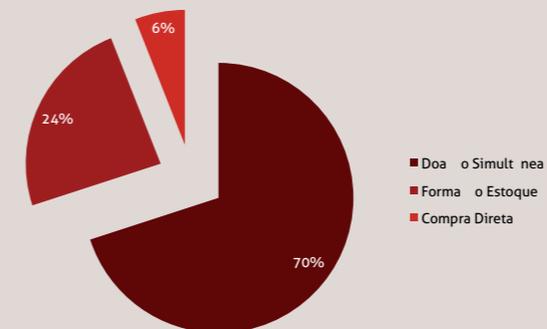
FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

O valor total das compras de produtos orgânicos realizadas no ano de 2012, obtido pelo método indicado, foi de R\$ 13,4 milhões, correspondendo a 1,6% das compras totais do PAA nesse ano. Analisando a aplicação desses recursos nas regiões, observa-se que a região Sul mostrou predominância, recebendo 68% dos recursos aplicados, seguida da região Nordeste, com 18%, e da região Sudeste, com 11%. As regiões Centro-oeste e Norte apresentaram participação muito incipiente (gráfico 3).

As compras de produtos orgânicos foram realizadas em vinte UFs no ano de 2012. Os dados por UF corroboram com a análise por regiões, mostrando uma predominância dos estados da região Sul. O estado de Santa Catarina participou com 33,6% do total de recursos aplicados, com um montante em torno de R\$ 4,5 milhões. O Paraná apresentou 25,2% de participação, com um montante estimado em R\$ 3,3 milhões, seguido dos estados da Bahia, com R\$ 1,3 milhões e participação em 10%, do Rio Grande do Sul, com R\$ 1,2 milhões e 9,1%, e de São Paulo, com participação de aproximadamente 7%. Os demais estados e o Distrito Federal tiveram participação entre 0% e 3% (gráfico 4).

É importante destacar, porém, que os valores apresentados aqui têm como base a localização do município-sede da associação/cooperativa que fez a proposta. Essas compras, portanto, não correspondem necessariamente à produção de cada estado, já que pode haver casos de produtores de um estado estar vinculados a associações/cooperativas de outros estados.

GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DAS MODALIDADES DO PAA NAS COMPRAS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS EM 2012

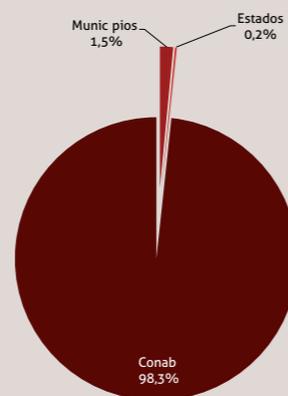


FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

Entre as modalidades do PAA, apenas a modalidade PAA Leite, que tem o objetivo de doar leite para famílias em situação de insegurança alimentar na região do polígono da seca, não apresentou compra identificada de produtos orgânicos. A modalidade Compra com Doação Simultânea foi a que apresentou maior participação na compra de produtos orgânicos no ano de 2012, sendo responsável por aproximadamente 70% do total de recursos aplicados (gráfico 5), com um montante em torno de R\$ 9,4 milhões. Nessa modalidade, a compra é feita com pronta disponibilização dos produtos adquiridos para as entidades beneficiadas, sendo financiada apenas por recursos do MDS. Essa foi também a modalidade que mais realizou compras no PAA em geral (60,7%), sendo que a participação dos produtos orgânicos nas compras totais dessa modalidade foi de 1,8%.

Na modalidade de Formação de Estoques, que apoia as organizações de produtores para sustentação de preços e agregação de valor à produção, o montante aplicado foi de R\$ 3,2 milhões, representando 24% das compras de produtos orgânicos pelo PAA (gráfico 5). A participação dos produtos orgânicos nas compras totais dessa modalidade foi a mais alta, representando 3,4%. Na modalidade de Compra Direta, na qual a Conab adquire alguns produtos específicos de produtores individuais para doação e formação de estoques públicos, foram aplicados em torno de R\$ 0,8 milhão, representando apenas 6% das compras de produtos orgânicos pelo PAA no ano de 2012 (gráfico 5). A participação dos produtos orgânicos nas compras totais dessa modalidade foi de 0,83%.

GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS EXECUTORES DO PAA NAS COMPRAS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS EM 2012



FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

Quanto aos executores dessas compras, temos a Conab, os estados da Federação e os municípios. A Conab foi a principal executora, sendo responsável por 98,3% dos recursos aplicados na compra de produtos orgânicos, em um montante de R\$ 13,2 milhões. Os municípios participaram com apenas com 1,5%, e os estados com 0,2% das compras de orgânicos em 2012 (gráfico 6). O percentual de participação da Conab na compra de orgânicos foi maior que o observado para as compras totais do PAA, o qual foi estimado em 83,7%, sem contar as compras do PAA Leite.

A tabela 3 mostra os valores totais aplicados em compras de produtos orgânicos no ano de 2012, nas UFs e grandes regiões, discriminando por modalidade e fonte de recursos. Observa-se a predominância de recursos do MDS, executados pela Conab, na modalidade Doação Simultânea, que predominou em quase todas as UFs onde foram feitas compras de produtos orgânicos. O MDA participa apenas por meio de execução da Conab e, em 2012, participou apenas na modalidade Formação de Estoque, ainda que seus recursos possam ser alocados na Compra Direta, com recursos aplicados da ordem de R\$ 2,3 milhões, enquanto o MDS trabalhou com todas as três modalidades e executores, aplicando no total R\$ 11,1 milhões na compra orgânicos em 2012.

TABELA 3 – VALORES APLICADOS (EM R\$) NA COMPRA DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS PELO PAA EM 2012, POR REGIÃO E UF, DE ACORDO COM A FONTE DE RECURSOS, O EXECUTOR E AS MODALIDADES (FORMAÇÃO DE ESTOQUE [FE], COMPRA DIRETA [CD] E DOAÇÃO SIMULTÂNEA [DS])

Fonte de recurso	MDA	MDS	MDS	MDS	MDS	MDS	Total em R\$	% do Total
Executor	Conab	Conab	Conab	Conab	Estados	Municípios		
Modalidade	FE	CD	DS	FE	DS	DS		
Nordeste	400.000,00	-	1.946.426,92	-	-	75.593,92	2.422.020,84	18,06
AL	-	-	53.401,53	-	-	-	53.401,53	0,40
BA	400.000,00	-	936.455,00	-	-	-	1.336.455,00	9,97
CE	-	-	17.996,40	-	-	-	17.996,40	0,13
PB	-	-	113.835,00	-	-	75.593,92	189.428,92	1,41
PE	-	-	371.540,99	-	-	-	371.540,99	2,77
PI	-	-	390.288,00	-	-	-	390.288,00	2,91
RN	-	-	4.500,00	-	-	-	4.500,00	0,03
SE	-	-	58.410,00	-	-	-	58.410,00	0,44
Centro-Oeste	-	-	401.656,90	-	31.241,26	-	432.898,16	3,23
DF	-	-	-	-	31.241,26	-	31.241,26	0,23
GO	-	-	6.339,00	-	-	-	6.339,00	0,05
MS	-	-	218.759,00	-	-	-	218.759,00	1,63
MT	-	-	176.558,90	-	-	-	176.558,90	1,32
Norte	-	-	44.891,74	-	-	-	44.891,74	0,33
RO	-	-	33.396,74	-	-	-	33.396,74	0,25
PA	-	-	11.495,00	-	-	-	11.495,00	0,09
Sudeste	-	-	1.287.679,90	14.200,00	-	105.022,03	1.406.901,93	10,49
ES	-	-	112.952,16	-	-	17.197,33	130.149,49	0,97
MG	-	-	352.605,22	-	-	-	352.605,22	2,63
SP	-	-	822.122,52	14.200,00	-	87.824,70	924.147,22	6,89
Sul	1.908.490,00	801.763,00	5.489.017,44	885.233,40	-	20.082,76	9.104.586,60	67,89
PR	270.000,00	-	2.221.881,36	885.233,40	-	8.499,76	3.385.614,52	25,24
RS	96.990,00	801.763,00	316.809,54	-	-	-	1.215.562,54	9,06
SC	1.541.500,00	-	2.950.326,54	-	-	11.583,00	4.503.409,54	33,58
Total	2.308.490,00	801.763,00	9.169.672,90	899.433,40	31.241,26	200.698,71	13.411.299,27	100,00

FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

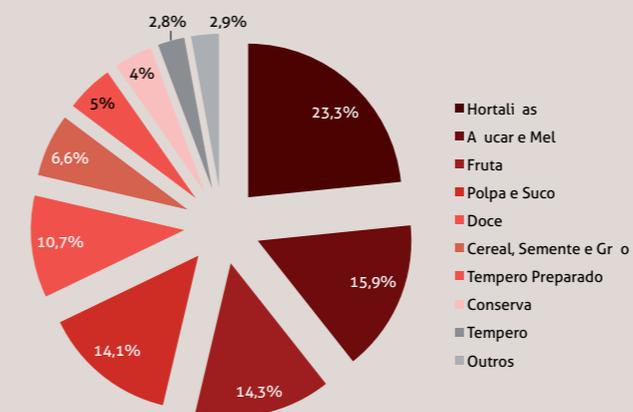
TABELA 4 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO NO VALOR DAS COMPRAS DOS PRINCIPAIS ITENS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS ADQUIRIDOS PELO PAA NO ANO DE 2012

Produto	Valor(R\$)	Participação	Participação acumulada
Suco	1.127.549,68	8,4%	8,4%
Mel de abelha	965.946,30	7,2%	15,6%
Açúcar	801.020,80	6,0%	21,6%
Polpa	771.795,12	5,8%	27,3%
Banana	692.551,17	5,2%	32,5%
Geleia	648.017,35	4,8%	37,3%
Molho	590.024,00	4,4%	41,7%
Conserva	537.265,60	4,0%	45,7%
Feijão	442.362,95	3,3%	49,0%
Doce	429.867,82	3,2%	52,2%
Outros	6.404.898,48	47,8%	100,0%
Total Geral	13.411.299,27		

FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

Em relação ao tipo de produtos, as compras de orgânicos pelo PAA em 2012 foram organizadas em 110 itens (num total de 227, quando diferenciados por variedades e outras especificações). Mais de 50% do valor das compras se concentraram em dez itens principais, com destaque para os sucos, com 8,4% das compras, em um valor de R\$ 1,13 milhões, e o mel, com 7,2%. Outros itens que se destacaram foram açúcar, polpa de fruta, banana e geleia (tabela 4).

GRÁFICO 7 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS GRUPOS DE PRODUTOS (IN NATURA E PROCESSADOS) NO VALOR DAS COMPRAS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS ADQUIRIDOS PELO PAA NO ANO DE 2012

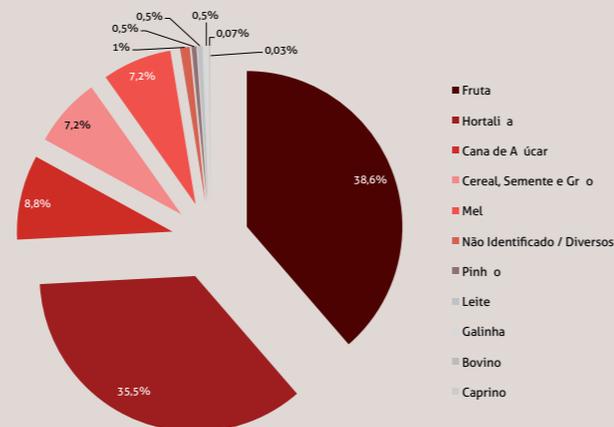


FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

Os 110 itens adquiridos foram classificados em dezesseis grupos (açúcar e mel; carne; cereal, semente, grão; conserva; derivado de leite; doce; farinha, fécula e massa; fruta; hortaliça; leite; ovo; panificado; pinhão; polpa e suco; tempero; tempero preparado). Entre os grupos, o principal foi o das hortaliças, com 23,3% do valor das compras, num total de R\$ 3,3 milhões. Em seguida, vieram os açúcares e mel, com 15,9%, as frutas, com 14,3%, e as polpas e sucos, com 14,1% (gráfico 7).

A análise por item e seus agrupamentos deixou de revelar a concentração existente em algumas matérias-primas e, por vezes, até mesmo de apresentar alguns produtos que deveriam aparecer com destaque, mas, como são vendidos como itens processados, não revelaram a fonte original (destaque para a cana-de-açúcar e o umbu). Essa leitura só foi possível por meio da análise das matérias-primas para as quais foram criadas 95 classificações próprias para este estudo. Entre as matérias-primas, a principal foi a cana-de-açúcar, em razão de seus produtos derivados, como açúcar, melado e rapadura, com 8,7% do valor das compras, seguida do mel, com 7,2%, e do umbu, na forma de produtos processados, como polpas, sucos, geleias e doces, com 7,1%. As compras de mel concentraram-se principalmente no Piauí e em Santa Catarina, e as do umbu na Bahia.

GRÁFICO 8 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE MATÉRIAS-PRIMAS (PRODUTOS IN NATURA) NO VALOR DAS COMPRAS DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS E ORGÂNICOS ADQUIRIDOS PELO PAA NO ANO DE 2012.



FONTE: DADOS MDA, MDS E CONAB, 2012

Classificadas em onze grupos, essas matérias-primas, por sua vez, revelaram a concentração nas frutas, grupo que era classificado em terceiro lugar na análise por produtos, em razão de seu desmembramento em polpa e sucos, entre outros, e mostrou a ser a principal matéria-prima, com 38,6% do valor das compras do PAA em 2012 (gráfico 8). Os grupos das frutas e hortaliças juntos concentraram mais de 74% das matérias-primas utilizadas nos produtos fornecidos para o PAA em 2012 (sejam in natura, sejam processados). Quanto aos produtos processados em agroindústrias, representaram 45,2% do valor comprado em 2012, totalizando R\$ 6,1 milhões, concentrados em sua maior parte na região Sul (R\$ 4,3 milhões, ou 70% dos processados).

A análise dos percentuais de acréscimo praticados nos preços dos produtos orgânicos baseou-se em 99 pares de produtos comprados como orgânico e como não orgânico em um mesmo município (incluindo 32 dos 129 municípios e quarenta variedades de produtos). Obteve-se uma média de 29% de acréscimo no preço dos orgânicos, com uma forte tendência de aplicação dos 30% (em 73% dos casos observados), reforçada pela observação complementar de casos em que houve 29% ou 31% de acréscimo (provavelmente por arredondamentos), somando, enfim, 82% os casos entre 29% e 31%.

Considerações finais

A análise realizada mostrou que as compras de produtos orgânicos pelo PAA cresceram ao longo dos anos, acompanhando o crescimento das compras totais do Programa. Em termos percentuais, porém, a participação desses produtos nas compras não mostrou crescimento efetivo, apesar do incentivo dado pelo preço diferenciado. Uma explicação para isso pode estar na quantidade limitada de produtores capacitados para essa venda, principalmente de produtores orgânicos com produção certificada.

Observa-se que o percentual de participação desses produtos nas compras totais do PAA (1,6% em 2012) foi comparável ao percentual apontado pelo Censo Agropecuário IBGE 2006 (IBGE, 2013) do número de estabelecimentos com agricultura familiar que fazem uso da agricultura orgânica (1,7%). Destaca-se, porém, o fato de que o Censo apontou apenas um percentual (0,08%) de agricultores familiares com produção orgânica certificada. Como a certificação é necessária para o agricultor acessar o preço diferenciado no PAA, o percentual observado de compras de produtos orgânicos pelo Programa foi na realidade maior do que o esperado, considerando-se os dados do Censo.

Destaca-se ainda que a compra de orgânicos via PAA se concentrou principalmente na região Sul, ainda que o Censo Agropecuário indique maior concentração de estabelecimentos que declararam fazer uso de produção orgânica no Nordeste (46,7% contra 21,3% na região Sul). Numa primeira análise, isso poderia indicar uma contradição ou desigualdade na distribuição dos recursos, entretanto, entre aqueles que se utilizam desse tipo de produção, os que possuem certificação se concentram de fato no Sul (37,7% contra 23,9% no Nordeste), segundo os dados do Censo. É possível que haja ainda sub-registro de orgânicos, seja por não possuírem certificação, seja pelos preços ofertados estarem enquadrados dentro do preço de referência definido para cada variedade em cada município. Neste último caso, não haveria necessidade de comprovar a identificação como orgânico, já que o preço não ultrapassaria o teto para entrar como preço diferenciado, com acréscimo de até 30%.

Observou-se também a pouca incidência de produtos do extrativismo na lista de produtos identificados como orgânicos no PAA. Atualmente, os produtos orgânicos do PAA não têm uma cobertura satisfatória no Norte do país, o que poderia incrementar essa participação. De fato, entre os produtos da sociobiodiversidade

cobertos pelo PGPM⁹ (ou em estudo) e relacionados aos produtos do extrativismo identificados explicitamente pela PEVS,¹⁰ só aparecem o pinhão e o umbu, ainda assim o segundo apenas na análise da matéria-prima, já que o umbu fruto in natura não consta entre os produtos identificados como orgânicos no PAA, mas apenas os seus derivados processados. Produtos da região Norte, como açaí, bacaba, bacaba, bacuri, buriti, cacau, cagaita, caju, castanhas (de caju e do Brasil), cupuaçu, graviola, jambu, murici e pupunha, tiveram valores comprados pelo PAA em 2012 (somando R\$ 4,5 milhões apenas na Doação Simultânea via Conab), mas não foram identificados como orgânicos, ainda que sejam muito vinculados à produção extrativista e alguns objetos de políticas da sociobiodiversidade, sendo que a Lei nº 10.831, de 2003, que dispõe sobre agricultura orgânica, considera os produtos do extrativismo sustentável como orgânicos. A principal explicação para a falta desses produtos nas compras de orgânicos do PAA seria a dificuldade de obter certificação por parte dos produtores.

Sugere-se que a sistematização e padronização dos registros de compra, tanto do PAA de uma forma geral quanto da identificação dos orgânicos, apesar dos avanços já observados, seja aprimorada, possibilitando um monitoramento e feedback mais efetivos e permitindo cruzamentos e análises entre as modalidades e executores de forma mais direta.

É importante também que sejam realizados estudos mais aprofundados, com dados regionalmente representativos, para investigar o quanto a exigência de certificação na identificação do produto como orgânico ou agroecológico representa de fato um entrave para os produtores. O marco legal existente hoje permite apenas a isenção de certificação no caso de venda direta, e o PAA não se enquadra nesse formato, já que formalmente o produto é comprado com recursos do MDS ou do MDA. Por um lado, isso tende a garantir que o recurso está sendo devidamente utilizado, mas, por outro, pode dificultar a entrada de produtores no Programa.

⁹ POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS EXECUTADA PELA CONAB.

¹⁰ PESQUISA DE PRODUÇÃO DA EXTRAÇÃO VEGETAL E DA SILVICULTURA DO IBGE.

Referências

ABREU, L. S. et al. Relações entre agricultura orgânica e agroecologia: desafios atuais em torno dos princípios da agroecologia. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 26, p. 143-160, 2012.

ALTIERI, M. A. *Agroecology: the scientific basis of alternative agriculture*. Boulder, CO: Westview Press, 1987.

_____. Sustainability and the rural poor: a Latin American perspective. In: ALLEN, P. *Food for the future*. New York: John Wiley & Sons, 1993. p. 193-209.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 1, n. 1, p. 16-37, 2000.

CAMPANHOLA, C.; VALARINI P. J. A agricultura orgânica e seu potencial para o pequeno agricultor. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 18, n. 3, p. 69-101, 2001.

CÉSAR, A. S.; BATALHA, M. O.; PIMENTA, M. L. A certificação orgânica como fator estratégico na governança das transações no mercado de alimentos. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 10, n. 3, p. 376-386, 2008.

COSTABEBER, J. A.; MOYANO, E. Transição agroecológica e ação social coletiva. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 1, n. 4, p. 50-60, 2000.

DARNHOFER, I. et al. Conventionalisation of organic farming practices: from structural criteria towards an assessment based on organic principles. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, v. 30, p. 67-81, 2010.

GLIESSMAN, S. R. *Agroecology: researching the basis for sustainable agriculture*. New York: Verlag, 1990.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GRAZIANO NETO, F. *A questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CASADO, G. Guzmán; MOLINA, M. González de; GUZMÁN, E. *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Mundi-Prensa, 2000.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS – IFOAM. Disponível em: <<http://www.ifoam.org/>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

ODUM E. P. *Fundamentals of Ecology*. Philadelphia: Saunders, 1953.

PENTEADO, S.R. *Introdução à agricultura orgânica*. Viçosa: Aprenda Fácil Editora, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. acesso em : 18 abr. 2013.

WILLER, H.; KILCHER, L. (Eds.). *The World of Organic Agriculture -- Statistics and Emerging Trends 2010*. Frick/ Bonn: FiBL/IFOAM, 2010.

Condicionantes legais e estratégias de governança para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar via o Programa de Aquisição de Alimentos: o caso de Tapes, no Rio Grande do Sul

ELISÂNGELA FROELICH¹

SÉRGIO SCHNEIDER²

¹ FUNCIONÁRIA DA EMATER/RS-ASCAR (EMATER - ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL/ASCAR - ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL) DE PORTO ALEGRE, MESTRE EM DESENVOLVIMENTO RURAL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS) E BACHAREL EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE LUTERANA DO BRASIL (ULBRA).

² PROFESSOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL (PGDR) E MEMBRO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA (PPGS) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS).



“ A aquisição de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar pode ser apontada, ainda, como um elemento importante para o desenvolvimento rural, tendo em vista que incrementa a renda dos agricultores, garante um mercado mais seguro e gera qualidade de vida aos agricultores. ”



Introdução

Paulatinamente, programas alimentares como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), passam a ser reconhecidos, entre especialistas e estudiosos, como uma ferramenta capaz de aproximar a segurança alimentar, com vistas à melhoria da saúde pública, e a construção de mercados e políticas de abastecimento alimentar, configurando-se como um importante aliado na formação de novos hábitos alimentares e uma possibilidade de incentivo ao desenvolvimento rural.

Nesse sentido, pretende-se fazer uma reflexão sobre a potencialidade do PAA como política passível de viabilizar a inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar por meio da modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea. Nas discussões aqui abordadas o foco recai sobre os condicionantes legais e as estratégias de governança utilizadas na implementação do PAA no município de Tapes, no Rio Grande do Sul (RS), com vistas à introdução de produtos da agricultura na alimentação do escolar, considerando-se a existência já consolidada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Neste sentido, busca-se analisar as interfaces e os descompassos entre os dispositivos legais que regulamentam o Programa e as estratégias utilizadas pelos gestores e agricultores do município para adquirir/fornecer gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Cumprido mencionar que, neste artigo, os depoimentos dos envolvidos, os resultados apresentados e demais dados empíricos utilizados foram coletados e compilados originalmente para a elaboração da dissertação de mestrado da autora intitulada "A capacidade de "fazer diferente": os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes no Rio Grande do Sul no ano de 2010. A pesquisa que deu origem ao estudo utilizou dados secundários, técnicas qualitativas de levantamento de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e observação direta e relatam a situação na época.

Não obstante alguns municípios, como Dois Irmãos e Rolante, ambos no Rio Grande do Sul, já efetivarem compras de produtos da agricultura familiar, para a alimentação escolar, via o PNAE, alguns municípios encontram dificuldades para viabilizar a compra por diferentes fatores. Essa é a realidade verificada no município de Tapes, que inicialmente não conseguia implementar a compra da agricultura familiar via PNAE, mas que passou a adquirir os produtos da agricultura familiar para a alimentação do escolar por meio do PAA na modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea. Nesse sentido, pretende-se demonstrar que o Programa assume características distintas e vai se moldando conforme as estratégias adotadas nos municípios, indicando que os atores sociais, gestores, produtores e consumidores orientados por interesses comuns, podem criar, modificar e superar as dificuldades e restrições dos modelos pré-estabelecidos.

O texto está dividido em cinco seções principais, além desta introdução e das considerações finais. A primeira faz uma análise sobre o PAA como política pública capaz de viabilizar a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. A segunda contextualiza a experiência do município estudado. A terceira trata as formas de organização dos agricultores para a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e a atuação dos Conselhos. A quarta traz uma abordagem acerca das formas de controle e gestão do Programa. Já a quinta apresenta uma análise da capacidade dos atores envolvidos na experiência em inovar processos para além da conquista de novos mercados.

O PAA como política pública capaz de viabilizar a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar

Instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, o PAA surge como uma ação estruturante do Programa Fome Zero, tendo como objetivo realizar a compra de produtos da agricultura familiar com o intuito de destiná-los a pessoas e grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, para a formação de estoques e para mercados institucionais, enquadrando-se nestes a alimentação escolar (CONAB, 2006).

Até a efetivação do PAA, o único Programa utilizado para a aquisição de produtos para a alimentação escolar era o PNAE. A preocupação do governo com a alimentação do escolar não é nova, sendo inicialmente abordada por volta de 1930, por um grupo de nutrólogos sociais, entre eles Josué de Castro, centrados na discussão da minimização da desnutrição (RODRIGUES, 2004). No ano de 1955, é instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação, juntamente com outros programas assistencialistas, com autonomia técnica e administrativa (ABREU, 1997).

No entanto, mesmo o PNAE sendo uma política antiga e já consolidada, ela não foi capaz de, até o ano de 2009, viabilizar de forma equânime a participação da agricultura familiar nas compras de gêneros para a alimentação do escolar pautando-se na mesma legislação que abrigava as compras públicas, qual seja, a Lei de Licitações e Contratos para a Administração Pública (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) (BRASIL, 1993). Com uma política restritiva com relação à aquisição de produtos da agricultura familiar na esfera pública, transformações na questão alimentar e nutricional passam a fomentar o surgimento de Programas que dessem conta dessas transformações na última década. Transformações essas que não se limitam à chamada transição nutricional,³ mas alcançam também a esfera da produção até hoje pautada num modelo de agricultura intensiva e mecanizada que deixa à margem uma parcela de agricultores com dificuldade de acesso a mercados.

Nesse contexto, surge o PAA como uma política inovadora capaz de articular políticas de segurança alimentar com políticas agrícolas, tendo o Estado como um dos principais atores na esfera da comercialização, aproximando a produção de pequenos agricultores familiares dos consumidores de alimentos, passando a ser importante não apenas como articulador das políticas, mas como regulador dos preços dos alimentos, tendo em vista que, mesmo existindo políticas de desenvolvimento socioeconômico relacionadas às questões alimentares, incorporando questões sobre desenvolvimento local, elas, por si só, não têm sido capazes de acabar com as desigualdades regionais, forçando o Estado a promover modelos estruturantes pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. A pergunta que surge a partir daí é como viabilizar a aquisição/comercialização dos produtos da agricultura familiar via PAA quando o mercado institucional é a alimentação escolar que conta com programa específico e regulamentado para esse fim, que é o PNAE.

Essa visão de Estado não apenas como articulador, mas como regulador, fortalece-se, não apenas com o surgimento do PAA, mas também a partir de iniciativas como a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009a), regulamentada pela Resolução nº 38 (BRASIL, 2009b) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que se tornou um marco histórico nas políticas públicas relativas à segurança alimentar e nutricional (SAN), ao estabelecer a obrigatoriedade da aquisição de 30% do valor repassado às entidades executoras pelo FNDE à alimentação escolar para a aquisição de produtos da agricultura familiar, revendo a legislação das aquisições públicas brasileiras, inovando processos. Então, se as compras públicas vinham pautadas, indistintamente, na obrigatoriedade de seguir os preceitos da Lei 8.666, de 1993 (BRASIL, 1993), com base nos princípios da livre concorrência, na qual invariavelmente não havia espaço para o agricultor familiar, a partir dessa nova legislação é aberto um precedente histórico para esse novo fornecedor, o agricultor familiar, amparado no art. 14 dessa legislação, que prevê a dispensa de licitação, tornando viável sua participação, até então dificultada pela normatização vigente. (FROEHLICH, 2010)

³ POR TRANSIÇÃO NUTRICIONAL ENTENDE-SE O FENÔMENO NO QUAL OCORRE UMA INVERSÃO NOS PADRÕES DE DISTRIBUIÇÃO DOS PROBLEMAS NUTRICIONAIS DE UMA DADA POPULAÇÃO NO TEMPO, OU SEJA, UMA MUDANÇA NA MAGNITUDE E NO RISCO ATRIBUÍVEL DE AGRAVOS ASSOCIADOS AO PADRÃO DE DETERMINAÇÃO DE DOENÇAS VINCULADAS AO ATRASO E À MODERNIDADE, SENDO EM GERAL UMA PASSAGEM DA DESNUTRIÇÃO PARA A OBESIDADE (KAC;VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, 2003).

Dessa forma, a principal diferença em que se apoia o PAA em relação ao PNAE está no que diz respeito à dispensa de licitação, uma vez que o primeiro utiliza, para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, preços de referência, que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, dentro dos valores estabelecidos, pelo Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009, ao ano por agricultor familiar que se enquadra no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O que se percebe é que, mesmo com a existência de políticas de SAN no Brasil apontando para novos modelos alimentares, na prática, quando o assunto é alimentação escolar, poucas ações preconizadas foram colocadas em prática até a obrigatoriedade legal, e que as barreiras ainda não foram totalmente superadas. A organização dos agricultores, a logística de entrega dos produtos, a legislação sanitária e a inadequação dos cardápios que privilegiam determinados alimentos em detrimento e outros continuam sendo aspectos a ser superados quando o assunto é alimentação escolar.

As dificuldades acima mencionadas encontradas pelo gestor para adquirir os produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar antes do advento da Lei nº 11.947, de 2009, foi minimizada pela utilização do PAA no município de Tapes, tendo em vista que possibilitou uma interface entre o PAA e o PNAE, uma vez que o primeiro não dependia da lei de compras públicas para sua efetivação, isentando o agricultor do processo licitatório, indo ao encontro do que expõe Silva e Schmidt (2012), ao atentarem para o fato de que uma das características mais marcantes no desenho do PAA é o fato de que este, por meio de suas distintas modalidades, possibilita uma grande diversidade de aplicações, podendo ser incorporado em arranjos institucionais e modelos de execução distintos.

Contextualização da experiência do município de Tapes, no Rio Grande do Sul

A experiência desencadeada pelo município de Tapes para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar desencadeia-se a partir de um movimento coletivo que ocorre na região Centro-Sul do estado desde o ano de 2001, denominado de Fórum de Desenvolvimento Regional, onde se reúnem representantes de dezessete municípios,⁴ com o objetivo de debater estratégias de desenvolvimento regional divididas em três grandes comissões: social, econômica e ambiental.

A busca de novos mercados para a agricultura familiar durante os primeiros anos foi a principal pauta da comissão econômica que apontava a produção de gêneros alimentícios para a alimentação escolar como alternativa à produção de tabaco, base da economia regional. No mesmo Fórum, porém, na comissão social, as discussões eram centradas nas questões relativas à saúde da população da região, entre elas uma dieta mais saudável, voltada aos escolares. As discussões dentro da comissão social culminaram em diferentes ações ao longo da existência do Fórum, entre elas o Encontro Intermunicipal de Merendeiras, que ocorre de dois em dois anos na região, discutindo temas que vão desde a importância dessa profissional na escola, a necessidade de servir alimentos de qualidade aos escolares e a inserção de produtos da agricultura familiar nos cardápios.

O município de Tapes, objeto deste artigo, localiza-se na região Centro-Sul do estado, com área territorial de 1.416 km² e uma população de em torno de 17.500 habitantes. Do total de habitantes, 13.876 estão no meio urbano e 2.415 no meio rural. As áreas de maior concentração populacional estão na zona Leste do município, cujo relevo é menos acidentado. O município está situado a 114 km de Porto Alegre. A formação étnica do município é predominantemente de açorianos que, tendo em vista as condições geográficas, econômicas e sociais que envolviam as atividades praticadas ao longo dos anos, passaram a se dedicar à agricultura e à pecuária, que permanecem até hoje como uma das principais atividades.

As discussões desencadeadas em nível regional para a abertura de um novo mercado que fizesse frente à produção de tabaco, combinadas com as dificuldades enfrentadas pelos agricultores e pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) para inserir os produtos da agricultura via PNAE motivaram os agricultores e a SMEC a procurar uma forma alternativa de inserir os produtos da agricultura familiar nos cardápios escolares tomando por base a experiência com o PAA no município vizinho, São Lourenço do Sul.

A ideia inicial da SMEC era viabilizar a aquisição de produtos por meio do PNAE utilizando-se da Lei de Compras Públicas (Lei nº 8.666, de 1993), porém a tentativa resultou frustrada perante as exigências contidas nessa norma. Para que a ideia se efetivasse, a saída encontrada foi organizar capacitações para as merendeiras no sentido de qualificá-las para a utilização dos produtos da agricultura local na alimentação escolar, para a partir daí fomentar a compra. Os produtos destinados às capacitações eram doados pelos agricultores. De acordo com a Secretária Municipal de Educação:

⁴ MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A REGIÃO CENTRO-SUL: CAMAQUÃ, ARAMBARÉ, DOM FELICIANO, CHUVISCA, CERRO GRANDE DO SUL, TAPES, SENTINELA DO SUL, BARRA DO RIBEIRO, SERTÃO SANTANA, BARÃO DO TRIUNFO, MARIANA PIMENTEL, GENERAL CÂMARA, BUTIÁ, SÃO JERÔNIMO, CHARQUEADAS, ARROIO DOS RATOS E MINAS DO LEÃO.

Eu sempre pensava numa forma de colocar os produtos da agricultura do município na merenda escolar, mas quando ia falar com o setor de compras, esbarrava nas questões legais e acabava meio sem saída por causa da lei de licitações; mas não desisti. Particpei do Encontro Regional das Merendeiras e pensei que este era um bom passo para começar a rever a alimentação escolar do município, já que ainda não era possível comprar dos agricultores. Era um começo. A necessidade da oferta de um produto de melhor qualidade e agregação de valor para os agricultores familiares fez com que a gente não desistisse. Até então, todo o recurso que provinha do FNDE só passava pelas nossas contas; o dinheiro servia para os atravessadores que venciam as licitações, geralmente de fora da nossa área geográfica, sem gerar nenhuma alteração sócio econômica no município. (V.T., Secretária Municipal de Educação)

Paralelamente às capacitações organizadas pela SMEC para as merendeiras, foram desenvolvidas articulações com outras entidades do município, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (Emater/RS) e a Secretaria Municipal da Agricultura no intuito de qualificar e organizar a produção dos agricultores. No setor de compras da Prefeitura, pouco se avançava. O grande divisor de águas se deu quando, numa reunião de professores da região, a Secretária Municipal de Educação tomou conhecimento de que, no município de São Lourenço do Sul parte, da alimentação dos escolares era comprada da agricultura familiar, via PAA. O modelo de São Lourenço serviu de motivador para a experiência de Tapes, que de posse dessa informação, organizou uma visita ao município vizinho, juntamente com os responsáveis pela alimentação escolar e as entidades parceiras.

Após essa visita, que contou com a participação dos responsáveis pela alimentação escolar na SMEC, Emater/RS e Secretaria Municipal da Agricultura, a Prefeitura passou a comprar alguns produtos dos agricultores com recursos próprios, no sentido de verificar a aceitabilidade por parte das crianças e dos profissionais responsáveis pela alimentação no que concerne às ações educativas a serem desencadeadas junto aos escolares e às necessidades relacionadas ao preparo dos alimentos.

De acordo com os envolvidos, embora várias iniciativas tenham sido tomadas para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar no município, a experiência começou a se tornar mais efetiva após o envolvimento da Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados de Tapes (COOPAT),⁵ que em 2003 havia participado do PAA na modalidade Formação de Estoques, contava com uma agroindústria de pães e buscava um novo mercado para a venda do arroz ecológico.

No ano de 2005, com a experiência acumulada pela Cooperativa no PAA Formação de Estoques para a Agricultura Familiar, a COOPAT passou a discutir internamente e com as entidades relacionadas à agricultura no município a possibilidade de utilização da modalidade do PAA Doação Simultânea, que, segundo esses atores, poderia ser utilizada para o fornecimento de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Para entender essa nova modalidade do PAA, o articulador dos programas da Cooperativa convidou representantes da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para visitar o município de Tapes, no intuito de sensibilizar o Prefeito municipal e construir uma proposta que permitisse a venda dos produtos da agricultura familiar sem a burocracia da legislação de compras públicas. De acordo com o representante da Cooperativa, os representantes da Conab ficaram entusiasmados com a proposta e viram nela um importante mecanismo de inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar.

Por parte da Conab, eram os mais empenhados, é claro, pessoas [com] que tínhamos contato, como Fulano, Sicrano e Beltrano. Por parte da Cooperativa, eu tinha maior interesse em realizar parceria com a Conab e com a prefeitura, seguindo uma metodologia que fica entre definição do coletivo (eu executando) e dinamismo na evolução; aí acho que meu empenho também contou um pouco. Aprendi muito com experiência nos diversos anos. Ah! é claro que a administração pública local, principalmente na pessoa do prefeito Fulano, foi indispensável para a execução, já que o que ele procurava para sua política pública para merenda escolar era também a ideia de tais programas. Segundo ele, o projeto caiu como uma luva. (F.A.M.L., representante da COOPAT)

O depoimento do representante da COOPAT, citando a participação representativa da Conab individualmente, reforça a ideia de Long e Ploeg (1994), que afirma que em princípio, em sua ação, os atores exercitam algum tipo de poder, até aqueles em posições inferiores, destacando que, quaisquer que sejam as formas de dependência, elas oferecem algum recurso pelo qual aqueles que são subordinados podem influenciar nas atividades dos superiores.

A forma como as entidades se organizaram e o depoimento do representante da Cooperativa pode ser visto como um exemplo prático da ação dos atores na implementação de políticas públicas, referendando o pensamento de Long (2001), segundo o qual dentro das arenas (espaços onde os atores se relacionam entre si) o projeto de um ator é articulado com projetos, interesses e perspectivas de outros atores individuais e coletivos dentro de um complexo de arenas entrelaçadas que lançam mão de estratégias utilizando domínios particulares no sentido de apoiar seus interesses, objetivos e disposições, empregando discursos no sentido de alcançar fins específicos.

5 A COOPAT É FORMADA POR AGRICULTORES SEM TERRA ORIUNDOS DE VÁRIAS REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL, PRINCIPALMENTE DO NORTE DO ESTADO, ASSENTADOS EM 1995. ELA FOI UMA ESTRATÉGIA DE UM GRUPO DO ASSENTAMENTO, FORMALIZADA EM 1998, NO INTUITO DE GERAR EMPREGO PARA AS FAMÍLIAS ASSOCIADAS, AGREGANDO RENDA, MANTENDO AS FAMÍLIAS NO CAMPO E FORTALECENDO A AGRICULTURA FAMILIAR. AS PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS SÃO A PRODUÇÃO DE ARROZ ECOLÓGICO, PANIFICAÇÃO, GADO DE CORTE, GADO LEITEIRO E OUTROS. AS FAMÍLIAS QUE VIVEM NESSE ASSENTAMENTO DIVIDEM-SE EM DOIS GRUPOS, QUAIS SEJAM: O GRUPO DE ACAMPADOS DA EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA), QUE ESTÃO VINCULADOS AO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST), E O GRUPO DE ANTIGOS TRABALHADORES DA FAZENDA QUE FOI DESAPROPRIADA. (FROEHLICH, 2010)

Com a união das forças do município convergidas para um mesmo fim e a participação efetiva da Conab e do FNDE, foi organizada uma reunião da qual participaram a COOPAT, as secretarias municipais (Educação, Agricultura e Fazenda) e a Emater/RS no sentido de traçar as estratégias de implantação do Programa no município. Para o técnico da Emater/RS do município,

A merenda escolar adquirida dos agricultores familiares em Tapes foi uma iniciativa da Cooperativa dos assentados que estavam estruturando uma agroindústria de panificação e buscaram novas formas de comercialização em grande escala. Também estavam produzindo o arroz ecológico e necessitavam mercado garantido. Como sabiam do programa que a Conab estava propondo, fizeram a parceria com a prefeitura e depois propuseram uma parceria com os agricultores para produção dos hortigranjeiros e com isso ter uma gama de produtos que tornaria viável a proposta. (L.B., Técnico Agrícola da Emater/RS)

A organização de diferentes entidades do município em torno do fornecimento dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar deu origem ao Grupo Gestor do PAA no município, formado pela SMEC, Secretaria Municipal de Agricultura, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Emater/RS e COOPAT. Como os agricultores se organizaram a partir dessa etapa e como foi realizado o controle e a gestão do Programa no município é o objeto de discussão da seguinte seção deste artigo.

Formas de organização dos agricultores para inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e a atuação dos Conselhos

A forma como os agricultores se organizaram no município a partir da criação do Grupo Gestor até a primeira venda de produtos para a alimentação escolar foi discutida dentro do Conselho Municipal de Agricultura juntamente com a COOPAT, uma vez que deveriam ser definidos quais os produtos a ser comercializadas, a operacionalização de venda e a logística de entrega.

À medida que o processo de aquisição ia se desenrolando, processos inovadores de geração de conhecimentos acerca de processos produtivos e

organizativos iam surgindo tanto na propriedade, a partir do tripé técnico/agricultor/família, quanto entre as propriedades, na troca direta agricultor/agricultor. Observa-se que, nesse processo, o conhecimento dos agricultores é visto como uma questão-chave, devendo ser reexaminado em vista da natureza adaptativa dos diversos “estilos de agricultura” (PLOEG et al., 2000).

Mesmo inclinada a participar, a Cooperativa não contava com produção suficiente para suprir as necessidades exigidas pela SMEC. A solução encontrada foi agregar outros agricultores do município, organizados em associações para diversificar produtos e aumentar as quantidades a ser ofertadas. A atuação conjunta dos membros do Conselho com as entidades e com a COOPAT para a formação de um novo mercado para a agricultura familiar não se davam em discursos segmentados, indo ao encontro do pensamento de Radomski e Schneider (2007), segundo o qual os mercados são constituídos por atores sociais que estabelecem interações específicas e concretas de acordo com as posições dos indivíduos, as relações de proximidade e os vínculos sociais.

O que se evidencia ainda na experiência é que os representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) no município, a partir dessa iniciativa, começaram um processo de desenvolvimento de ações para além da venda de produtos da agricultura familiar. Conforme o Secretário Municipal da Agricultura,

Com o PAA da Conab, a gente começou a discutir um monte de outras questões da agricultura do município dentro do Conselho. A gente discutiu produção, comercialização e até mesmo a questão do solo e da importância de os agricultores produzirem diversificado, e não ficar[em] em cima de uma cultura só. (E.C.S., Secretário Municipal da Agricultura)

De acordo com o acima relatado, pode-se dizer que as discussões em torno da alimentação escolar em Tapes fortaleceu o CMDR, os agricultores individualmente e a Escola Agrícola do município, a partir da definição de que esta seria a responsável pela produção das mudas que seriam entregues aos produtores a preço de custo. O Conselho também definiu que, como responsável pela fiscalização dos recursos da consulta popular para recuperação de terras degradadas, aqueles agricultores que não tinham utilizado os kits⁶ de produtos em sua propriedade até o momento deveriam repassá-los aos agricultores envolvidos no Programa e teriam prioridade na utilização da patrulha agrícola.

⁶ OS KITS ERAM COMPOSTOS POR CALCÁRIO, ADUBO DE CORREÇÃO, CALDAS BORDALESA E SULFOCÁLCICA E UM KIT DE MICRONUTRIENTES (SUPERMAGRO).

Para o técnico da Emater/RS local,

A partir da definição do Conselho repassamos (Emater/RS e Secretaria da Agricultura) os produtos da consulta popular para os agricultores envolvidos no projeto e ensinamos o processo de preparo e utilização desses produtos, pois a proposta era produção ecológica, e como muitos não conheciam venenos e não sabiam usar, foi mais fácil o uso desses produtos alternativos. Também consegui uma carga de 1 tonelada de calcário com a empresa Vida e produtos agropecuários de Guaíba, o que possibilitou atingir com corretivo todos os envolvidos no processo. (L. B., Técnico Agrícola da Emater/RS)

A primeira compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar via PAA no município de Tapes foi no valor de R\$ 164 mil e beneficiou 26 associados da Cooperativa e quinze agricultores vinculados a associações de produtores. Os primeiros produtos comercializados foram: arroz, feijão, batata doce, aipim, alface, tomate, cenoura, repolho, beterraba, pão, Schmier, bolacha, moranga, couve-flor, doce de leite e tempero verde. A logística de entrega foi organizada com o veículo da Cooperativa para os associados desta, com veículos próprios dos agricultores e com veículos da Prefeitura Municipal para aqueles que não tinham condições de transportar a produção. Para o Presidente do Coder, que é um dos agricultores envolvidos, e para o consultor da Conab, o Programa teve êxito porque foi uma ação conjunta.

Para o sucesso da experiência, foi fundamental a ajuda de todos, porque eu no início não tinha como transportar o meu produto, eu e minha esposa levávamos os produtos de ônibus para a feira. Para a merenda, a prefeitura vinha no início buscar aqui em casa; hoje comprei meu carrinho e posso levar os produtos graças ao PAA, porque com ele eu sabia quanto dinheiro ia entrar. (E. V., agricultor e Presidente do Coder)

A experiência de Tapes foi uma experiência coletiva de grande aprendizado, porque englobou a organização dos produtores a formação de uma parceria institucional, que posteriormente alavancou outros projetos envolvendo os agricultores com importantes reflexos sociais e econômicos. (J. G. P. F., Consultor da Conab)

Nesse contexto os depoimentos acima sugerem que as formas como os atores sociais se colocam frente aos novos mercados são fatores determinantes para as mudanças sociais e a continuidade de determinadas políticas públicas (GOODWIN, 2003).

Formas de controle e gestão “para além das exigências legais”

Quando são tratados temas relativos a compras com recursos públicos, deve-se sempre ter em mente que todos devem passar, obrigatoriamente, pelo processo licitatório, pautado na livre concorrência, inclusive aqueles pertinentes à alimentação escolar, com exceção no caso de situações emergenciais e para valores que não ultrapassem o montante de R\$ 8 mil/ano/objeto. A pergunta dos articuladores do Programa em Tapes, e não devia ser diferente em outros municípios, era: como inserir produtos da agricultura familiar quando os agricultores tinham que concorrer com grandes empresas do setor?

Quando se fala em compras públicas, as questões jurídicas normalmente trazem a maior dificuldade. Nessa perspectiva, para atender a Lei nº 8.666, de 1993, que disciplina o processo de aquisições públicas, alguns municípios adaptam os documentos de forma a possibilitar a participação da agricultura familiar a partir dos documentos necessários às empresas, porém essa modificação nem sempre garante a aquisição dos produtos. Sem dúvida, em Tapes, o processo de aquisição teve caráter inovador ao não adaptar a legislação do PNAE e utilizar-se do PAA, na modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, que em 2005 era uma prática não habitual no que se refere à alimentação escolar.

Segundo Marques (2000), a ideia de utilizar políticas de abastecimento que já existem para fomentar mudanças estruturais remete à nova forma de intervenção do Estado nas políticas públicas, indo ao encontro das considerações de Morgan e Sonnino (2008), que veem o Estado como o agente que tem a maior capacidade para disciplinar investidores, consumidores e produtores, podendo elevar o alimento como item importante na promoção do desenvolvimento sustentável.

Para a Conab (2006), o PAA na modalidade de Doação Simultânea tem como objetivo a garantia do direito humano à alimentação para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar; o fortalecimento da agricultura familiar; a geração do trabalho e renda no campo; e a promoção do desenvolvimento local por meio do escoamento da produção para consumo, preferencialmente na região produtora. Baseados na orienta-

ção acima, a Conab e o FNDE entenderam que essa modalidade poderia ser utilizada para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e, em conjunto com a COOPAT e a Prefeitura Municipal de Tapes, decidiram implementar um projeto piloto.

Conforme os entrevistados, várias iniciativas de inserção de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar já tinham sido tentadas com o setor de compras, porém, de acordo os presidentes da COOPAT e da Secretaria Municipal de Educação, acabavam esbarrando nas questões burocráticas e ficando desmotivados em função das normas da Lei de Compras Públicas (Lei nº 8.666, de 1993). Com as iniciativas anteriores restando esvaziadas, a forma encontrada pela Cooperativa e pela Prefeitura foi o PAA, que possuía um sistema próprio de aquisição e prestação de contas, não orientado pela referida lei, bem aceita pelo setor de compras. Para a Secretaria Municipal de Educação,

A gente já vinha havia tempos discutindo com a Cooperativa, Emater e Secretaria Municipal da Agricultura uma forma de colocar os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar. Conhecíamos a experiência de Dois Irmãos e de São Lourenço, e a gente se perguntava por que nesses municípios está dando certo e aqui não. Quando veio a proposta da Conab e do FNDE para a gente fazer um projeto-piloto aqui em Tapes, a gente não pensou duas vezes, meteu a cara [...] estávamos dando o primeiro passo. (V. T, Secretária Municipal de Educação)

Essa interface entre as políticas públicas do PNAE e PAA pode ser relacionada às considerações de Long (2001) acerca das discussões de arena. Nesse contexto, o projeto de um ator é articulado com projetos, interesses e perspectivas de outros atores individuais e coletivos, dentro de um complexo de arenas entrelaçadas que lançam mão de estratégias utilizando domínios particulares no sentido de apoiar seus interesses, objetivos e disposições, empregando discursos no sentido de atingir fins específicos.

A operacionalização propriamente dita do Programa inicia no município, após as articulações entre entidades e representações de agricultores, com a apresentação da proposta para o Coder. Depois de cumprida essa etapa, a proposta foi apresentada ao Conselho de Alimentação Escolar, que aprovou a iniciativa e possibilitou a assinatura do convênio. Para a concretização do início da experiência, num terceiro momento, foi assinado convênio entre a COOPAT e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁷ (MDS), que envolvia quatro fases: proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas. Percebe-se, nesse contexto, a emergência e difusão de um padrão de relações de cooperação entre Estado e organizações da sociedade civil, especialmente nos casos de programas como o de Aquisição de Alimentos, cujos proponentes são as organizações sociais (SILVA; SCHMITT, 2012).

Os agricultores, para acessar o PAA, tiveram de apresentar os seguintes documentos: Declaração de Aptidão ao Pronaf⁸ (DAP) ou a Declaração de Aptidão ao PAA, emitidas pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e Emater/RS, sendo que eram aptos a participar do Programa os agricultores familiares que se enquadram nos grupos de A a D do Pronaf. Os recursos destinados aos agricultores via PAA nessa modalidade eram repassados pelo MDS via convênio com a COOPAT. O fluxo dos recursos se dava da seguinte forma: a Conab recebia os recursos do MDS e os transferia para a conta corrente da COOPAT, ficando esta como responsável pelo pagamento dos agricultores.

A Cooperativa, para participar dessa modalidade, foi obrigada a abrir uma conta específica para pagar os agricultores, não podendo utilizar a que já operava com o PAA na modalidade Formação de Estoques. Na modalidade PAA Doação Simultânea, cada agricultor podia vender, sem licitação, até o limite de R\$ 2,5 mil por ano. A liberação dos recursos aos agricultores vinculados a associações de forma individual ficava vinculada à entrega do produto e à assinatura do Termo de Recebimento e Aceitabilidade pela entidade e pelo beneficiário.

Para a Coordenadora da Alimentação Escolar de Tapes, a aquisição de produtos da agricultura familiar pelo PAA era facilitada pela divisão de tarefas e por não envolver o setor de compras da Prefeitura. Para ela,

[...] a Prefeitura, pela SMEC, tinha o compromisso de fiscalizar a entrega dos produtos nas escolas. A parte burocrática pesada ficava com a Cooperativa, que tinha que fazer os pagamentos e as prestações de contas. A COOPAT pagava tanto seus associados quanto os outros agricultores. (F. P. R., Coordenadora da Alimentação Escolar de Tapes)

O depoimento acima comprova que, mesmo com as dificuldades iniciais de operacionalização com o setor de compras, os atores sociais em situações problemáticas desenvolvem estratégias, buscam recursos e se esforçam para resolver os problemas. Para Long e Ploeg (1994), a capacidade que os atores têm em desenvolver estratégias e se organizar decorre da inserção deles num modelo cultural. Nesse contexto, observa-se que o modelo pré-estabelecido e de certa forma pouco flexível obrigou os atores a se tornarem agentes preparados para modificar situações e resolver seus problemas de forma eficiente, organizando seus recursos por meio da construção de padrões próprios, acionando alianças diversas, sejam elas fundadas pela reciprocidade (relações de vizinhança, parentesco, amizade), obrigações morais de gratidão, sejam por relações de poder e hierarquia (LONG; PLOEG, 1994).

Para a Secretaria Municipal de Educação, um dos maiores ganhos do Programa foi mostrar que é possível modificar determinadas situações. Segundo ela, "O PAA, em Tapes, desmistificou o medo de alguns setores da administração

⁷ ENTRE 2003 E 2005, O PAA FOI OPERADO, EXCLUSIVAMENTE, COM RECURSOS DISPONIBILIZADOS PELO MDS E DESENVOLVIDO A PARTIR DE PARCERIAS ENTRE A SECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN), GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, ALÉM DA CONAB. A PARTIR DE 2006, O PAA PASSOU A TER UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA), COM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA. (FROEHLICH, 2010)

⁸ PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR.

em infringir a Lei 8.666/93, qualificou a alimentação dos escolares e auxiliou os agricultores do município” (V. T., Secretária Municipal de Educação). Nesse diapasão, Wiakerke e Ploeg (2004) enfatizam ainda que a inserção da agricultura familiar em políticas públicas como o PAA pode significar um novo modo de produzir, representando o início de uma mudança estrutural no comportamento dos mercados.

Quanto aos entraves enfrentados pelo município até a efetivação das compras, além dos entraves legais iniciais superados com a utilização do PAA em detrimento da Lei nº 8.666, de 1993, pode-se citar o abastecimento das escolas com hortigranjeiros, uma vez que a base da agricultura no município é a produção de arroz e tabaco, enquanto a produção de hortigranjeiros estava totalmente vinculada ao consumo das famílias e ao abastecimento da feira local, não restando excedente para esse novo mercado que se configurava. A COOPAT também não se dedicava a esse tipo de cultivo para a comercialização, produzindo apenas para o consumo das famílias. Para dar conta desse novo mercado, a solução encontrada foi incentivar o aumento da produção daqueles que já produziam esses produtos para a feira e procurar outros agricultores do município dispostos a diversificar a produção.

Outro problema a ser enfrentado dizia respeito ao atendimento às exigências relacionadas aos padrões de qualidade dos produtos processados e de origem animal, mais pontualmente as questões sanitárias e as formalidades exigidas para sua comprovação, tais como os registros de inspeção e os registros nos ministérios concernentes ao produto, cadastros e alvarás do estabelecimento, entre outras. As exigências acima apontadas foram caracterizadas pelos entrevistados como um fator limitante para a aquisição dos produtos. De acordo com a Coordenadora da Alimentação Escolar de Tapes,

A gente até gostaria de comprar outros produtos, mas as questões sanitárias impedem a gente de fazer compras de locais que não são registrados. A gente sabe que na feira os agricultores vendem suas Schmiers e seus queijos, mas para a merenda não dá para comprar. Os agricultores até ficam desanimados e me pedem [perguntam o] porquê de seu produto poder ser consumido em casa e na escola não. É um absurdo. É claro que a gente não ia comprar de locais que fossem inadequados; a gente ia visitar esses locais se fosse o caso. A gente sabe que tem agricultores que fazem seus produtos de forma adequada nas suas cozinhas, mas não dá para comprar. (F. R. P., Coordenadora da Alimentação Escolar de Tapes)

Dadas as exigências intrínsecas ao PAA, que exige que os produtos de origem animal e processados (bolachas, bolos, pães, *Schmiers*, queijos) tenham a certificação exigida pela norma legal, a estratégia encontrada foi comprar pães e arroz da COOPAT, que já tinha seus produtos dentro das especificações exigidas e hortifrutigranjeiros e outros produtos que não tinham este tipo de exigências do agricultor não cooperativado.

A capacidade de fazer “diferente”

A capacidade de inovar e até mesmo de arriscar é o que os agentes entrevistados caracterizaram como a capacidade de “fazer diferente” e foi o que inseriu o município de Tapes num pequeno grupo de municípios que conseguiram efetivar as compras para a alimentação escolar de agricultores familiares, antes da vigência da Lei nº 11.947, de 2009.

A experiência do município, de acordo com os entrevistados, além de contribuir para melhorar a qualidade dos alimentos servidos aos escolares e criar novos mercados, tem contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar nos municípios em diferentes espaços. Mesmo os gestores dos municípios, entendendo que o volume de oferta dos agricultores ainda é pequeno e que existem barreiras quanto à questão da profissionalização para estes apresentarem as especificações sanitárias e os selos de inspeção necessários para o fornecimento de determinados produtos, as experiências têm incentivado os agricultores a diversificar sua produção e até mesmo a investir em agroindústrias para agregar valor a sua produção.

Um dos diferenciais percebidos pelos envolvidos está relacionado à alteração dos cardápios, que, com o tempo, modificam as concepções e práticas alimentares das crianças que passam a consumir produtos diferentes, não oferecidos anteriormente, e começam a prestar atenção nos alimentos consumidos. A informação da procedência e o estímulo a uma alimentação mais saudável resultou numa aproximação entre os alunos que recebiam o alimento e o agricultor que o cultivava. Essa aproximação fica evidente nas observações de um dos agricultores vinculados ao Programa:

[...] antes, quando a prefeitura entregava os meus produtos, eu perguntava para os meus filhos que estudam numa escola que recebe as verduras se as outras crianças gostavam. Eles diziam que sim, e meu piá gosta de dizer que sou eu que planto [...] agora que tenho meu carrinho, levo os produtos nas escolas e converso com os alunos. Peço [pergunto] se eles estão gostando da merenda. É um divertimento. Tem pais que vêm na feira para comprar meus produtos porque os filhos comeram na escola e gostaram. Até tem mais professores vindo na feira agora. (E. V., agricultor e Presidente do Coder)

A aproximação dos alunos com os agricultores e a modificação dos cardápios propiciaram ainda a desmistificação de alimentos menos nutritivos e a aceitabilidade de gêneros que anteriormente não eram consumidos pelo fato de o alimento servido na escola e consumido na companhia dos colegas ser mais atrativo, modificando concepções e os valores daquele alimento que até então era desconhecido.

Quanto ao retorno financeiro, a Cooperativa e alguns agricultores vinculados a associações, além de aumentar o consumo dos produtos no município, passaram a vender seus produtos para municípios vizinhos. A COOPAT obteve, num dos primeiros anos do Programa, um rendimento líquido anual considerável com os produtos da padaria. Outros agricultores que participaram do processo tiveram incremento na renda, além da alimentação escolar, porque passaram a comercializar uma quantia maior de produtos na feira da agricultura local. De acordo com um dos agricultores entrevistados, o volume de entradas aumentou significativamente.

A capacidade do município em inovar na aquisição dos produtos da agricultura familiar resultou também na necessidade de novos arranjos internos e externos na propriedade do agricultor: entre os agricultores envolvidos, entre os agricultores e o poder público, entre o poder público e outras entidades e entre estas entidades e os agricultores, todos interagindo para a construção desse novo mercado para a agricultura familiar.

A experiência com o PAA na alimentação escolar levou a uma aproximação da cooperativa com a administração municipal e com outros agricultores do município. De acordo com o Presidente da COOPAT, "os agricultores do assentamento às vezes ficavam meio isolados, e o PAA acabou aproximando os agricultores da cooperativa com os demais agricultores do município" (F. A. M. L., representante da COOPAT). A experiência da compra direta fortaleceu a cooperativa que hoje, em razão da nova legislação, é uma das principais fornecedoras de gêneros para os municípios do entorno.

Um grande avanço que pode ser percebido a partir das entrevistas com os atores envolvidos é que a alimentação escolar deixou de ser uma preocupação exclusiva da nutricionista e da Secretaria de Educação, tornando-se uma questão mais ampla, focada também na produção. Dessa forma, a escolha de formas de plantio e produção diferentes, como os alimentos orgânicos, também pode ser citada como resultado das experiências, tendo em vista que priorizou esse tipo de produto nas compras para a alimentação escolar.

Considerações finais

A experiência apresentada neste texto demonstra que os atores sociais, gestores, produtores e consumidores, quando motivados, mesmo que por interesses e/ou necessidades distintas, quando tendo pelo menos um objetivo comum, criam estratégias que, a partir negociações e relações de poder, aproximam-se, modificando ou adequando o modelo dominante, possibilitando uma maior interação social pela proximidade entre os atores, institucionalizando discursos e significados, tendo o Estado como um ator-chave na medida em que tem o poder de regulação.

As preocupações iniciais dos Programas de Alimentação Escolar, pautadas na qualidade dos alimentos, fortemente centradas na saúde e na sanidade, no decorrer do processo, são ampliadas, passando a focar, além das questões de saúde, questões de ordem econômica (geração de renda para a agricultura familiar), social (aproximando produtores de consumidores) e ambiental (privilegiando produtos sem a utilização de agrotóxicos).

A participação efetiva do Conselho de Desenvolvimento Rural foi fundamental para o sucesso da experiência, estabelecendo-se como espaço fundamental de negociação e gestão na viabilização de políticas alimentares, demonstrando que é a partir da relação mais próxima entre a sociedade civil e poder público que a governança se concretiza.

No início do processo, as questões legais e de sanidade são a tônica das discussões, porém, à medida que os atores se apropriavam do processo e se sentiam integrantes, as relações se modificaram e passaram a ser pautadas também pela confiança, passando a utilizar critérios baseados nos conhecimentos e nos valores sociais dos atores, indo além das exigências legais.

Em que pese a nova legislação ser um marco para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, que obriga a compra de no mínimo 30% dos produtos diretamente de agricultores familiares, esperava-se que ela também reavaliasse as exigências sanitárias, discutindo a definição do que vem a ser um "produto de qualidade", de forma mais abrangente. Observa-se, no entanto, que essa discussão não ocorreu, mantendo o texto da Resolução nº 38, de 2009, com a mesma redação da de nº 32, de 2006, que lhe antecedia quanto aos aspectos sanitários. Portanto, esse é um desafio que se impõe.

Desesperança, conflitos, descontinuidades, frustrações, medo e rearranjos fazem parte do processo e muitas vezes acabam por fortalecê-lo. Com o término do repasse dos recursos do PAA, o processo enfraqueceu, porém serviu de experiência para a aquisição via Lei nº 11.947, de 2009. Cumpre mencionar que as políticas públicas, sejam elas PNAE ou PAA, não têm os mesmos impactos em todos os espaços de discussão e, não raras vezes, acabam sendo direcionadas a grupos específicos e construídas por burocratas sem o envolvimento dos atores essenciais, cenário que acaba sendo prejudicial, na medida em que enfraquece os beneficiários dessas políticas, ao passo que, se construídas coletivamente, podem ser mais bem elaboradas e apresentarem resultados mais consistentes.

A experiência demonstra que o sucesso da implementação dessa política tem a ver com a "capacidade de fazer diferente", de inovar, sendo necessários, para tanto, diferentes tipos de conhecimento, tais como: o conhecimento das instituições ligadas ao meio rural, como STR, Emater/RS e a Secretaria de Educação; o conhecimento científico (ou perito) do setor de compras e do Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal; o conhecimento tácito como complementar, e não como excludente; e o conhecimento como algo que é construído por meio da prática, refletindo as considerações do trabalho de Wiskerke e Ploeg (2004), *Seeds of Transition*, que analisa as características e as potencialidades das categorias de conhecimento e produção de novidades no mundo rural a partir das dinâmicas dos atores locais.

A aquisição de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar pode ser apontada, ainda, como um elemento importante para o desenvolvimento rural, tendo em vista que incrementa a renda dos agricultores, garante um mercado mais seguro e gera qualidade de vida aos agricultores, na medida em que estes podem planejar melhor os investimentos da propriedade e adquirir outros bens que lhes facilitem as tarefas agrícolas e domésticas,

além de proporcionar alternativas de lazer que podem ser planejadas com antecedência. Por se tratar de cadeias curtas de comercialização, os gastos com combustível também tendem a ser reduzidos, preservando os materiais fossilizados e evitando a poluição ambiental por gases tóxicos.

Analisando sob a ótica da produção, a alimentação escolar pode incentivar práticas agrícolas mais sustentáveis, na medida em que adota a preferência por produtos integrais e orgânicos. Dessa forma, ao passo que retira da concorrência empresas de maior porte, incentiva o agricultor a produzir sem agrotóxicos, preservando o meio ambiente e resguardando a saúde. Os reflexos dessa prática podem acabar se refletindo nos gastos do poder público com saúde, na medida em que há diminuição de intoxicações e outras doenças decorrentes da exposição dos agricultores aos agrotóxicos.

Ao longo do tempo, diferentes estratégias são colocadas em prática, podendo desencadear mudanças que podem ocorrer do nível micro para o nível macro, do nível macro para o nível médio e deste para o nível micro, de acordo com Ploeg et al. (2000). Dessa forma, as duas experiências estudadas desencadearam mudanças significativas em todos os níveis, mas principalmente do nível micro para o nível macro, na medida em que serviram de modelo para a constituição da Lei nº 11.947, de 2009.

A experiência de Tapes, uma das precursoras da utilização do PAA para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, foi inovadora, demonstrando que o mercado institucional de alimentos é uma realidade com resultados práticos para a sociedade, apontando para um novo momento para o mercado de alimentos no país, tanto para fornecedores quanto para consumidores de alimentos, tendo no Estado um importante aliado. É o poder público reconhecendo na agricultura familiar um segmento da população importante para a promoção e fortalecimento da segurança alimentar da sociedade brasileira.

Referências

ABREU, M. Alimentação Escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? Em aberto – merenda escolar, v. 67, 1997.

APOIO FOME ZERO. Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar. São Paulo, 2005.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009^a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/711767/lei-11947-09>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/download/Lei8666.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. Resolução n. 38, de 16 de julho de 2009. 2009b. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/index.php/leg-res-2009>>. Acesso em: 14 set. 2009.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Documento interno. Brasília, 2006.

FROELICH, E. A capacidade de “fazer diferente”: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. Dissertação (Mestrado)– Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2010.

GOODWIN M. Rural governance: a review of relevant literature. Wales: University of Wales, 2003.

KAC, G.; VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, G. A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. Cadernos de Saúde Pública, v. 19, p. 4-5, 2003.

LONG, N. Development sociology: actor perspectives. London and New York: Routledge, 2001.

LONG, N.; PLOEG, J. D. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. Rethinking social development theory, research and practice. England, Longman Scientific & Technical, 1994, p. 62-90.

MANUAL Sobre Alimentação Escolar. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR; FETAG; Prefeituras Municipais dos Vales dos Rios dos Sinos e Paranhana/Encosta da Serra, 58 p, 2007.

MARQUES, E. C. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Revan; Fapesp, 2000.

MORGAN, K.; SONNINO, R. The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development. Earthscan, 2008.

PLOEG, J. D. et al. Rural Development: form practices and policies towards theory. Sociologia Ruralis, v. 40, n. 4, p. 391-407, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TAPES. Histórico. Disponível em: <<http://www.tapes.rs.cnm.org.br/>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

RADOMSKY, G.; SCHNEIDER, S. Nas teias da economia: o papel das redes sociais e da reciprocidade nos processos locais de desenvolvimento. Sociedade e Estado. Brasília, v. 22, n. 2, p. 249-284, mai./ago. 2007.

RODRIGUES, N. (Org.). Almanaque histórico Josué de Castro: por um mundo sem fome. Projeto Memória: Josué de Castro, 2004.

SILVA, M.; SCHMITT, C. J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. ANAIS DO 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 2012.

TAPES. Prefeitura Municipal. Histórico. Disponível em <<http://www.tapes.rs.cnm.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

WISKERKE, J. S. C.; PLOEG, van der J. D. Seeds of Transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture. Assen: Royal van Gorcum, 2004. 365p.

A photograph showing a field of young orange trees. The ground is covered with a thick layer of brown, dried leaves or mulch. Several small, green saplings with a few leaves are visible, growing in rows. The lighting is soft, and the overall tone is muted and natural.

"Ser extrativista é
enfrentar desafios do
tamanho da floresta"

Rio Branco - AC

235



Aos 74 anos de idade, o extrativista, protagonista da luta pelo direito de viver na floresta e da floresta Manoel José da Silva é, desde a sua fundação, o presidente da Cooperacre*. Natural da capital, Rio Branco, para ele o tempo "ruim" já passou. "Quando a cooperativa central foi fundada, em 2001, a vida no Acre era muito mais difícil do que é hoje. Quase não havia indústria ou outro incentivo para quem queria produzir na floresta", relata ele. "Criamos a Cooperacre sem recursos e sem qualquer saída para a produção. Sabe o que é começar com nada? Houve momentos de comprarmos matéria-prima sem ter para quem vender, só para estimular os extrativistas", conta seu Manoel.

No caso da castanha, ele explica que não há como trabalhar o produto no mercado sem um capital de giro. "A lógica do mercado é igual para todo mundo. Mas para nós, aqui na Região Norte, em especial para a castanha e a borracha, é ainda mais cruel". Isso porque a dificuldade de acesso à floresta, aliada à necessidade de preservá-la, torna difícil e demorado o transporte do produto.

Mas a vontade e a esperança eram maiores do que as dificuldades e, no caso da Cooperacre, se fosse contar "com quantos 'Manoéis' se faz uma cooperativa", a resposta seria "com dois": Manoel José da Silva, o presidente e um dos principais fundadores, e Manoel Monteiro de Oliveira, superintendente e também fundador.



“Um vez dei de cara com um tronco de cumaru bem no meio da passagem. Imaginei quantos anos as pessoas dali sofriram com aquela situação. Chamei uns camaradas e, ainda que ninguém acreditasse, tiramos aquele tronco enorme do caminho. Aquilo melhorou a vida de muita gente do lugar. Para mim, a cooperativa significa isso, esse esforço coletivo, que melhora a vida de todo mundo.”

MANOEL JOSÉ DA SILVA, FUNDADOR E PRESIDENTE DA COOPERACRE

O velho seringueiro, que um dia chegou a ser madeireiro em terras distantes, resolveu encarar os desafios em nome da cooperativa. A seu lado, o Manoel mais moço, mas não menos corajoso. *“No começo, éramos apenas nós dois. Enquanto eu ficava na sede, fazendo um pouco de tudo, seu Manuel, já com seus sessenta e tantos anos, saía mata adentro, em busca da produção e incentivando as famílias a se associarem”,* conta o superintendente.

Como na Amazônia as estradas são os rios, o barco era o veículo usado por seu Manoel. Nele ia todo tipo de mercadoria, uma cesta de produtos de “primeiras necessidades” chamada por ele de “estiva de alimentos”. Os produtos eram trocados pela castanha e pela borracha durante os dez dias que levava para percorrer cerca de trinta comunidades. *“Foi uma época muito difícil, mas foi o que ajudou a cooperativa a existir.”*

O acesso à floresta ainda é muito difícil, mas naquela época era ainda mais desafiador. Seu Manoel conta que, às vezes, tinha que cair na água, enfrentar o frio e os jacarés.

A maior dificuldade para quem produz castanha e borracha é transpor a via de acesso, como é chamado o caminho estreito, por onde um caminhão pequeno consegue passar e chegar até a sede da comunidade. A via é feita dentro da floresta, com cuidado, respeitando as árvores, já que é delas que nascem os frutos com os quais o extrativista busca seu sustento. Apesar de poucas, já existem algumas vias como essas na região. Mesmo assim, o tempo necessário para retirar a produção de um ciclo de castanha chega a cinco meses – sem as vias, pode demorar até oito meses.

Foi nesse contexto, de esforço, esperança e muitos desafios, que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) chegou para o grupo de extrativistas, em Rio Branco.

Ainda que tenha sido criada dois anos antes do PAA (em 2001), não é exagero afirmar que a trajetória da Cooperacre, desde a sua fundação, confunde-se com a da história do Programa, ao longo de seus 10 anos de existência.

Logo que souberam da existência de um “novo programa federal” a cooperativa foi em busca de informação e, em seguida, ainda na safra 2003/2004, acessou pela primeira vez os recursos do PAA. Foi a partir daí que a cooperativa encontrou o rumo para sua produção. “Entretanto, esse não era o único desafio. Antes de ter a cooperativa central, as famílias que hoje fornecem os produtos sequer quebravam a castanha, pois além de não ter valor dentro da mata, não havia comprador que pagasse o preço justo. *“Ninguém pensava em viver da castanha, e a maior parte do produto estragava na floresta mesmo”*, conta seu Manoel.

No início, o grupo apostou só na borracha e na castanha in natura, que era vendida apenas como matéria-prima, e a cooperativa funcionava como uma espécie de entreposto. Com os R\$715 mil da primeira operação, a Cooperacre comprou de seus cooperados 71 mil “latas” de castanha in natura (cada lata tem 10kg de castanha seca). Um grande avanço para quem, no ano anterior, só conseguira comprar pouco mais de um terço disso – 25 mil latas – com dinheiro emprestado e muita dificuldade para pagar. O valor para comercialização ficou em torno de R\$6,00 que, abatidos os custos da cooperativa, rendeu para o produtor R\$2,50 – um valor abaixo do desejado, já que a cooperativa estava presa a empréstimos antigos. Mesmo assim, os associados já podiam comemorar, pois pela primeira vez a cooperativa tinha possibilidade de comprar e estocar a produção com recurso próprio, para comercializar em momento mais oportuno. A primeira operação deu tão certo, que eles quitaram o valor contratado antes mesmo de vencer o prazo – prática que vem se repetindo ao longo dos anos na cooperativa.

Outra mudança importante que o PAA provocou logo no primeiro ano foi o estímulo à organização, fortalecendo a atividade extrativista e a economia local. *“O recurso do PAA chega à Cooperacre e daqui é distribuído para as famílias por meio das associações e cooperativas filiadas. Com isso, as pessoas foram compreendendo a importância de se associar ou de formar suas associações”*, relata o superintendente.

Na safra 2004/2005, o número de associados aumentou tanto que tiveram que aumentar para R\$1 milhão o valor de operação do PAA. Com mais recursos, o preço, que já havia chegado a R\$7,00, saltou para R\$10,00 a lata para o produtor. *“Nesse momento, os concorrentes e os atravessadores foram à loucura. Para a cooperativa, aquela situação era motivo de comemoração, pois os produtores finalmente estavam recebendo preço justo pela castanha”*, conta o Manoel mais moço.



“Imagine o que significa o PAA para nós! Se a gente não tivesse o recurso da Formação de Estoque, como é que a cooperativa iria sobreviver? Como as famílias extrativistas se manteriam com uma atividade tão penosa como essa, onde o tempo é o nosso maior desafio? Como a gente continuaria produzindo e preservando a floresta, já que o extrativista precisa dela em pé para garantir o seu sustento e o da sua família?”

MANOEL JOSÉ DA SILVA, FUNDADOR E PRESIDENTE DA COOPERACRE

Em 2005/2006, veio a ideia de beneficiar o produto para ganhar mais mercado. Uma longa negociação resultou na primeira grande conquista da Cooperacre: uma indústria de beneficiamento da castanha, pronta para funcionar, cedida pelo Governo do Estado para a cooperativa, que verdadeiramente era uma organização social. No mesmo ano, acessaram R\$1,250 milhão do PAA, e a central começou a beneficiar a castanha – mais de 12 mil latas. O restante do produto, 125 mil latas, foi vendido in natura mesmo, para pagar o financiamento a um valor, pago aos associados, de R\$14 a lata.

Em 2006/2007, já começaram beneficiando. Novamente apenas uma parte da castanha foi beneficiada, e o restante, vendido in natura. Com mais recursos do PAA – R\$1,5 milhão – foram se estabelecendo no mercado da castanha beneficiada.

De lá para cá, todos os anos a cooperativa acessa o valor limite máximo do PAA – R\$1,5 milhão. Mas a quantidade de castanha beneficiada aumenta. Hoje a central já consegue beneficiar toda a castanha que compra dos associados – em torno de 400 mil latas e, no auge do mercado, chegaram a pagar para o produtor R\$ 28 a lata.

Ainda que tivesse atingido o limite de recursos do PAA, para a cooperativa este não foi o “fim da linha”, pois eles sabiam que podiam seguir ampliando. Aos poucos começaram a investir em seu próprio capital de giro e, em 2012/2013, foram R\$6 milhões em recursos próprios para esse fim.

“Podemos afirmar, com certeza, que o PAA significou o estímulo e o fortalecimento do processo de organização da nossa cooperativa, a conquista da nossa autonomia”, avalia o superintendente.

Hermando Teixeira da Silva, um dos diretores da Cooperacre já foi atravessador na região. Hoje é presidente da Associação de Seringueiros Sorriso do Riozinho do Rola, que faz parte da cooperativa desde a sua fundação e reúne 130 famílias extrativistas. *“Com a cooperativa e o apoio do PAA para a nossa organização, todas as famílias associadas melhoraram muito de vida. Hoje temos onde vender nossa produção, com mercado garantido”.* A Associação Sorriso é a que mais produz para a Cooperacre. Em 2010/2011, foram mais de 65 mil latas entregues para a central. *“Antes do PAA, mesmo que a produção fosse boa, não tinha um cenário favorável para comercializar. Hoje as famílias têm mais garantia de renda e de mercado. Sem essa condição, certamente elas estariam nas mãos dos atravessadores e o preço, sem regulação nenhuma”, avalia.*

“Mais uma vez o recurso do PAA foi essencial, porque a gente não teria a menor condição de beneficiar a castanha, sem recurso para viabilizar os associados, enquanto o processo de beneficiamento se consolidava”

MANOEL MONTEIRO DE OLIVEIRA, FUNDADOR E SUPERINTENDENTE DA COOPERACRE



Hoje a Cooperacre é uma central de 24 cooperativas e associações de extrativistas e agroextrativistas do estado do Acre – além de outras 10 em fase de regularização – e cumpre importante papel no desenvolvimento local. A cartela de produtos vai desde a castanha sem casca, embalada a vácuo, até polpa de frutas – dez variedades típicas da região, como o açaí e o cupuaçu – e a borracha, destinada à indústria de pneus e de preservativos.

Sua história tem sido escrita por famílias extrativistas, agricultoras – cerca de duas mil famílias – que a cada dia entendem mais claramente a importância de produzir com a floresta em pé, de forma diversificada e sustentável e encontraram nas políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos, a maneira de viabilizar este propósito.

“Tenho 74 anos. Antes da Cooperacre, nunca participei de cooperativa. Eu tinha até medo, porque sempre tinha uma que começava e logo acabava em sucata. Isso porque o incentivo que tinha era muito fraco ou quase não existia. A Cooperacre foi a primeira experiência com cooperativa que eu tive. Meu desejo maior na vida era fazer plantio permanente [intercalar a castanha e a borracha], com manejo e cuidado com a biodiversidade. Por isso, a Cooperacre foi mais que um sonho realizado – eu nunca ‘esperancei’ por isso”, finaliza o seringueiro, com os olhos marejados.

NOME | CENTRAL DE COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES E EXTRATIVISTAS E AGROEXTRATIVISTAS

QUANDO FOI CRIADA | DEZEMBRO DE 2001

ONDE ESTÁ LOCALIZADA | A SEDE ESTÁ EM RIO BRANCO (AC), NA VILA ACRE, COM ÁREA DE ABRANGÊNCIA EM TODO ESTADO (BAIXO, ALTO ACRE E JURUÁ).

FILIAIS DA CENTRAL: UMA EM BRASILÉIA (UB BENEFICIAMENTO DE CASTANHA), XAPURI (UB CASTANHA) E O CENTRO ADMINISTRATIVO EM RIO BRANCO.

EM BREVE COMEÇA A FUNCIONAR A UNIDADE DE BENEFICIAMENTO DE POLPA DE FRUTAS E DE CASTANHA (UB EM RIO BRANCO) E A UNIDADE DE BENEFICIAMENTO DE BORRACHA EM SENSA MADUREIRA (ONDE SERÁ PRODUZIDO O GRANULADO ESCURO BRASILEIRO – GEB – UMA PLACA DE MATÉRIA PRIMA FORNECIDA PARA INDÚSTRIA PNEUMÁTICA).

COMO É FORMADA | A COOPERACRE É FORMADA POR QUATRO UNIDADES DE PRODUÇÃO (UPS) QUE ESTE ANO CHEGARÃO A SEIS E 34 COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES FILIADAS.

QUANTOS ASSOCIADOS | 1.800 FAMÍLIAS ASSOCIADAS, DOCUMENTADAS COM DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF, QUASE TODAS EXTRATIVISTAS OU AGROEXTRATIVISTAS, DE (CASTANHA E BORRACHA).

O QUE PRODUZ | CASTANHA DO BRASIL, BORRACHA, POLPA DE FRUTAS (AÇAÍ, CUPUAÇU, GRAVIOLA, MARACUJÁ, GOIABA, CAJU, ACEROLA, CARAMBOLA, ENTRE OUTRAS).

SELOS | POSSUI SELO DE CERTIFICAÇÃO ORGÂNICA PELA ECOCERT, SELO DE IDENTIFICAÇÃO GEOGRÁFICA E O SELO DA AGRICULTURA FAMILIAR.



Um caminho para o
desenvolvimento local

Viçosa - AL

247

Conta a história que, todos os anos, na época do Natal, Manoel Caetano – um padre da região –saía de seu município, Atalaia, em Alagoas, rumo ao município vizinho de Quebrangulo para celebrar a Missa do Galo. Nos idos de 1789, impedido por uma forte chuva, não conseguiu atravessar o riacho pela ponte que daria acesso ao destino final. O incidente não foi empecilho para o religioso cumprir seu objetivo. Padre Manoel ergueu uma cruz no outeiro mais próximo e celebrou a missa de Natal ali mesmo. O fato fez com que o lugar passasse a ter significado especial para o povo da região. No ano seguinte, o agricultor Manoel Francisco fixou residência nas proximidades, a fim de experimentar a cultura do povo de Alagoas. Tempos depois, ergueu uma capelinha de madeira no ponto onde foi celebrada a missa (hoje Igreja do Rosário). O local passou a atrair outros moradores, vindos de outros pontos do município, descendentes paulistas, negros, quilombolas e índios. Com o passar do tempo, e com os resultados da atividade da agricultura desenvolvida pela gente da região, a localidade de Riacho do Meio veio a se emancipar. Assim, quarenta anos depois da missa celebrada às margens do pequeno riacho, o povoado foi elevado à condição de município.

Essa é a história de Viçosa, município de Alagoas, localizado a 90km de Maceió, capital do Estado. Uma história que envolve desafios e gente determinada, que busca alternativas viáveis para transpor obstáculos. Hoje, Viçosa é lugar que, assim como muitos, reúne um povo batalhador, que cultiva a cultura local com orgulho de suas origens, motivo pelo qual é chamada de “Atenas de Alagoas”.

É lá, entre esse povo destemido, que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge como uma das alternativas viáveis de desenvolvimento local. A mata verde e viçosa – que justifica, com grande mérito, o nome do lugar – é berço também da produção de famílias agricultoras, que cultivam de tudo o suficiente para viver. As dificuldades de comercialização dos produtos e de abastecimento capaz de garantir a segurança alimentar e nutricional entre as pessoas vulneráveis social e economicamente têm sido enfrentadas por meio de um conjunto de políticas públicas, como o PAA, voltadas a públicos específicos.

Por meio do programa, centenas de famílias agricultoras locais produzem alimentos que são destinados ao atendimento de novas demandas, resultando, assim, em renda e melhoria da qualidade de vida de suas famílias.

O programa vem estimulando a organização da produção familiar. Os gestores locais contam com orgulho que dali foram emitidas as primeiras Declarações de Aptidão ao Pronaf Jurídicas (Dap-Jurídica) em Alagoas. Desde que o PAA chegou ao município, quatro associações de agricultores familiares, com cerca de 150 associados cada uma, foram formadas. Para o coordenador do PAA em Viçosa, Marcelo Vieira, o programa significa mercado certo para a produção familiar local. *“Sem essa possibilidade, a alternativa seria vender na feira do município, onde o risco de voltar com os produtos para casa ou de entregá-los, a preço muito baixo, para os atravessadores é bem grande. Com isso, a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares é visível, o que também se reflete no comércio local, movimentando a economia do nosso município”*, relata Marcelo.



Em 2013, com a chegada do PAA Compra Institucional, o município saiu na frente e foi o primeiro no Brasil a operar a nova modalidade. O primeiro contrato firmado tem período de um ano e assegura a distribuição de uma cesta de produtos cuja aquisição, feita com recursos da própria prefeitura municipal, dispensa o processo licitatório, que é substituído por uma chamada pública – o que dá transparência ao ato e economia em comparação com os processos licitatórios que atendiam à mesma demanda. Com isso, os equipamentos de segurança alimentar e nutricional e as entidades socioassistenciais mantidas pela prefeitura são abastecidos, em parte, pela produção local, ao mesmo tempo em que a agricultura familiar da região é fortalecida.

Em Viçosa, os alimentos abastecem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Grupo da Terceira Idade, o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e a Guarda Municipal, além do Hospital Municipal. *“A nova modalidade é o terceiro canal de compras governamentais que se abre para a agricultura familiar no nosso município – os outros dois são o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. No que estiver ao nosso alcance, vamos nos valer dessas políticas públicas para estruturar cada vez mais a produção familiar aqui em Viçosa”,* afirma Marcelo.

A nova demanda tem feito a alegria dos produtores locais, que passaram a organizar a produção. Entre eles, Patrícia Pereira de Lima, mulher de olhar altivo e sorriso franco, daqueles que expressam a alegria de quem sabe o significado de conquistar uma vida melhor. Presidente da Associação de Agricultores de São Sebastião, do povoado Pedra de Fogo, ela, o marido – João Teotônio dos Santos – e o filho vivem em uma pequena propriedade onde produzem verduras, tubérculos e pequenos animais. A família participa do PAA desde 2010. A casa de taipa, onde viviam, é ladeada hoje por outra novinha, feita de blocos, construída com a renda resultante das entregas para o programa. A cor verde da fachada é a moldura para o colorido das flores do jardim elaborado de um jeito caprichado, bem na entrada da casa – moldura do lugar de gente feliz. *“Tudo o que é da roça a gente produz. Mas foi com o PAA que veio a melhoria da nossa condição de vida”,* afirma a agricultora.

Com as vendas para a prefeitura por meio do PAA Compra Institucional, a agricultora conta – com o orgulho do tamanho da compromisso – que seus produtos são consumidos pelo filho na merenda servida na escola municipal que ele frequenta.



“Tudo o que é da roça a gente produz. Mas foi com o PAA que veio a melhoria da nossa condição de vida”

PATRÍCIA PEREIRA DE LIMA, AGRICULTORA FAMILIAR E PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES DE SÃO SEBASTIÃO

Orgulho também é o que não falta para Edson da Silva Santos. Aos 31 anos, casado e pai de quatro filhos, trabalha no cultivo da terra há vinte anos, mas nem sempre com bons resultados. *“Antes a gente só tinha a feira para vender a produção. O cabra chegava com os produtos, vendia um pouco e quase sempre voltava com boa parte dos produtos para casa. A gente até desanimava em trabalhar e não ter para quem botar. Tinha vezes que eu chegava a deixar a produção se perdendo na roça”*, lamenta o agricultor. Com o PAA, além da satisfação de produzir e vender tudo, Edson comemora a qualidade de vida, que melhorou muito. Além da moto, comprada com recurso próprio, o agricultor já faz planos de comprar um utilitário para carregar os produtos entregues semanalmente na Central de Recebimento do PAA. *“Foi uma mão na roda esse programa, porque hoje a gente vai para a roça sabendo que vai vender tudo”*.

Assim como em todo lugar, a lista de produtos entregues pelo PAA é bem variada. Em Viçosa são mais de trinta itens diferentes, com destaque para o inhame. O tubérculo, abundante na região, serve até de matéria-prima para confecção de pães, fornecidos aos hospitais, escolas e creches públicas do município pelo PAA. Com isso, as famílias agregam valor ao produto, obtendo mais renda, e ainda enriquecem a cesta de produtos fornecida. A receita é reproduzida diariamente pela família da dona Luciene Maria da Silva Santos e do marido, Givanildo Francisco dos Santos. Ambos vivem no Assentamento Dourada, na área rural de Viçosa, há seis anos, onde tocam uma pequena panificadora. Mas foi com a chegada do PAA que todo esforço da família passou a ser recompensado. Hoje o casal e a filha Leila Rúbia da Silva Santos, produzem e entregam para o PAA cem pães de inhame por dia – quantidade que deverá ser ampliada em breve, com os recursos do crédito Pronaf, para fomento da atividade. Destes, 60 são entregues para o hospital municipal e o restante vai para a rede socioassistencial. *“Se não houvesse o PAA, não existiria motivo para produzirmos o pão de inhame, pois a produção, que era pouca, não tinha mercado compensatório. Com a chegada do programa, nós organizamos o nosso pequeno negócio e hoje comercializamos pães e biscoitos a preço justo. O retorno financeiro vem direto para a nossa mão, sem atravessador”*, relata Luciene.



“Antes a gente só tinha a feira para vender a produção. O cabra chegava com os produtos, vendia um pouco e quase sempre voltava com boa parte da produção para casa. A gente até desanimava em trabalhar e não ter para quem botar. Tinha vezes que eu chegava a deixar a produção se perdendo na roça”

EDSON DA SILVA SANTOS, AGRICULTOR FAMILIAR

Tão generosa quanto a produção é a forma de distribuição dos produtos da família Santos. Diariamente, seu Givanildo carrega a motocicleta de hortaliças e pães e anda pelos povoados vizinhos, vendendo o excedente da produção. *"Quem vive nestas regiões não tem condição de ir até a sede do município para comprar alimentos e nem tudo que eles precisam consumir, conseguem produzir na propriedade. Para nós é um privilégio poder atender a essa demanda, além, claro, de conseguirmos uma renda a mais", afirma, realizado, o agricultor. "Nosso desejo é seguir produzindo e diversificando. O próximo passo será produzir polpa de frutas, principalmente de caju, que está por toda parte, na região", conta dona Luciene.*

Enquanto isso, no hospital municipal, o contentamento de dona Maria de Lurdes da Silva, que serve a comida para os pacientes há mais de vinte anos, é visível. Goiaba, mamão, maracujá, melancia, couve-folha, repolho, tomate, macaxeira, pimentão, alface, beterraba, batata doce, chuchu, couve-flor, coentro, cenoura, abóbora e o sempre presente inhame. São mais de vinte itens diferentes fornecidos semanalmente pelo PAA, que correspondem à demanda necessária para atender aos cerca de cem pacientes, entre pediatria e clínica geral. *"Antes do PAA não tínhamos a variedade dos produtos que temos hoje. Além disso, as entregas hoje são regulares, semanalmente, garantindo a boa qualidade dos alimentos servidos para os nossos pacientes", afirma Maria de Lurdes.*

"O PAA é uma dessas ações que fazem com que as pessoas, sobretudo os agricultores familiares, entendam, na prática, a importância de estarem organizados e regularizados. Além disso, ao acessarem o mercado das compras governamentais, eles descobrem que são capazes de produzir e gerar renda, e que são capazes de construir seu próprio caminho. É para isso que serve uma política pública – dar autonomia ao cidadão", finaliza, realizado, Marcelo Vieira. Para ele, mais do que garantia de mercado e renda para os agricultores e agricultoras familiares de Viçosa, o principal avanço que chegou com o Programa de Aquisição de Alimentos no município foi a ampliação do acesso e a apropriação das políticas públicas, decorrentes da experiência dos agricultores locais com o programa.



"O PAA é uma dessas ações que fazem com que as pessoas, sobretudo os agricultores familiares, entendam, na prática, a importância de estarem organizados e regularizados. Além disso, ao acessarem o mercado das compras governamentais, eles descobrem que são capazes e que são construtores de seu próprio caminho. É para isso que serve uma política pública – dar autonomia ao cidadão"

MARCELO VIEIRA, COORDENADOR DO PAA NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-AL



Que venham as maçãs

Toledo - PR

257



“Desde 2008, nós produzimos para o PAA. De lá para cá, já conquistamos muitas coisas, mas a principal delas foi a compreensão do valor que temos como agricultores familiares. Desde então, a nossa vida mudou bastante. Hoje a gente convive mais em família, com os amigos, nos alimentamos do que produzimos de forma saudável, temos mais qualidade de vida.”

JOSUÉ ALVIN, AGRICULTOR FAMILIAR, FORNECEDOR DE ALIMENTOS PARA O PAA EM TOLEDO

O sorriso surge fácil no rosto de Josué Alvin e da esposa, Leane Ferraz, quando descrevem, satisfeitos, as conquistas da família, desde que passaram a fornecer produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos. Eles vivem na área rural do município de Toledo, localizado no oeste do Paraná, a 540km da capital, Curitiba. Filho de agricultores, Josué não enxergava na agricultura uma atividade capaz de gerar renda. Por isso, buscava o sustento para sua família como empregado em uma grande empresa frigorífica. A rotina era difícil, pois tinha que enfrentar o ambiente das câmaras frias diariamente.

Quando faltava um ano para completar uma década na empresa, veio o convite do cunhado para produzirem hortaliças que seriam entregues para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Governo Federal que acabava de ser apresentado pela prefeitura municipal a produtores locais. Foi o estímulo que faltava para Josué e sua esposa se dedicarem à atividade.

Com o dinheiro da produção, Josué e a esposa adquiriram a propriedade de um alqueire onde vivem com as duas filhas. Na pequena área cultivada, há uma variedade imensa de oleícolas. Semanalmente são entregues mais de quatro mil pés de alface, além de repolho, almeirão, tempero verde, couve em folha, chicória, rúcula, salsão, nabo. Com o aumento da produção, veio o recurso para a compra do trator e da encanteiradeira, além de vender para o PAA, Josué passou a atender outros compradores, como supermercados e restaurantes da cidade e a feira de produtores. Toda produção é levada no utilitário da família, uma perua também adquirida com recurso próprio, para ser entregue na Central de Recebimento de Alimentos em Toledo.

A qualificação da produção foi outra novidade que chegou com o programa. Josué explica, com aquela convicção de quem fez a melhor escolha, que, para vender para o PAA, é preciso adequar os produtos a várias normas de qualidade. São formas de produção ainda mais saudáveis, detalhes que fazem toda a diferença e um valor agregado de até 15%. *“Hoje nos preocupamos menos com a quantidade e mais com a qualidade da produção, até porque isso é um diferencial para quem vende para o PAA”*, afirma, convicto, o agricultor.



"Nós frequentamos os Restaurantes Populares e sempre gostamos da comida, que é bem balanceada. Além disso, ficamos felizes por saber que tudo é produzido aqui mesmo, no município. Tenho uma prima que fornece batata doce para o PAA, onde encontrou uma oportunidade a mais de renda".

DONA DE CASA CELIANE DE PAULA GOMES, FREQUENTADORA DOS RESTAURANTES POPULARES DE TOLEDO

Os produtos da propriedade do Josué e de cerca de 400 agricultores familiares locais aptos a fornecer para o PAA neste ano, em Toledo, são utilizados nas refeições servidas nas escolas públicas municipais, creches comunitárias, asilos, casas de recuperação, além dos cinco restaurantes populares do município. Cerca de 80% do que vem do PAA em Toledo vai para a Cozinha Social, uma imensa cozinha industrial, toda equipada com geladeiras, usina de produção de leite de soja, câmaras frias para armazenagem das carnes, entre outros equipamentos. Os alimentos chegam na Central de Recebimento que fica no mesmo espaço.

Desde a entrega, passando pela organização dos produtos, a higienização, o preparo e a distribuição das refeições em embalagens térmicas, cada processo é feito por uma equipe própria, todas sob a orientação de uma nutricionista, que verifica a qualidade dos alimentos e sua adequação, conforme as normas da Vigilância Sanitária. A nutricionista da Cozinha Social, Sofia Carminatti Perinazo, conta que todo dia tem uma programação, pela qual o produtor sabe o tipo e a quantidade de produto a ser entregue. Depois de entregue, é feita a verificação da qualidade dos produtos, que seguem para o preparo das refeições. *"O envolvimento é tão grande no processo, que as pessoas nos telefonam para fazer sugestões de pratos e de produtos que gostariam de ver servidos. Na medida do possível os pedidos são atendidos e todos ficam satisfeitos"*, conta a nutricionista.

O cardápio mais variado e rico do ponto de vista nutricional tem motivado novos hábitos alimentares. O aumento do consumo de verduras e saladas e a introdução do leite de soja, entre outros, são exemplos dessas melhorias. Na usina montada junto à Cozinha Social são produzidos 11,6 mil litros de leite de soja por dia, servidos nos restaurantes populares, nas escolas e creches atendidas pelo PAA.

Bom para o pequeno Pedro, de quatro anos, filho da dona de casa Celiane de Paula Gomes, que frequenta o restaurante.

Entretanto, antes de chegar à cozinha social, o processo de compra e doação do PAA demanda o envolvimento de outros atores, que formam a equipe de Coordenação do PAA local. Desde o recebimento do produto, passando pela pesagem, emissão do relatório de entrega, até a equipe que acompanha no MDS, em Brasília e que fecha mensalmente a folha de pagamento do agricultor familiar, tudo é acompanhado.



“Hoje o papel do Conselho é fundamental para reafirmar a ação [do PAA] e avaliar os produtores e as entidades beneficiadas com os alimentos doados”

LOIVA DE FÁTIMA BORTOLANZA, ASSISTENTE SOCIAL E CONSELHEIRA DO COMSEA-TOLEDO

Hoje o agricultor familiar que vende para a Modalidade Doação Simultânea, pode fazer o saque no caixa eletrônico, com o cartão magnético, individual e específicos do Programa, ou realizar compras com débito automático, já que o cartão também é habilitado para este fim. Essa forma de pagamento é uma das mais recentes inovações do PAA.

Para o diretor da Central de Produção de Alimentos e Cozinha Social de Toledo, Luiz Carlos Bazei, a estratégia da Cozinha Social e dos restaurantes populares promove a segurança alimentar e nutricional no município.

Porém, o secretário de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do município de Toledo, José Augusto de Souza, conta que não foi sempre assim em Toledo. Entretanto, apesar das dificuldades do início, o sentimento de orgulho é inevitável para alguém que enfrentou o desafio, aspirou a algo aparentemente improvável e hoje vê o resultado alcançado para além das expectativas. No município, que vem se destacando no estado do Paraná em índices de PIB agropecuário e de Valor Bruto de Produção, o grande desafio era organizar os agricultores familiares.

O desafio era bem maior no início. Antes da chegada do PAA, Toledo não tinha sequer produção local de oleícolas organizada para atender à demanda local, e o município importava folhosas do Ceasa de Curitiba. Estimulado pelo programa, hoje Toledo conta com cerca de 80 hectares de área plantada, o que garante a autossuficiência no abastecimento e o fornecimento para outras localidades da região. Entusiasta do Programa, o secretário conta que o PAA foi o estímulo que todos precisavam. Sentimento compartilhado também pela assistente social da Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Claudete Frasson: *“A apropriação de uma política pública é um processo de longo prazo, mas é possível e eficaz. Hoje as famílias agricultoras de Toledo reconhecem o PAA como um instrumento para conquistarem sua autonomia”*.

Além da quantidade e da qualificação dos produtos, a variedade é outro mérito alcançado. Entre os itens fornecidos pelos agricultores familiares ao PAA em Toledo estão hortaliças, pães, bolos, bolachas e a carne, que representa 60% do total de produtos adquiridos. Aliás, a produção de carne é uma vocação local, inclusive entre os agricultores familiares, que produzem carne bovina, suína e aves, mas, em especial, o peixe, uma vez que o município ocupa posição de destaque na piscicultura comercial do estado, tendo chegado a primeiro

“O envolvimento é tão grande com quem produz e com quem se alimenta, que as pessoas nos telefonam para fazer sugestões de pratos e de produtos que gostariam de ver servidos. Na medida do possível os pedidos são atendidos e todos ficam satisfeitos”

SOFIA CARMINATTI PERINAZO, NUTRICIONISTA DA COZINHA SOCIAL



lugar em 2011 (P.M./2011). Estímulo suficiente para os produtores buscarem alternativas de melhorar a cadeia produtiva. A mais recente conquista foi a despoldadora de peixe, adquirida com recursos do Edital de Modernização das Centrais de Recebimento de Alimentos do PAA, publicado pelo MDS em 2012. O equipamento vai facilitar o processamento do produto, favorecendo a elaboração de pratos especiais, como a almôndega de tilápia, que além de ser bem aceita entre os alunos da rede pública e os usuários dos Restaurantes Populares, tem grande valor nutricional.

Entretanto, para que o programa cresça e se fortaleça, é preciso envolver outros atores sociais. Em Toledo, por exemplo, são vários, cada um com sua importância. O Conselho Municipal de Segurança Alimentar, responsável pelo controle social, teve sua formação estimulada pela execução do PAA. Segundo a assistente social e conselheira do COMSEA, Loiva Fátima Bortolanza, “hoje o papel do Conselho é fundamental para reafirmar a ação e avaliar os produtores e as entidades beneficiadas com os alimentos doados”.

No que se refere à adequação de produtos, entra em ação a Vigilância Sanitária que, por conta da gestão do PAA no município, além de cobrar o cumprimento da legislação, passou a promover as práticas de produção adequadas, por meio da conscientização dos agricultores.

Dessa iniciativa, surge outro parceiro: a extensão universitária, que desenvolve projetos de adequação da qualidade da água utilizada na produção. Parceria que, na opinião da engenheira agrônoma da Prefeitura de Toledo, Karine Zachow, tem como objetivo capacitar os agricultores para que acessem e se mantenham no mercado, de maneira consciente e responsável.

Para o diretor Luiz Carlos Bazei, é impossível fazer uma boa comida sem bons produtos. Por isso, qualidade é, também o que busca a parceria firmada entre o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o escritório local da Emater-PR e a Prefeitura de Toledo. Juntos, oferecem um treinamento para Implantação das Boas Práticas de Fabricação (IBPF) entre representantes e trabalhadores das agroindústrias familiares locais.

A qualificação da entrega se reflete nos resultados. A mandioca, por exemplo, que chegava in natura e com casca, hoje é entregue descascada e embalada a vácuo. O pão, feito em casa apenas para o consumo da família, transformou-se em produto de panificação, alternativa de renda e ocupação da mão-de-obra para um grupo de mulheres que formaram uma cooperativa para atender ao PAA e ao Programa de Alimentação Escolar(PNAE). A atividade tem estimulado a permanência dos filhos na propriedade, além da valorização pessoal entre as mulheres, esposas dos agricultores.



“Os resultados, podem ser acompanhados inclusive entre os diabéticos, que, têm apresentado melhoras importantes, graças à qualidade das dietas, garantida pela variedade e a regularidade dos produtos”

JOSEMARA ALEGRE, NUTRICIONISTA DO LAR IRMÃOS DENTZER

Resultado positivo também para quem consome. A horta cultivada com tanto cuidado por Josué e por sua esposa, entre outros tantos itens adquiridos pelo PAA em Toledo, tem garantido alimentação saudável e nutritiva para pessoas em vulnerabilidade social e econômica. A entidade Ação Social São Vicente de Paula, que serve trezentas refeições por dia a crianças que frequentam a casa nos contra turnos, está entre as que são atendidas pelo PAA com doação de alimentos desde 2006. A secretária da entidade, Ivone Laguna, relata que antes era possível servir apenas um lanche para as crianças. Com a chegada do PAA, os 40% do orçamento destinado, antes, para alimentação, hoje são investidos em material para os cursos de panificação, artesanato, corte e costura e eletricidade ofertados para as crianças. “Com a chegada do PAA, nós pudemos oferecer refeição de verdade para as nossas crianças, além de uma série de outras atividades importantes para sua formação profissional”, finaliza.

No Centro Comunitário e Social Dorcas, da Comunidade Evangélica Luterana em Toledo, são atendidas diariamente quinhentas crianças e adolescentes de 4 a 16 anos que vivem em bairros da periferia. O centro oferece atividades de música, reforço escolar, artesanato, orientações básicas, recreação, esporte entre outras, também nos contra turnos das escolas públicas.

Apoio também para a Associação Promocional e Assistencial de Toledo (APA), um lugar onde 24 idosos, muitos deles abandonados pelos familiares, encontraram “uma verdadeira família”, como define o papel da associação o presidente, pastor Edgard Ravache.

Eles recebem os alimentos doados pelo PAA desde 2006. Desde então, têm conseguido investir o dinheiro que antes era utilizado para comprar comida em melhorias na casa de convivência, principalmente em pessoal especializado para atender aos idosos. Dos cinco funcionários envolvidos no início, a Associação ampliou o quadro, hoje composto de 17 trabalhadores, entre enfermeiros, nutricionistas, assistente social, cozinheiras e faxineiras. Para a coordenadora da APA, Ester Rossol, quando o conjunto da ação melhora, a vida dos idosos atendidos também melhora.

Melhoria também com a entrega semanal dos produtos do PAA no Lar Irmãos Dentzer. A nutricionista Josemara Alegre, estimulada pela variedade e pela qualidade dos alimentos, elabora dietas adequadas para os idosos hipertensos e diabéticos. Ela já está no segundo projeto nutricional implantado no lar. O primeiro, denominado por ela de Plano de Segurança Alimentar, consiste em garantir aos idosos os macronutrientes necessários para sua qualidade de vida. Outro projeto já está em desenvolvimento, denominado Alimentação Saudável na Terceira Idade, enquanto a nutricionista já planeja o próximo. "Os resultados, podem ser acompanhados inclusive entre os diabéticos, que, têm apresentado melhoras importantes, graças à qualidade das dietas, garantida pela variedade e a regularidade dos produtos", afirma Josemara.

Dessa forma, estimulado e fortalecido por um conjunto de parceiros locais, o processo de execução do PAA em Toledo segue avançando. *"É semelhante a um trem composto pela máquina e pelos vagões, cada um com sua função, mas operando juntos, de forma integrada. Assim é a execução de uma política pública. Cada ator envolvido tem sua função e importância e, de ator para ator, passo a passo ao final, todos chegam ao destino desejado, envolvendo e beneficiando a todos. O nosso próximo desafio agora é organizar a produção de frutas no município. Então, que venham as maçãs"*, finaliza, otimista, o secretário José Augusto.

"Com o PAA, nós garantimos não apenas comida, mas o direito básico que cada criança tem a uma alimentação adequada e saudável. Nosso trabalho é com esse povo que vive em vulnerabilidade social e econômica, e o PAA vem complementar nosso esforço."

NELSON, PASTOR DA COMUNIDADE EVANGÉLICA LUTERANA EM TOLEDO, MANTENEDORA DO CENTRO COMUNITÁRIO E SOCIAL DORCAS

QUEM | PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO

ONDE | MUNICÍPIO DE TOLEDO, OESTE DO PARANÁ, A 540KM DA CAPITAL, CURITIBA

QUEM FORNECE PARA O PAA | EM TOLEDO, ATUALMENTE, QUATROCENTOS AGRICULTORES FAMILIARES ESTÃO APTOS A FORNECER PARA O PAA.

MODALIDADE | COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

QUEM RECEBE DO PAA | USUÁRIOS DO CINCO RESTAURANTES POPULARES DO MUNICÍPIO, ALUNOS DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E PESSOAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL, ATENDIDAS POR ENTIDADES SOCIOASSISTENCIAIS.

RECURSOS INVESTIDOS | DESDE 2006, FORAM REPASSADOS PELO PAA EM TOLEDO MAIS DE R\$ 5,5 MILHÕES PARA A AQUISIÇÃO DE 1.5 MIL TONELADAS DE ALIMENTOS PRODUZIDOS POR CERCA DE 500 FAMÍLIAS AGRICULTORAS.



Alimentos saudáveis:
escolha de muitos,
direito de todos

Nova Santa Rita - RS

271



“Temos muito orgulho de saber que o nosso arroz chega para comunidades indígenas e quilombolas da região, assim como para o consumidor de grandes redes de supermercados. Nós valorizamos muito o fato de produzirmos alimentos saudáveis, não só para quem pode pagar pelo valor agregado, mas principalmente para quem mais precisa. Por isso, o PAA é, para nós, também o estímulo a hábitos alimentares saudáveis para toda a população”

NILVO BOSA, PRESIDENTE DA COOPAN

Seja negócio, missão ou visão, produzir alimentos saudáveis está sempre nos planos da Cooppan, a Cooperativa de Produção Agropecuária Nova Santa Rita. Com pouco mais de dezoito anos de idade, completados em meados de 2012, a Cooperativa bem que parece aquele filho que, ao atingir a maioridade, enxerga a vida a partir de outra perspectiva e passa a traçar seu próprio caminho.

Localizada no Assentamento Capela, em Nova Santa Rita, município gaúcho na região metropolitana de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, a Cooppan, como toda cooperativa, é fruto da coletividade. Ao todo, cem famílias de agricultores familiares assentados da reforma agrária vivem e trabalham numa área de dois mil hectares.

A sede da cooperativa fica na agrovila, e ao redor ficam as moradias, próximas dos estabelecimentos de produção e industrialização de suínos e do engenho de arroz.

Foi da mesma coletividade que, há cerca de dez anos, veio a decisão de se organizar para produzir de forma orgânica. Foi um árduo trabalho, cujo maior desafio, no início, era não ter para quem vender a produção. *“As dificuldades de comercializar produtos diferenciados era tanta que, no início, nós éramos vistos como loucos”*, conta o presidente da Cooppan, Nilvo Bosa.

Paciência, perseverança e certeza de onde queriam chegar eram, certamente, atributos indispensáveis para o grupo formado por trinta das cem famílias do assentamento. Para Nilvo, o importante, desde sempre, foi dar os passos certos. *“Nós temos um grupo gestor do arroz orgânico. É onde desenvolvemos nossa forma de trabalhar, onde todo o processo de produção é discutido. O grupo sabe que temos que caminhar na direção certa, do contrário perdemos toda uma produção e não temos como recuperar”*, avalia. Ele conta que, no início, eram apenas seis grupos. Hoje são em torno de quarenta – um total de 428 famílias, já que a organização da produção do arroz orgânico se alastrou e transpôs as fronteiras do Assentamento Capela.

Mais do que autonomia, a forma diferenciada de produção e comercialização passou a valorizar a cultura e o saber dos agricultores, orientada em práticas agroecológicas, com foco na sustentabilidade ambiental e social e no comércio justo.



“As dificuldades de comercializar produtos diferenciados era tanta que, no início, nós éramos vistos como loucos”

NILVO BOSA, PRESIDENTE DA COOPAN

Foi também entre os cooperados que partiu a decisão de montar um sistema integrado de comercialização, para agregar mais valor aos produtos.

Assim surgiu a unidade de beneficiamento com capacidade para armazenar 90 mil sacas de arroz orgânico.

Cronologicamente, a decisão da Cooppan de produzir de forma orgânica coincide com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). “O PAA foi nosso maior estímulo, desde quando tomamos a decisão de produzir de forma orgânica”, conta Nilvo. Segundo o presidente, antes do PAA, a grande frustração era entregar o arroz orgânico para engenhos convencionais sem agregar qualquer valor ao produto e sem uma diferenciação para o consumidor.

“O PAA foi para nós, literalmente a salvação da lavoura. No início, mesmo produzindo de forma orgânica, a gente nem se preocupava em beneficiar o arroz, pois sem um mercado diferenciado, tínhamos de entregar tudo no engenho convencional, a preço, em média, 30% menor do que valeria”, afirma Nilvo. Ele conta, ainda, que junto com o PAA, veio a possibilidade não só de entregar o produto com valor diferenciado, compatível com a qualidade, mas também de receber o recurso antes mesmo da entrega.

Hoje, a Cooperativa possui armazenamento e engenho próprios, com opções de embalagem na forma tradicional em saquet e a vácuo, automatizada para pacotes de 1kg. A embalagem a vácuo é uma tecnologia de industrialização, sem uso de agroquímicos, que proporciona mais tempo de validade ao arroz, sem qualquer perda de valor nutricional. Uma vantagem que reflete diretamente no atendimento à demanda do PAA Formação de Estoques.

O arroz da Cooppan é certificado pelo Instituto de Mercado Ecológico (IMO), uma certificadora internacional cujo processo é feito por auditoria de forma permanente, em todos os processos de produção e industrialização, garantindo que os produtos estejam dentro das normas e padrões nacionais e internacionais dos orgânicos.

O silo da cooperativa tem capacidade de beneficiar e embalar a vácuo, quinze toneladas de arroz por dia. O custo do processo fica em torno de 30% do valor do produto, considerado alto. Com o PAA, é possível adequar os custos de produção até que seja entregue todo o produto, com segurança para as famílias que produzem.

Uma conquista que, aliás, trouxe outros benefícios para as famílias do assentamento. Além da valorização do produto, o beneficiamento na própria cooperativa utiliza toda a mão de obra dos próprios associados, jovens filhos de agricultores do assentamento, agregando valor ao produto, ao mesmo tempo em que melhora a condição de vida das famílias.

Além do PAA, o arroz orgânico da Coopan pode ser encontrado nas prateleiras de uma grande rede de supermercados no Brasil, mesmo que em pequena escala. *“Entregamos cerca de 20 toneladas por ano para eles. É pouco, porque nosso objetivo é apenas divulgar o produto entre os consumidores finais. O carro-chefe da nossa produção é mesmo o mercado das compras governamentais, cuja venda é garantida, o preço é justo e a destinação, a melhor possível”,* explica Nilvo, satisfeito.

Até mesmo a qualidade do produto beneficiado é fruto do estímulo do PAA. O presidente conta, orgulhoso, que a ideia da embalagem a vácuo surgiu estimulada pela ação de doação dos alimentos por meio do PAA. *“O arroz é um tipo de produto que pode ter a qualidade muito comprometida se estocado da forma convencional por muito tempo. Com a embalagem a vácuo, passamos a garantir a qualidade do nosso produto até o público a quem é doado pelo PAA. Para nós isso é tão importante e gratificante quanto produzir”.*

No caso do arroz orgânico da Coopan, grande parte é distribuída pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a públicos específicos, como comunidades indígenas e quilombolas da região, atendidos pela Ação de Doação de Alimentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *“Temos muito orgulho de saber que o nosso arroz chega para comunidades indígenas e quilombolas da região, assim como para o consumidor de grandes redes de supermercados. Nós valorizamos muito o fato de produzirmos alimentos saudáveis, não só para quem pode pagar pelo valor agregado, mas principalmente para quem mais precisa. Por isso, o PAA é, para nós, também o estímulo a hábitos alimentares saudáveis para toda a população”,* avalia.

O caminho percorrido pelo arroz orgânico da Coopan começa no desejo de um grupo de famílias agricultoras produzirem de forma saudável e sustentável. Ao encontrar na política pública a forma de comercializar o produto a preço justo, a Cooperativa gera renda e oportunidades para que as famílias – homens, mulheres, jovens e crianças – permaneçam na propriedade de forma digna e com qualidade de vida. O produto, saudável e de qualidade, beneficia pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, atendidas pela rede socioassistencial, promovendo segurança alimentar e nutricional, garantido o direito humano à alimentação saudável a quem mais precisa.

NOME | COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA NOVA SANTA RITA – COOPAN

QUANDO FOI CRIADA | JUNHO DE 1995

ONDE ESTÁ LOCALIZADA | ASSENTAMENTO CAPELA, EM NOVA SANTA RITA, MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE – RIO GRANDE DO SUL

O QUE PRODUZ | ARROZ ORGÂNICO E AGROECOLÓGICO, EMBALADO A VÁCUO. A COOPAN POSSUI CONVÊNIO COM A CERTIFICADORA INTERNACIONAL IMO (INSTITUTO DE MERCADO ECOLÓGICO). A CERTIFICAÇÃO É FEITA POR AUDITORIA, DE FORMA PERMANENTE, EM TODOS OS PROCESSOS DE PRODUÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO, GARANTINDO QUE OS PRODUTOS ESTEJAM DENTRO DAS NORMAS E PADRÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS DOS ORGÂNICOS.

FORNECE PARA O PAA | DESDE 2005

MODALIDADE | FORMAÇÃO DE ESTOQUES

QUANTIDADE | MAIS DE 2,5 MIL TONELADAS DE ARROZ ORGÂNICO FORAM COMERCIALIZADAS PARA O PAA DESDE 2005

A QUEM SÃO DOADOS OS ALIMENTOS | CONSTITUEM AS CESTAS DE ALIMENTOS QUE A CONAB DISTRIBUI PARA O PÚBLICO ATENDIDO PELO PROGRAMA, QUE SÃO QUILOMBOLAS, INDÍGENAS E PESSOAS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR.

HISTÓRICO | NO PRIMEIRO ANO EM QUE ACESSARAM O PAA, EM 2005, TRINTA AGRICULTORES FAMILIARES DA COOPERATIVA FORNECERAM O PRODUTO. EM 2012, CERCA DE 230 FAMÍLIAS AGRICULTORAS, PRODUTORAS DE ARROZ ORGÂNICO E AGROECOLÓGICO DA COOPERATIVA E DA REGIÃO FORNECERAM PARA O PROGRAMA MAIS DE 600 TONELADAS DO PRODUTO.

SELOS | POSSUI SELO DE CERTIFICAÇÃO ORGÂNICA E CONVÊNIO COM A CERTIFICADORA INTERNACIONAL INSTITUTO DE MERCADO ECOLÓGICO (IMO)





Ministério do
Desenvolvimento Agrário

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

