

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES




UFRGS
EDITORA


PGDR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO RURAL - UFRGS

POLÍTIICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Carlos Pérez Bergmann

Claudia Lima Marques

Jane Fraga Tutikian

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Maria Helena Weber

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Temístocles Cezar

Valquiria Linck Bassani

Alex Niche Teixeira, presidente

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

P767 Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
624 p. : il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, gráficos, mapas, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas – Agricultura familiar. 4. Políticas agrícolas. 5. Segurança alimentar – Políticas. 6. Desenvolvimento territorial – Políticas. 7. Políticas ambientais. 8. Políticas agrárias. 9. Políticas sociais. 10. Ciência – Tecnologia. 11. Políticas públicas – Grupos sociais – Meio rural – Brasil. 12. Desenvolvimento rural - Políticas – América Latina. I. Grisa, Catia. II. Schneider, Sergio. IV. Série.

CDU 631.1:330.34(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0262-0

Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural

Catia Grisa
Silvio Isopo Porto

Introdução

Desde a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, um novo tema ganhou espaço na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: a construção de mercados institucionais. Movimentos sociais rurais e organizações da sociedade civil passaram a executar o programa, a reivindicar insistentemente a ampliação do mesmo, a demandar aperfeiçoamentos de seus mecanismos e a construção de novas iniciativas. Muitos gestores públicos (localizados em diferentes escalas da administração pública) também se empenharam na implementação do programa, e na construção de espaços públicos de participação que contribuiriam para monitorar e aperfeiçoar seus mecanismos. E nos estudos rurais, o PAA e os mercados institucionais passaram a ser tema recorrente, envolvendo a realização de diversas dissertações, teses e projetos de pesquisa, em função da relevância conquistada na última década. Conformou-se, deste modo, uma certa efervescência em torno das possibilidades emergentes para a agricultura

familiar e para a segurança alimentar e nutricional no país a partir da experiência e do aprendizado decorrente do PAA.

Para além do cenário nacional, o Programa passou a despertar a atenção também de agências multilaterais internacionais e de outros países. A criação do PAA África (*Purchase from Africans for Africa*) em 2010, envolvendo cinco países da África Subsariana, e iniciativas de construção de programa similares na América Latina são emblemáticas da importância internacional adquirida pelo Programa. Recentes relatórios organizados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) também destacam as inovações do PAA para a construção de mercados, para o fortalecimento da agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional (FAO, 2013; Sanchez, Veloso e Ramírez, 2014).

A “novidade” trazida pelo Programa e que despertou grande interesse consiste justamente em articular, em uma mesma política pública, o apoio à comercialização da agricultura familiar com ações de segurança alimentar e nutricional. Em termos gerais, o PAA compra alimentos e sementes da agricultura familiar e doa para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entidades da rede socioassistencial, famílias em situação de vulnerabilidade social, e destina para a formação de estoques estratégicos. Após algumas mudanças institucionais, o Programa encontra-se atualmente organizado em seis modalidades, que contemplam diferentes formas de relacionamento da agricultura familiar com os mercados (seja em termos de sistemas produtivos, seja no que concerne às formas de organização social), e distintas necessidades de promoção e suporte da segurança alimentar e nutricional. O Quadro 1 sumariza as distintas modalidades, seus objetivos e formas de atuação.

Aproveitando o acúmulo e a experiência de 10 anos de execução do Programa, este artigo procura fazer um “balanço”, destacando suas contribuições para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural do país. Para tanto, em um primeiro momento o texto discute as inovações que este mercado traz em relação a outros mercados institucionais já executados ou ainda em operação no Brasil. Em seguida, o artigo faz uma reflexão sobre os dez anos de execução no país, destacando o “tamanho” do programa em termos de agricultores fornecedores e recursos aplicados, alguns desafios que envolvem a execução do mesmo, e suas contribuições para o desenvolvimento rural. Por fim são feitas algumas considerações sobre o debate realizado neste trabalho.

QUADRO 1

Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em 2014

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea	Objetiva a compra de alimentos diversos e a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. A modalidade pode ser executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), ou Estados ou Municípios, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS). Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações. Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00. Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.
Formação de Estoques	Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.
Compra Direta	Visa a compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 500 mil.
PAA Leite	Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS. Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00.
Compra Institucional	Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador. Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.
Aquisição de Sementes	Visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões.

Fonte: Elaboração dos autores a partir da legislação consolidada.

O Estado e a construção de mercados institucionais: as mudanças emergentes com o PAA

Como referido acima, após a criação do PAA, o tema dos mercados institucionais ganhou ímpeto no Brasil, sendo destacado como uma das principais inovações políticas do período recente. Contudo, em termos conceituais, mercados institucionais não dizem respeito a algo novo. Seguindo perspectivas institucionalistas, pode-se afirmar que todos os mercados estão imersos em regras, normas e estruturas de governança, ou seja, todos os mercados são permeados por instituições (Niederle, 2011; Nee e Ingram, 1998). A especificidade da definição de mercado institucional no contexto das políticas públicas brasileiras refere-se ao papel do Estado na construção/mediação de mercados, particularmente na realização de compras governamentais para serem utilizadas em programas ou com outros fins públicos (Maluf, 1999; Maciel, 2008). Neste contexto, mercado institucional refere-se a uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado assume um papel central, notadamente por meio de compras públicas (Grisa, 2010).

No entanto, os mercados institucionais para produtos agroalimentares (nesta perspectiva de atuação do Estado nas aquisições) também não são uma exclusividade do período recente da história brasileira, dado que sua existência pode ser observada, por exemplo, desde a crise do café em 1929. Deste modo, quais são as “novidades” dos mercados institucionais no período recente que explicam esta efervescência em torno do tema? De que modo esta experiência recente distingue-se de práticas anteriores? A seguir resgatam-se algumas práticas de mercados institucionais presentes na história brasileira, apresentando suas características principais, para, em seguida, discutir certas diferenciações do PAA em relação aos mesmos.

Há pelo menos um século as compras públicas de produtos agropecuários são recorrentes, ainda que com diversas configurações e objetivos. Na crise econômica do café, no início do séc. XX, já se observava a atuação de governos estaduais e, logo em seguida, do governo federal via compras públicas. A queda dos preços internacionais do café, a valorização cambial e a superprodução do café em 1906 desencadearam a Primeira Política de Valorização do Café (Convênio de Taubaté) que, dentre outras medidas, visava elevar o preço do produto e assegurar a proteção de renda para o setor cafeicultor por meio da retirada de parte da produção do mercado via compras efetuadas pelos governos estaduais e a respectiva formação de estoques. Como comenta Furtado (1991,

p. 178), “Tudo o de que precisavam [cafeicultores e empresários do setor] eram recursos financeiros para reter parte da produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta. Os estoques assim formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, vale dizer, quando a renda estivesse a altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheita más”.

Para auxiliar o setor, estas medidas foram repetidas em outros momentos, particularmente em 1917 e 1921 (quando o governo federal passou a participar diretamente da política de valorização), e adotadas de modo permanente a partir de 1924 (Coelho, 2001). Como salienta Toledo (2008, p.123), “a cada valorização, ao invés de conter a plantação de novos cafezais, na prática, estimulava-se o aparecimento de novas plantações”, gerando mais produção e mais necessidade de o Estado intervir para garantir retornos econômicos ao setor. Igualmente, Furtado (1991, p.181) afirma que “o mecanismo de defesa da economia cafeeira era, em última instância, um processo de transferência para o futuro da solução de um problema que se tornaria cada vez mais grave”. Segundo o autor, entre 1925 e 1929 a produção de café cresceu quase cem por cento, refletindo a quantidade de arbustos plantados no período imediatamente anterior.

Em 1929 os estoques públicos atingiram o montante de 20 milhões de sacas provocados pelas safras excepcionalmente grandes em 1927/28 e 1928/29 e pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque. Diante deste contexto, iniciou-se a destruição física do produto (incluída a queima dos estoques) que se estendeu de 1931 a 1944. Para Furtado (1991, p. 188), “não bastava retirar do mercado parte da produção de café. Era perfeitamente óbvio que esse excedente da produção não tinha nenhuma possibilidade de ser vendido dentro de um prazo que se pudesse considerar como razoável. A produção prevista para os dez anos seguintes [de 1929] excedia, com sobras, a capacidade previsível de absorção dos mercados compradores. A destruição dos excedentes das colheitas se impunha, portanto, como consequência lógica da política de continuar colhendo mais café do que se podia vender”.

Estas medidas “drásticas” resultavam da importância que o café detinha na economia nacional. Com mencionam Anjos, Belik e Caldas (2011), até a década de 1930, falar de agricultura no Brasil era falar de café. Tanto as políticas agrícolas e as econômicas estavam essencialmente orientadas a atender as demandas de um setor que, até o início de 1950, foi responsável por cerca da metade das exportações brasileiras.

No breve resgate deste marco importante da história brasileira, cabe destacar que o mercado institucional cafeicultor está vinculado a um único

produto (café), visando à regulação de preço do mesmo, e atendendo aos interesses de cafeicultores basicamente da região sudeste e de outros atores atrelados a esta cadeia de valor. Tratava-se de um mercado institucional com grande repercussão política e econômica na sociedade brasileira, mas altamente concentrado, seja do ponto de vista do produto, seja do ponto de vista dos produtores.

Dando sequência à política de aquisições públicas, formação de estoques e regulação de preços, na década de 1940 o governo federal expandiu estas ações para o setor de grãos e outros produtos, com a criação em 1943 da Comissão de Financiamento da Produção (CFP). De ações orientadas para produtos específicos até então prevalente, passou-se a adotar uma política agrícola que contemplava uma maior diversidade de produtos (alimentares e não alimentares),¹ mas mantendo aquisições públicas de modo especializado/individualizado. Esta iniciativa representou uma primeira tentativa de organizar a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que passou a ser operada, de modo ainda muito tímido, apenas na década de 1950 (Coelho, 2001).

A partir de 1965, no bojo das políticas de modernização da agricultura, foram adotadas medidas para reformulação e regulamentação da PGPM, sendo esta e o crédito rural utilizados como “indutores à expansão da fronteira agrícola, basicamente para as regiões sudeste e centro-oeste” (Conceição, 2015). De acordo com Coelho (2001), mudanças normativas na PGPM sistematizaram a utilização dos “dois braços operacionais da política”, quais sejam: os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF). Como um crédito de comercialização, o EGF era oferecido sem opção de venda (SOV) e com opção de venda (COV) da produção para o governo federal (transformada em uma AGF) caso os preços dos produtos no mercado, até o final do contrato, não fossem compensadores. Neste sentido, como salientam Delgado e Conceição (2005, p. 27), “O governo interviria toda vez que o preço de mercado se situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por outro lado, caso o preço de mercado estivesse em níveis muito elevados, definido por um critério de preço de intervenção – o Preço de Liberação de Estoque preestabelecido –, haveria desmobilização dos estoques.”

De acordo com Coelho (2001), entre 1966 e 1985, o EGF (predominantemente o EGF-COV) foi o principal instrumento utilizado, beneficiando principalmente produtores rurais, cooperativas, beneficiadores e processadores de soja, milho e arroz localizados na região sul do país. No mecanismo

¹ Decreto-lei nº 9.879, de 16 de setembro de 1946, estabelecia as normas para aquisições e preços mínimos para arroz, feijão, milho, amendoim, soja, girassol e trigo em grãos.

AGF, os principais produtos contemplados foram milho, arroz, soja, feijão, algodão e outros, sendo os beneficiários localizados principalmente na região Centro-Oeste, “já que os produtos adquiridos nas regiões de fronteira eram transportados para os centros consumidores pela CFP”, que se encarregava dos custos de estocagem e de transporte (Coelho, 2001). Com efeito, tratava-se de um instrumento para estimular a ampliação da fronteira agrícola (Conceição, 2015; Coelho, 2001).

Na década de 1990, em um contexto de liberação dos mercados e de desestruturação de vários instrumentos de política pública, a PGPM e sua face de formação de estoques foram afetadas. Segundo Delgado e Conceição (2005, p. 28), “o preço mínimo ao produtor passa a funcionar apenas como um seguro de preço, sob condições especiais, e a atuação governamental, deliberadamente, não objetiva a formação de estoques públicos de alimentos.” Neste contexto, o EGF-COV deixou de ser executado (1996) e a AGF ficou restrita aos beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias do crédito rural e aos beneficiários do Pronaf, que optaram pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto. “Dentro da linha de reformular a atuação do governo na agricultura, a estratégia foi manter o EGF sem opção de venda e a AGF, e gradativamente substituí-los por instrumentos privados de apoio à comercialização. Verifica-se, portanto, que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos de comercialização, que têm como característica principal a garantia de preços sem necessidade de aquisição de estoques”, fortalecendo a inserção e a articulação com instrumentos privados de apoio à comercialização, como o Prêmio para Escoamento do Produto (PEP), Valor para Escoamento de Produto (VEP) e Contrato de Opção de Venda (este ainda mantém aquisições e participação na conformação de estoques públicos) (Delgado e Conceição, 2005, p. 29). Nos anos 2000, como demonstram Conceição (2005) e Delgado e Conceição (2005), não houve mudanças significativas nas políticas de comercialização e estoques, seguindo os delineamentos da década de 1990.²

² Merece ser destacada a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) em 2008, que estabeleceu a modalidade de Subvenção Direta, que assegura ao extrativista o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior àquele fixado pelo governo federal. Segundo Cerqueira e Gomes (2012), um dos aspectos importantes que diferencia a PGPM-Bio da PGPM “tradicional” consiste no apoio governamental a um universo específico de produtores: os povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. Cabe salientar também a proposta de projeto de lei de criação da PGPM da Agricultura Familiar em 2011, visando diminuir a volatilidade nos mercados regionais, e contribuir na regulação e na formação dos preços dos produtos contemplados nos principais centros de produção da agricultura familiar.

É importante salientar que a PGPM e seus instrumentos de aquisições governamentais contemplam produtos não perecíveis (estocáveis), em sua maioria tradicional do ponto de vista da comercialização e, não raro, com forte relação com as agroindústrias (por exemplo, algodão, feijão, milho, arroz e trigo). Trata-se de aquisições não regulares, que variam de acordo com o comportamento dos mercados. As aquisições públicas são realizadas quando os preços de mercado estão abaixo dos Preços Mínimos, com a intenção de garantir um preço básico que assegure pagar, no mínimo, os custos variáveis ou, dependendo do parâmetro desse referencial de preço, transferir renda aos produtores, por meio da regulação do preço de mercado no patamar do preço mínimo. Nestas décadas de execução da PGPM, os estoques públicos constituídos foram utilizados para várias finalidades: venda para regulação do preço (com pouca eficiência na década de 1990), venda para mercados privados, doações emergências e repasse para alguns programas institucionais, como a rede Somar e o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) (Almeida, 2014).

Outro exemplo de mercado institucional refere-se à alimentação escolar, que estruturou-se institucionalmente como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no final dos anos 1970. Neste mercado, até meados da década de 1990, o gerenciamento e a aquisição de alimentos eram, em grande medida, centralizados no governo federal, atendendo principalmente aos interesses da indústria alimentícia (Spinelli e Canesqui, 2002). Por meio de licitações públicas, o governo federal comprava e distribuía para todo o território nacional um conjunto de alimentos formulados e industrializados por um número restrito de empresas, conformando uma estrutura operacional que apresentou várias distorções: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da alimentação escolar, cardápios nacionais padronizados desconsiderando a diversidade alimentar regional, deslocamentos e afastamentos entre a esfera da produção e do consumo, distanciamento da origem rural da alimentação com o produto final consumido nas escolas, etc. (Spinelli e Canesqui, 2002). Para Maluf (2009, p. 2), “Em boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aquisições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas capazes, por exemplo, de enviar biscoitos ou salsichas do sul-sudeste até a Amazônia.” Fruto desta estrutura, em muitos casos, os alimentos chegavam aos locais de destino já vencidos ou impróprios ao consumo humano (Triches, 2010).

Em meados dos anos 1990 teve início a descentralização dos recursos, cabendo aos estados e municípios a responsabilidade de elaborar os cardápios,

adquirir os alimentos, e realizar o controle de qualidade (Triches, 2010). Embora a descentralização favorecesse a aquisição de alimentos locais, frescos e coerentes com a cultura alimentar local, a mesma não assegurava a aquisição direta (e diferenciada) de produtos dos pequenos agricultores, não sendo raro a continuação da participação de atacadistas e indústrias de alimentos na alimentação escolar e a oferta de alimentos “industrializados formulados”. O mercado institucional da alimentação escolar continuava ocorrendo via licitações públicas (lei nº 8.666/1993), adquirindo um conjunto variado de produtos alimentares, pautados pelo princípio da economicidade da Constituição Federal, não raro industrializados, desvincilhados da cultura alimentar local, da produção alimentar local, e atrelados a empresas do sistema agroalimentar que conseguem ser mais competitivas nos processos licitatórios. A descentralização contribui para miminizar a concentração de empresas no mercado institucional da alimentação escolar – possibilitando a inserção de empresas de menor porte e inseridas no contexto regional das escolas –, mas ainda não havia mecanismos explícitos de apoio à agricultura local, aos agricultores familiares e uma alimentação saudável.³

Em 2003 teve início o PAA e com ele várias mudanças na perspectiva dos mercados institucionais. Trata-se do primeiro programa de compras públicas com uma orientação exclusiva para a agricultura familiar, articulando-a explicitamente com a segurança alimentar e nutricional. O Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), incluídas aqui as categorias assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens e comunidades indígenas. Recentemente, o PAA também deu início a um processo de estímulos institucionais para promover e incrementar a participação de mulheres e de agricultores familiares em maior vulnerabilidade social (beneficiários do Programa Bolsa Família) (Brasil, Presidência da República, 2013; Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2013a e 2013b; Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2011). Ao se trabalhar com o enfoque da SAN buscam-se formas mais equitativas de produzir os alimentos (Maluf, 2001) e, neste sentido,

³ A alimentação escolar passou por uma nova mudança institucional importante em 2009 (portanto, após a criação do PAA) com a lei nº 11.947, que estabeleceu que do total de recursos repassados pelo FNDE para o PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios “diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”. Experiências de certos municípios na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e o aprendizado institucional do PAA sinalizavam as possibilidades, as dificuldades e as virtudes da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar.

assume prioridade o fortalecimento dos diversos segmentos que integram a agricultura familiar, os quais por muito tempo permaneceram à margem das políticas públicas, encontrando dificuldades para produzir, sobretudo no que tange ao acesso à terra e aos meios de produção.

Para promover a participação dos agricultores familiares, o PAA dispensou o uso de licitações, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional. Esta é uma inovação institucional importante, pois, como já mencionado, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) restringia a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados a partir de escalas de produção superiores e custos de produção menores.

O PAA promove a aquisição de um conjunto diverso de alimentos, resultante da oportunidade de agricultores e suas organizações ofertarem o que dispõem para comercializar, desde que manifesto e acordado nos projetos estabelecidos com a Conab ou prefeituras e governos estaduais. Esse processo, associado ao estabelecimento de relações de parceria e confiança com as entidades socioassistenciais e da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, permitiu que as famílias vendessem uma pauta de produtos extremamente diversificada, o que, por sua vez, contribuiu para o fortalecimento e o resgate da cultura alimentar regional. Um amplo leque de produtos pode ser adquirido da mesma unidade familiar, muitos deles produzidos anteriormente sem destinação comercial, restritos aos espaços do consumo familiar e às relações de reciprocidade.

Não raro são produtos característicos da produção para o autoconsumo, da subsistência das famílias, cultivados em pequenas quantidades, em áreas próximas a casa ou não usadas para os cultivos comerciais principais (Siliprandi e Cintrão, 2014). Segundo Siliprandi e Cintrão (2014, p. 119), “há 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”. Similarmente Mielitz (2014, p. 67) salienta que “vários produtos anteriormente abandonados da prática alimentar cotidiana por não serem considerados modernos, principalmente pelos mais jovens, voltam a ser consumidos”. Isto significa o resgate de produtos, modos de fazer, receitas e de histórias de pessoas, comunidades e lugares. A diversidade produtiva, alimentar e cultural da agricultura familiar é aflorada quando se observa o relacionamento do Programa com extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, quilombolas, catadoras de mangaba, etc.

Além disso, o PAA estimula a produção agroecológica e orgânica com um sobre-preço de até 30% aos produtos cultivados segundo tais manejos e com o incremento no valor de comercialização por DAP/ano nas modalidades de doação simultânea. Ademais, desde o seu início, promoveu a aquisição de sementes crioulas, retirando da marginalidade as sementes locais e permitindo fortalecer os processos sociais de resgate e uso dessa biodiversidade que se opõe aos sistemas “modernos” da revolução verde e o uso das sementes transgênicas. Estas medidas também contribuíram para a autonomia das unidades familiares por meio da promoção de uma matriz produtiva orientada pela redução de insumos externos à propriedade e pela coprodução com a natureza (Ploeg, 2008). Como citaram Moreira *et al.* (2010, p. 210), este diferencial no preço visa promover “outra matriz tecnológica pautada na produção de alimentos limpos, saudáveis, sem agrotóxicos, que respeita os diversos modos de vida das populações do campo, fortalecendo a cultura alimentar de cada região e a manutenção da sociobiodiversidade”.

No PAA, os alimentos são produzidos no local/territorial e consumidos, preferencialmente, ali mesmo. Procura-se reduzir as distâncias entre produção e consumo, estimulando a economia local. Desde o início do Programa tem havido esforços do governo federal e das iniciativas locais de aproximar os agricultores familiares e os consumidores, de modo a qualificar os arranjos institucionais colocados em ação e a gerar compromissos e compreensões entre todos os atores envolvidos. Neste sentido, Belik e Domene (2012, p. 63) observaram que os agricultores que participam do PAA estão mais preocupados com a qualidade e a segurança sanitária de seus produtos devido à sua estreita relação com os consumidores. O que está em jogo é a construção de canais curtos de comercialização, em contraposição aos circuitos longos e à desconexão entre produção e consumo, assegurando a construção e o resgate de identidades. Nos circuitos curtos de comercialização, a origem rural e pessoal (e não industrial e “impessoal”) do alimento é valorizada, a cultura produtiva e alimentar é resgatada, valorizando a identidade e o trabalho daqueles que produzem e transformam os alimentos, provocando ressignificações do e no rural próximo. É a ruralidade da agricultura familiar que “toma corpo” e se anima.

Ao comparar o formato deste mercado institucional com os demais mencionados acima, observam-se mudanças importantes: a) de aquisições públicas de “qualquer” produtor rural brasileiro (ou empresa, no caso da alimentação escolar), passa-se a beneficiar exclusivamente a agricultura familiar, os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, as comunidades quilombolas e os demais povos e comunidades tradicionais, com preocupações relativas ao atendimento da diversidade socioeconômica e cultural desta categoria social;

b) de compras públicas de um único produto e de apoio a cadeias produtivas presente na PGPM, estimula-se a diversificação dentro das unidades de produção, por meio da comercialização de um conjunto variado de produtos; c) de aquisições que poderiam envolver grandes distâncias e amplos mercados (ainda que com repercussões no espaço local por meio da interferência na regulação dos preços), promove-se os circuitos curtos de comercialização e a aproximação entre produtores e consumidores; d) de aquisições de produtos de “qualquer lugar”, sem preocupações com articulações entre o local de produção e o lugar de consumo, valoriza-se os produtos do “lugar”, relacionados com a cultura produtiva e alimentar regional; e) de aquisições que não tinham preocupações com sistemas produtivos e modelos tecnológicos passa-se a estimular a agroecologia; e f) de aquisições com foco central no produtor rural, realizam-se aquisições orientadas à valorização do trabalho da família (homens, mulheres e jovens) e, também, ao atendimento das necessidades dos consumidores, promovendo, assim, uma relação virtuosa de fortalecimento da segurança alimentar e nutricional no contexto do território.

Deste modo, ainda que os mercados institucionais não sejam “novidades” no período recente brasileiro, as mudanças provocadas pelo PAA são demarcadoras de mudanças expressivas na trajetória dos mesmos. A agricultura familiar, o consumo social e a segurança alimentar e nutricional passam a serem elementos abarcados e constitutivos de parte deles, notadamente no PAA e, a partir de 2009, no PNAE. Por trás destas mudanças há muitas alterações no meio rural brasileiro, na participação do rural no desenvolvimento do país, na compreensão sobre o papel do Estado, nas relações entre Estado e sociedade civil, nos “repertórios de ação coletiva” (Tilly, 1993) dos movimentos sociais, na interpretação dos estudos rurais, etc., impossíveis de serem sumarizadas neste trabalho.⁴ Contudo, são notáveis as modificações na compreensão sobre o desenvolvimento rural, sobre quais atores são protagonistas neste processo, e sobre distintos modelos de se fazer agricultura.

Dez anos de PAA: trajetória, desafios e contribuições para o desenvolvimento rural

De acordo com a Figura 1, a seguir, os recursos aplicados no PAA, de um modo geral, têm sido crescentes, exceto nos anos de 2007 e 2011, quando

⁴ Neste sentido, ver Grisa (2012), Costa (2010), Triches (2010), Menezes (2010), Muller (2007), Delgado, Conceição e Oliveira (2005), Schmitt (2005) e também o primeiro capítulo deste livro.

houve um pequeno decréscimo em relação aos anos anteriores. Em 2003 o PAA aplicou um montante de cerca de R\$ 145 milhões de reais e em 2012 este montante alcançou o valor de R\$ 838 milhões de reais. Cabe destacar que dados preliminares do PAADATA para 2013 indicam uma queda brusca nos recursos aplicados, sendo o total correspondente a R\$ 442.703.401,85, o equivalente a cerca de 52% comparado ao ano anterior. Relatório de execução 2013 da Conab também aponta dados similares (Brasil, Conab, s.d.). Em 2013, a Companhia executou apenas 38% dos recursos em relação a 2012, totalizando R\$ 224.517.124,45. Como afirma o relatório, “A baixa execução pode ser atribuída a fatores diversos, a exemplo da seca ocorrida no nordeste, envolvimento das Superintendências Regionais (deslocamento de funcionários que trabalham com PAA) no programa Venda em Balcão, redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física, remodelação dos [ou criação de novos] normativos e outros fatores que somados culminaram neste desfecho” (Brasil, Conab, s.d., p. 4). Todavia, também deve ser acrescentado nesta redução o efeito de certa “apreensão judicial” recente que recaiu sobre o Programa e aos atores envolvidos em sua execução, seja em âmbito nacional, seja nos espaços locais (Triches e Grisa, 2014).

Embora os dados sinalizam para o crescimento dos recursos orçamentários, é importante destacar que este crescimento tem ocorrido em um ritmo lento diante das demandas dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e das organizações vinculadas à segurança alimentar e nutricional, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Nas pautas de reivindicações 2007/2008 da Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) já se observava a demanda pela destinação de R\$ 1 bilhão de reais para a categoria social (Fetraf, 2007; Contag, 2007). No documento final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007) demandava-se a destinação de não menos de 10% do orçamento destinado ao PRONAF para o PAA (Brasil, Consea, 2007). Considerando estas demandas e que o PAA tornou-se uma referência para agricultores familiares, movimentos sociais e governos de outros países, sendo “replicado” em outros contextos sociais, chama a atenção que se trata de um programa relativamente modesto em termos de recursos aplicados e de expansão dos mesmos. Como comenta Mielitz (2014, p. 67), “ainda é um valor absoluto muito baixo comparativamente às dimensões do orçamento brasileiro, do problema em si e ao potencial do Programa”.

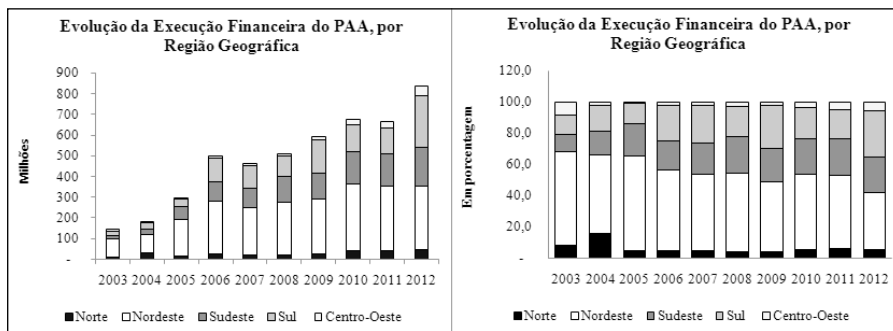


Figura 1 – Evolução (absoluta e relativa) da execução financeira do PAA entre as regiões brasileiras, no período de 2003 a 2012

Fonte: Dados do MDS (2013).

Ao analisarmos a distribuição dos recursos do PAA entre as regiões brasileiras no período 2003 a 2012 (Figura 1), observamos a prevalência da região nordeste. 47% dos recursos do PAA neste período foram aplicados nesta região. A existência da modalidade PAA Leite direcionada especificadamente para este contexto e para o norte do estado de Minas Gerais e “os princípios criadores do Programa” (Mielitz, 2014, p. 66) visando os locais com incidência de insegurança alimentar e pobreza rural explicam esta concentração dos recursos. Em segundo lugar, destaca-se a região sul (22%), seguida pelo sudeste (21%). As regiões norte e centro-oeste participam com pequenos percentuais, sendo eles 6% e 4%, respectivamente. Chama a atenção, no entanto que em 2012 a região nordeste reduziu sua participação. Em 2005 esta região recebeu cerca de 60% dos recursos totais do PAA (percentual mais elevado) e em 2012 este percentual situava-se em 36,72% (o percentual mais baixo de participação nos dez anos de existência do Programa). Estes dados nos chamam a atenção sabendo que, com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) lançado em 2011, havia expectativas de incremento de participação no PAA da população em condições de pobreza e insegurança alimentar, mais concentrada no nordeste e no norte do país. A seca ocorrida em 2012 e 2013 no nordeste pode ter contribuído para esta redução de participação.

Conforme a Figura 2, o número de agricultores fornecedores ao PAA apresentou um importante crescimento no período de 2005 a 2006 (216%), reduzindo um pouco em 2007, para em seguida retomar a trajetória de crescimento, ainda que em ritmo diminuto. Em termos absolutos, o número de agricultores familiares fornecedores passou de cerca de 150 mil em 2006 para pouco mais de 185 mil em 2012. Dados preliminares do PAADATA

apontam que apenas 96.533 agricultores familiares fornecedores participaram do Programa em 2013. Do mesmo modo, o Relatório de execução 2013 da Conab sinaliza para o atendimento de 41.412 unidades familiares na condição de fornecedoras (Brasil, Conab, s.d.).⁵

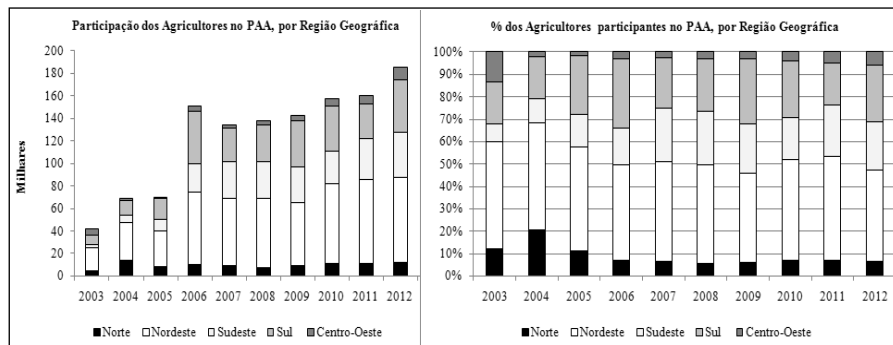


Figura 2 – Evolução (absoluta e relativa) da participação dos agricultores familiares fornecedores no PAA entre as regiões brasileiras, no período de 2003 a 2012.
Fonte: Dados do MDS (2013),

Os dados acima indicam que se trata de um número relativamente baixo proporcionalmente ao total de estabelecimentos rurais familiares no Brasil, alcançando apenas cerca de 4,2% dos agricultores familiares (Mielitz, 2014). Diversos estudos realizados ao longo dos 10 anos do Programa ressaltam que o Programa pode contemplar, indiretamente, um público maior de agricultores, seja pela possível elevação dos preços dos produtos para os demais agricultores do local/regional, seja pela promoção/criação de outros mercados e canais de comercialização (a exemplo da demanda pelos mesmos produtos nas feiras livres), ou ainda pela valorização comercial de produtos que não eram “apreciados” ou demandados nos circuitos “tradicionais” de comercialização (Delgado, 2013; Pandolfo, 2008; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005). No entanto, chama a atenção que, diante da expressividade internacional do Programa e das demandas das organizações sociais rurais, os números de agricultores fornecedores e recursos aplicados sejam relativamente baixos.

⁵ Na Figura 2 também é possível observar que a região nordeste sempre apresentou participação predominante em termos de agricultores fornecedores ao longo dos 10 anos. Em 2012, 40,5% dos agricultores familiares que acessaram o Programa eram desta região. Em segundo lugar observa-se a participação da região sul (com excessão dos anos 2007, 2008 e 2011, quando o sudeste se destacou).

Alguns elementos podem ser destacados neste sentido. Um deles refere-se à complexidade envolvida na execução do Programa, principalmente nas modalidades com doação simultânea, que exigem a articulação de um amplo conjunto de atores no âmbito nacional e local. Ministérios, governos estaduais, prefeituras, organizações não governamentais, movimentos sociais, organizações de assistência técnica e extensão e outros mediadores sociais são atores importantes na governança do Programa. Ao analisar diferentes arranjos institucionais envolvidos na execução do PAA, Muller, Fialho e Schneider (2007) afirmam que o envolvimento e a articulação destas várias organizações poderiam contribuir para a aquisição de habilidades e conhecimento no conjunto da “rede envolvida”, para a canalização dos investimentos públicos para as áreas prioritárias, para a minimização de “distorções” e para a cogestão das políticas públicas. No entanto, os desafios de articulação política e de logística deste amplo conjunto de atores e organizações complexificam a execução do Programa.

Embora os esforços realizados, a interssetorialidade em âmbito nacional permanece um desafio político e institucional importante; nem sempre o poder público municipal/estadual é parceiro na execução do Programa; não raro as organizações da agricultura familiar não estão constituídas ou encontram-se em uma fase inicial de estruturação (com pouca experiência em gestão administrativa e capital físico); geralmente as entidades socioassistenciais também apresentam limitações de recursos humanos e estruturais (sendo sua participação comumente restrita a contribuições na governança geral do Programa e não na proposição de projetos); e nem sempre há organizações sociais mediadoras que tomam a iniciativa ou potencializam a articulação política e a governança necessária para a execução do Programa.

Estes elementos citados não implicam que contextos com estas características não possam participar do Programa, todavia trata-se de uma construção social e política que demanda tempo e apoio, e que não necessariamente é linear. Para tanto, torna-se necessário a atuação permanente do Estado e das organizações e movimentos sociais na publicização de informações, capacitações para o gerenciamento dos projetos, apoio da assistência técnica e extensão rural pública, e subsídios em infraestruturas e para governança e a gestão social dos projetos. Também é importante a articulação das políticas públicas e o fortalecimento de ações interssetoriais entre Ministérios e demais órgãos da administração pública, incluindo ações articuladas, por exemplo, com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Instituto Chico Mendes de Conservação (ICMBio). Como será apontado a seguir, o PAA apresenta a característica

de dialogar com a diversidade da agricultura familiar e a participação destas organizações poderia potencializar o atendimento de suas especificidades.

Outro elemento importante refere-se à descontinuidade dos projetos. Este fato afeta todos envolvidos na governança do Programa. Para os agricultores significa a necessidade de buscar novos mercados temporários, o retorno a mercados “tradicionais” como aqueles mediados pelos intermediários e, em muitos casos, a perda da produção. Para as organizações da agricultura familiar, além de limitações de ordem administrativa e financeira, estas descontinuidades afetam a legitimidade das mesmas, o capital social, e o poder de mobilização e articulação de seus associados/cooperativados. Implicações de ordem política e legitimidade social também recaem sobre as organizações mediadoras que “precisam explicar” as interrupções e as descontinuidades do Programa. Para as entidades socioassistenciais e para as pessoas/famílias em situação de insegurança alimentar significa um incremento da fragilidade social e a potencialização (quando possível) de outras ações e políticas públicas, como a arrecadação de alimentos e doações na comunidade e a busca pelo Programa Bolsa Família. Em seu conjunto estas descontinuidades afetam o capital social e a mobilização política em jogo.

Visando minimizar estas descontinuidades, os termos de adesão realizados por municípios e governos estaduais preveem a execução por cinco anos, podendo ser renovados por período similar. Todavia o formato institucional dos Termos de Adesão tem incitado algumas inquietações para as organizações da agricultura familiar, notadamente no que concerne à ausência explícita do papel a elas atribuído e à promoção do associativismo.

Outro fator frequentemente citado pelas organizações sociais refere-se à crescente “burocratização” do Programa (ANA, 2014; Contag, 2014). Segundo estas organizações, o crescente número de regras tem dificultado a execução do mesmo e uma certa “apreensão jurídica” sobre as organizações sociais coloca desafios para a permanência no Programa. Estudos e avaliações indicam que o PAA se aproxima maioritariamente de suas finalidades quando gestores públicos, mediadores sociais e beneficiários conformam uma “coalizão de interesses” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999) em torno da agricultura familiar, compreendem as especificidades da categoria social, engajam-se na execução do programa e aproximam as regras às demandas locais (ANA, 2014; Triches e Grisa, 2014; Muller, Fialho e Schneider, 2007; Mattei, 2007). Contudo, em virtude destas aproximações, em alguns destes contextos a execução do Programa tem sido colocada em suspeita, em causa, ou interrompida (ANA, 2014; Triches e Grisa, 2014).

Também contribuem para o “tamanho” do PAA algumas dificuldades de a agricultura familiar se ajustar às normas sanitárias e à classificação de

produtos de origem vegetal. Muitas organizações da agricultura familiar constituíram-se e iniciaram suas atividades de processamento e agroindustrialização estimuladas pelo Programa, no entanto, em decorrência deste processo de estruturação inicial e das dificuldades em atender aos padrões da vigilância sanitária (construídos a partir de normas gerais da indústria alimentar e não das especificidades da categoria social), estas organizações encontram limitações para se inserir e permanecer no PAA. Neste sentido, é preciso construir mecanismos e instrumentos que, prezando pela segurança sanitária e alimentar, sejam flexíveis às particularidades da agricultura familiar, ao processamento artesanal frequentemente observado no Programa, e às formas de comercialização pautadas pelos circuitos curtos.

Em que pesem estes elementos, também devem ser mencionadas as contribuições que o PAA oferece ao desenvolvimento rural (algumas já apontadas na seção anterior). Neste sentido, um primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao esforço de dialogar com a diversidade econômica e social da agricultura familiar. Em sua estrutura, o Programa comporta desde agricultores familiares mais estruturados economicamente, que acionam o mercado institucional em complementação com outros mercados, até os agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social, cuja participação no Programa pode significar a relação predominante com os mercados ou mesmo a retomada de inserção produtiva comercial (Brasil, MDS, 2014; Grando e Ferreira, 2013).

Há um esforço importante de incorporar na política pública segmentos sociais que se encontram em maior vulnerabilidade e fragilidade social, para os quais o PAA pode significar um instrumento para a inclusão produtiva e para a promoção da própria segurança alimentar e nutricional, por meio do incremento da produção e do consumo de alimentos diversificados produzidos no próprio estabelecimento. É salutar este movimento que o Programa incita de manutenção ou de retorno do relacionamento com a terra, de estratégias de reprodução social pautadas por modelos de agricultura geralmente diversificados e promotores de “autonomia”, e de inclusão produtiva de segmentos em situação de vulnerabilidade social.

Vários relatos e estudos destacam a atuação do Programa com agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social e as oportunidades abertas com a criação de mercados para produtos excedentes ao consumo familiar; outros apontam que alguns grupos sociais que produziam pouco passaram a incrementar a sua produção com fins comerciais e para o autoconsumo; também há relatos de melhorias na infraestrutura familiar e coletiva; e algumas pesquisas também apontam que o PAA possibilitou a permanência no trabalho na agricultura em contraposição à busca por trabalho em outros setores, sendo

estes muitas vezes sazonais e distantes da residência das unidades familiares (Molina *et al.*, 2014; Siliprandi e Cintrão, 2014; Brasil, MDS, 2014; Nehring e McKay, 2013; Delgado, 2013; Medeiros *et al.*, 2011; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005). Ainda que com importantes limitações estruturais, segmentos mais vulneráveis da agricultura familiar aproveitaram as oportunidades de produção e de comercialização proporcionadas pelo PAA e fortaleceram a sua reprodução social.

No entanto, considerando que a agricultura familiar sempre teve dificuldades de participar dos demais mercados institucionais observados na história agrícola brasileira, é importante que o Programa continue também com sua ênfase no fortalecimento e na estruturação econômica das organizações da agricultura familiar e no apoio à comercialização agrícola. As modalidades Compra Direta e Formação de Estoques, por exemplo, contribuíram para a estruturação de muitas organizações da agricultura familiar e desempenham um papel importante de política agrícola para elas, o que anteriormente com a PGP e as licitações da alimentação escolar (por exemplo) não era recorrente.

O PAA também engendrou diversos processos microssociais que contribuíram para dar visibilidade e valorizar o trabalho e os modos de vida de quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, quilombolas, catadoras de mangaba, pescadores artesanais, indígenas, assentados da reforma agrária, etc. Delgado (2013, p. 7) destaca como “um resultado originalmente não planejado” do Programa “o resgate das iniciativas regionais significativas, portadoras de afirmação da identidade, autonomia e autoestima de comunidades e culturas campesinas, marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional. Experiências concretas com comunidades quilombolas no sul e nordeste, com produtores agroecológicos em todo o Brasil, com produtores de sementes “crioulas” na Paraíba e com comunidades ribeirinhas na Amazônia, são evidências captadas, dos resultados não planejados de resgate da autoestima dessas comunidades, induzidos pelo PAA.”

Também cabem ser destacadas as preocupações relativas ao fortalecimento e à visibilidade da participação das mulheres, tendo em vista as características produtivas do PAA associadas notadamente às formas de trabalho e aos produtos produzidos pelas mulheres (holericulas, panificados, agroindustrializados, etc.), principalmente nas modalidades de compra com doação simultânea (Siliprandi e Cintrão, 2014). Importantes mudanças normativas foram realizadas no período recente para tirar do “anonimato” o trabalho das mulheres, a exemplo da exigência de percentuais mínimos de participação nos projetos e da destinação de parte do orçamento especificadamente para organizações de mulheres (Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2011). Ainda que precisem ser

investigadas as mudanças que estes normativos provocam no cotidiano, no espaço doméstico e no empoderamento das mulheres, a não existência destes pode contribuir para inviabilizar o trabalho e a atuação das mulheres.

Ainda sobre as contribuições do PAA ao desenvolvimento rural, é importante destacar que algumas modalidades, notadamente aquelas operadas pela Conab, priorizam a participação dos agricultores familiares via suas organizações sociais (cooperativas e associações), visando “fortalecê-los como atores políticos em exercício da cidadania” (Porto *et al.*, 2014, p. 47). Há aqui a priorização de uma ruralidade organizada, potencializando-a para o acesso a outras políticas públicas ou demais ações coletivas. Ademais, o PAA incita aprendizados na gestão de seus procedimentos técnicos, administrativos e financeiros, e na relação das organizações com os mercados, contribuindo para o acesso e à arquitetura de novos canais de comercialização (Medeiros *et al.*, 2011).

É fato que a organização social não está presente em todos os contextos sociais, ganhando relevância, portanto, a atuação de modalidades que aceitam participação individualizada (como a Compra com Doação Simultânea executada via prefeituras e governos estaduais, por meio dos Termos de Adesão com o MDS). Neste sentido, é importante que haja certa concertação entre os diferentes executores do Programa para potencializar as diferentes configurações de execução do Programa nos contextos locais, minimizando possíveis “conflitos” em torno da mesma base social.⁶ Diante das distintas configurações políticas e institucionais que o PAA se manifesta nos espaços locais, também é relevante que hajam estímulos e apoios similares para os atores locais independente da unidade executora. Ademais, não pode ser desconsiderada a ocorrência recente de alguns processos de “judicialização” das organizações sociais, o que pode refletir na minimização da perspectiva organizativa intrínseca ao Programa, como diversas organizações e movimentos sociais já manifestaram (ANA, 2014; Jornada de Agroecologia, 2014).⁷

Como já mencionado na seção anterior, o PAA tem importantes contribuições também para a promoção de uma matriz produtiva mais sustentável,

⁶ Normativos recentes estabeleceram que, na modalidade Compra com Doação Simultânea, os agricultores familiares devem optar por uma das unidades executoras (Conab ou Estado ou município) (Brasil, Presidência da República, 2014). A partir deste normativo, a mesma unidade familiar não poderá participar, ao mesmo tempo, da Compra com Doação Simultânea executada via Conab e execução via prefeitura ou governo estadual (Termo de Adesão). Cada unidade familiar poderá estar vinculada a uma única unidade executora.

⁷ Vide também a “Carta Aberta ao Governo e à Sociedade Brasileira sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)”, assinada por 39 organizações e movimentos sociais e divulgada em outubro de 2013.

pautada na diversificação produtiva, no fortalecimento da produção e do consumo local, na valorização das sementes tradicionais, e na produção agroecológica (Costa, 2010; Ghizelini, 2010). Segundo dados de Mielitz (2014), são mais de 400 produtos distintos adquiridos pelo PAA, explicitando a diversidade produtiva e alimentar abarcada. Também têm sido crescentes os recursos aplicados na aquisição de produtos da sociobiodiversidade e de sementes crioulas (Porto *et al.*, 2014). Notadamente em relação a estas últimas, cabe afirmar que a inclusão e o reconhecimento das sementes crioulas como instrumento de uso e resgate da agrobiodiversidade foram mecanismos importantes em prol da agroecologia ao longo da trajetória do PAA.

Todavia, em alguns destes aspectos, há desafios importantes, como o reconhecimento da produção orgânica ou agroecológica. De acordo com Galindo, Sambuichi e Oliveira (2014), a participação das compras de produtos orgânicos em relação ao total de compras do PAA, nas modalidades operadas pela Conab no período de 2007 a 2012, foi pequena, oscilando entre 1% e 3%, ainda que os montantes investidos nestes produtos sejam crescentes. Desconhecimento do sobre-preço e dos mecanismos de avaliação da conformidade orgânica são alguns dos elementos que explicam o percentual baixo de aquisições de alimentos orgânicos.⁸

Considerações finais

Este artigo procurou resgatar a trajetória dos mercados institucionais no Brasil e as inovações ocorridas a partir da criação do PAA. Como visto, a valorização da agricultura familiar, da diversidade alimentar, da produção local e preocupações relativa às formas de produção e de consumo, e à segurança alimentar e nutricional passam a ser novos elementos nos mercados apoiados e estruturados pelo Estado. Esta não é uma mudança trivial. São novos atores, ideias, valores, cores, sabores, e projetos políticos para o rural que entram em cena. Embora a importância econômica e social das práticas anteriores citadas (aquisições de café, aquisições do governo federal – PGPM e licitações públicas para a alimentação escolar), estas, em grande medida, se reportavam a outras “interpretações” sobre o rural, pautadas na valorização econômica de certos setores, na promoção da modernização da agricultura e no suporte de preços e de mercados para determinados produtos e produtores.

⁸ Também pode contribuir para o baixo percentual referido acima o fato de que algumas organizações que estão cumprindo com as regras de conformidade da produção orgânica e agroecológica podem acionar outros mercados, alguns destes mais expressivos em termos de demanda e de preços aferidos.

O artigo também procurou abordar a trajetória de 10 anos do PAA, suas contribuições e seus desafios para o desenvolvimento rural. Observaram-se esforços do Programa em dialogar com a diversidade social e econômica da agricultura familiar, com suas estratégias individuais e de organização social, e com a promoção de uma matriz produtiva pautada pela agroecologia e pelo desenvolvimento sustentável. Também foram apontados fatores que dificultam e limitam a execução do Programa, os quais minimizam a magnitude do mesmo em termos de agricultores beneficiários e recursos aplicados. Estes fatores contribuíram para que a execução do PAA no período recente ficasse aquém das demandas dos movimentos sociais rurais e da sociedade civil organizada e, igualmente, da projeção política internacional adquirida pelo Programa.

Corroborando as várias pesquisas e estudos que já foram realizadas sobre o PAA, a análise realizada neste texto deixa evidente as inovações e as contribuições do PAA para o desenvolvimento rural brasileiro. Nacional e internacionalmente, com grande recorrência, há manifestações sobre as inovações aportadas pelo Programa para as políticas para a agricultura familiar. O desafio no período recente consiste em possibilitar que o PAA se manifeste nas diversas realidades locais na mesma proporção da sua importância para o desenvolvimento rural, das reivindicações da sociedade civil, e de sua reputação política nacional e internacional. O Programa pode assumir um papel estruturante para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional no país, para tanto é preciso fornecer condições orçamentárias e normativas.

Referências

ALMEIDA, A. M. *A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

ANJOS, F. S.; BELIK, W.; CALDAS, N. V. La caficultura en Brasil. Evolución, situación actual y nuevos retos cara al futuro. *Mundo Agrário*, v. 12, n. 23, p. 201.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta política do III Ena*. Juazeiro: ANA, 2014.

BELIK, W.; DOMENE, S. M. A. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo-Brasil. *Agroalimentaria*, v. 18, n. 34, p. 57-72, 2012.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultados das ações da CONAB em 2013*. Brasília: CONAB, s.d.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar Enutricional. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final 2007. Fortaleza, 2007.

_____. *Resolução n. 44, de 16 de agosto de 2011*. Fomenta o acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2011.

_____. Grupo Gestor do PAA. *Resolução n. 59, de 10 de julho de 2013*. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. 2013a.

_____. *Resolução n. 61, de 23 de outubro de 2013*. Estabelece as normas que regem o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA-Leite. Brasília, 2013b.

_____. *Decreto n. 8.026, de 6 de junho de 2013*. Altera os decretos n. 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; n. 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; n. 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. Brasília, 2013c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014a.

_____. Presidência da República. *Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014*. Altera o decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2014b.

CERQUEIRA, E. B.; GOMES, J. M. A. Extrativismo, conservação ambiental e política de preços mínimos para sociobiodiversidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 18 a 21 de setembro de 2012, Belém. *Anais...* Belém: [s.n.], 2012.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*, ano x, n. 3, p. 3-58, 2001.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Política de comercialização agrícola no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

_____. *Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar*. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 993).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). 20º *Grito da Terra Brasil: pauta de reivindicações*. Brasília: CONTAG/FETAGs/STTR, 2014.

_____. *Grito da Terra Brasil 2007: Pauta de Reivindicações*. Brasília: CONTAG/FETAGs/STTR, 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. *Relatório de avaliação do PAA – III Síntese*. Brasília, 2013.

- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 108, jan.-jun. 2005, p. 25-32.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para Discussão, n. 1145).
- FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. *Smallholder integration in changing food markets*. [s.l.]: FAO, 2013.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF). *Pauta de reivindicações da III Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar*. Brasília: FETRAF-Brasil, 2007.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 24.ed. São Paulo: Editora Nacional, 1991.
- GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 184-207.
- GRANDO, M. Z.; FERREIRA, G. S. *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: [s.n.], 2013. (Textos para Discussão FEE, n. 113).
- GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- _____. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 6, n. 2, p. 97-129, 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.
- JORNADA DE AGROECOLOGIA. *Carta da 13ª Jornada de Agroecologia*. Maringá: [s.n.], 2014.
- MACIEL, L. R. *MIA de Alimentos: potencialidades e limites para a agricultura familiar*. Dissertação (Mestrado em Agronegócio). Programa de Pós-Graduação em Agronegócio, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- MALUF, R. S. Alimentação, escola e agricultura familiar. *Boletim do OPPA*, n. 26, maio 2009.
- _____. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sergio. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001, p. 145-168.
- _____. Ações públicas locais de Apoio à Produção de Alimentos e à Segurança Alimentar. *Polis papers*, São Paulo, 4, 1999.

MATTEI, L. 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, 2007.

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).

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010, p.247-264.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 58-73.

MOLINA, W. S. L. Práticas e mecanismos de inovação na construção de mercados para a agricultura familiar. In: SCHNEIDER, S. *et al.* *Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014, p. 193-214.

MOREIRA, C. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero. In: ARANHA, A. V. *Fome Zero: uma história brasileira*. v. II. Brasília: MDS, 2010, p. 206-218.

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

MÜLLER, A. L.; FIALHO, M. A. V.; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v. 1, n. 1, 2007.

NEHRING, R.; MCKAY, B. Ampliando iniciativas de desenvolvimento local: o Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil. *Working paper*, n. 106, 2013.

NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and beyond: institutions, exchange and social structure. In: BRINTON, M. C.; NEE, V. *The new institutionalism in sociology*. New York: Russel Sage Foundation, 1998.

NIEDERLE, P. A. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PANDOLFO, M. C. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. *Agriculturas*, v. 5, n. 2, p. 14-17, jun. 2008.

PLOEG, J. D. V. D. *Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PORTO, S. I. *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: BRASIL. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 34-57.

- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999, p. 117-166.
- SANCHEZ, A.; VELOSO, N.; RAMÍREZ, A. Agricultura familiar y compras públicas: Innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. [s.l.]: FAO, 2014, p. 349-369.
- SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, ano XIV, n. 2, p. 78-88, 2005.
- SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: BRASIL. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014, p. 114-151.
- SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Revista de Nutrição*, n. 15, v. 1, p. 105-117, 2002.
- TILLY, C. Social movement as historically specific clusters of political performances. *Berkeley Journal of Sociology*, n. 38, p. 1-30, 1993.
- TOLEDO, F. S. Taubaté como palco, o Vale do Paraíba como cenário. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 4, n. 3, p. 118-137, 2008.
- TRICHES, R. M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 52., 2014, Goiânia. *Anais...* Goiânia: Sober, 2014.