

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

AMANDA GUARESCHI

A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR: O CASO  
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM TENENTE PORTELA, RS

Porto Alegre

2010

AMANDA GUARESCHI

A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR: O CASO  
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM TENENTE PORTELA, RS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação  
em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul, como quesito parcial para obtenção do título de  
Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

Série PGDR - Dissertação nº 128

Porto Alegre

2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

G914o Guareschi, Amanda  
A operacionalização da política de segurança alimentar : o caso do Programa de Aquisição de Alimentos em Tenente Portela, RS / Amanda Guareschi. – Porto Alegre, 2010.  
113 f. : il.  
Orientador: Sérgio Schneider.  
(Série PGDR – Dissertação, n. 128).  
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.  
1. Segurança alimentar : Políticas públicas : Tenente Portela (RS). 2. Agricultura familiar : Segurança alimentar : Tenente Portela (RS). I. Schneider, Sérgio. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 338.439.66

AMANDA GUARESCHI

A OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR: O CASO  
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM TENENTE PORTELA, RS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação  
em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul, como quesito parcial para obtenção do título de  
Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada com louvor em: Porto Alegre, 30 de agosto de 2010.

---

Prof. Dr. Sergio Schneider - Orientador  
PGDR/UFRGS

---

Prof. Dra. Rita Inês Paetzhold Pauli  
DCE/UFSM

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
PGDR/UFRGS

---

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva  
PGDR/UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho resulta da contribuição de pessoas com as quais tive a oportunidade de conviver e agradeço-lhes nesta ocasião.

Primeiramente, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à sociedade brasileira, pela bolsa de estudos, que foi fundamental para a realização deste trabalho.

Agradeço aos agricultores e aos demais entrevistados, pelo tempo dedicado para as respostas, pela agradável convivência e pelo aprendizado que compartilharam comigo.

Ao meu orientador, Sergio Schneider, eu agradeço a paciência e os ensinamentos. Obrigado por possibilitar que eu visualizasse as ferramentas que precisava para vencer meus obstáculos pessoais e acadêmicos e por, além de cumprido seu papel como orientador, ter sido um excelente conselheiro.

Ao professor Egon Roque Fröhlich que, com sua sabedoria, transmitiu além dos conhecimentos acadêmicos, importantíssimas lições de vida. Obrigado por não desistir de mim e por ser a representação de um modelo ideal de docente.

À equipe de tutores e professores das disciplinas DERAD003 e DERAD010 do PLAGEDER, pelo aprendizado e pela prática da docência. Em especial, ao professor Leonardo Xavier, cuja atenção disponibilizada foi de grande importância para meu crescimento pessoal, e à amiga e colega Gabriela, eterna companheira de “saberes e sabores”.

À equipe do curso de Capacitação para Agricultores e Técnicos sobre o PNAE, pela agradável convivência nas viagens pelo interior do Rio Grande do Sul e pelo aprendizado proporcionado.

Aos colegas do IPODE e do GEPAD, em especial, a Rozane e a Daniela, por compartilharem comigo seus saberes e por seu incentivo na etapa final.

Aos colegas das turmas de mestrado e doutorado, de maneira especial, aos amigos Sarita e Lenivaldo, com os quais muito aprendi e à mais nova amiga Ana Luisa, com a qual muito tenho por aprender. Em especial, agradeço também à colega e amiga Elisângela por dividir comigo os momentos difíceis e os prazerosos, e por sempre acreditar em mim.

Aos meus primos, Alberto e Sara, agradeço a convivência harmônica e, principalmente, a ajuda para manter o equilíbrio.

Ao Augusto, pela paciência, nesta etapa final, e pelo companheirismo em todo o processo.

Aos meus pais, Orlando e Geni, e ao meu irmão Samuel, agradeço pela paciência, pela motivação e principalmente pela confiança depositada em mim.

E a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este momento final fosse concretizado, com a elaboração e a defesa desta dissertação de conclusão do curso de mestrado em Desenvolvimento Rural.

## RESUMO

Esta dissertação discute, a partir do estudo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no município de Tenente Portela (RS), as formas de interação entre os atores sociais e as políticas públicas e, também, os mecanismos de governança utilizados na operacionalização do PAA. O seu objetivo principal consiste em analisar as interfaces e os descompassos entre os dispositivos e os atores que regulamentam o PAA. A pesquisa, que deu origem ao estudo, utilizou dados secundários, técnicas qualitativas de coleta de dados com base em entrevistas semi-estruturadas e observação direta, bem como a consulta a trabalhos já existentes sobre a temática. Com relação às referências teóricas, utiliza-se a perspectiva do Estado na Sociedade de Marques, a fim de analisar o papel do Estado na criação de espaços de atuação entre os atores locais e as políticas públicas. E, à luz de autores como Steiner, Abramovay, Granovetter e Morgan e Sonnino tem-se a concepção de mercados institucionais como sendo construções sociais. O presente trabalho mostra que, utilizando a história e os costumes locais e as relações de proximidade, os atores sociais – a saber: gestores, produtores e representantes dos consumidores – criam soluções para operacionalizar o PAA, adaptando a política pública à realidade local. A conclusão sugere que o mercado institucional criado pelo Programa de Aquisição de Alimentos tem a capacidade de, por um lado, promover a segurança alimentar e nutricional e, por outro lado, construir e/ou fortalecer os mercados para a agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Programa de Aquisição de Alimentos. Agricultura familiar. Segurança alimentar e nutricional.

## ABSTRACT

This essay discusses, from a study of the *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA - Food Acquisition Program) in the municipality of Tenente Portela (RS), the ways of interaction between the social actors and the public policy as well as the governance mechanisms used in putting into operation the PAA. Its main objective is to analyze the interfaces and mismatches between the devices and the agents that regulate the PAA. The research, which led to the study, used secondary data, qualitative techniques of data collection through semi-structured interviews and direct observation as well as benefitting from published works related to the topic. In regard to theoretical references, it is made use of the Marques' perspective of State and Society, in order to examine the role of the State in creating a space for action between local actors and public policy. Also, in the light of authors such as Steiner, Abramovay, Granovetter and Morgan and Sonnino it is employed the concept of institutional markets as social constructions. This study demonstrates that, using local history and practices, and relations of proximity, the social actors – namely, managers, producers, and consumer representatives - create solutions to put into use the PAA, adapting the public policy to the local reality. The conclusion suggests that the institutional market created by the Food Acquisition Program has the ability to, firstly, promote alimentary and nutritional security and, secondly, build and/or strengthen the markets for family agriculture.

**Keywords:** Food Acquisition Program. Family agriculture. Alimentary and nutritional security.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização Geográfica de Tenente Portela, RS .....	55
Figura 2 - Distribuição da população total de Tenente Portela por sexo e idade em 2008.....	59
Figura 3 - Estimativa da população em Tenente Portela por situação de domicílio de 1994 a 2008.....	60
Figura 4 - Organograma do Grupo Temático: Organização da Produção .....	76
Figura 5 - Organograma do Grupo Temático: Logística.....	78
Figura 6 - Beneficiários fornecedores e recebedores do PAA em Tenente Portela, RS.....	89
Figura 7 - Grupo Temático - Cadastro e Contrapartida .....	92

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lei nº 10.696: Instituição do PAA .....	33
Quadro 2 - Marco conceitual sobre agricultor familiar ou empreendedor familiar rural .....	43
Quadro 3 - Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos .....	49
Quadro 4 - Modalidades de execução do PAA e limites de valores máximos por agricultor familiar .....	53
Quadro 5 - Lista de Produtos integrantes do Projeto de 2004.....	64
Quadro 6 - Alteração dos hábitos alimentares das famílias agricultoras .....	74
Quadro 7 - Objetivos específicos aos beneficiários fornecedores do PAA .....	77
Quadro 8 - Lista de produtos comercializados com o PAA.....	83
Quadro 9 - Beneficiários consumidores do PAA e cesta de alimentos distribuída em .....	86
Quadro 10 - Objetivos do PAA em relação aos beneficiários consumidores .....	87
Quadro 11 - Pontos importantes para avaliação do PAA em Tenente Portela, RS.....	88
Quadro 12 - Lista de produtos destinados à alimentação escolar.....	94
Quadro 13 - Lista de Entidades Beneficiadas pelo PAA em Tenente Portela, RS.....	97

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente (Mil pessoas), por situação de segurança alimentar existente no domicílio e situação do domicílio .....	46
Tabela 2 - Número e área dos estabelecimentos agropecuários por condição do proprietário em Tenente Portela, RS no ano de 2006. ....	56
Tabela 3 - Produção agrícola das lavouras temporárias em Tenente Portela no ano de 2008 .	57
Tabela 4 - Produtos da Lavoura Permanente em Tenente Portela no ano de 2008 .....	58
Tabela 5 - Projetos de Doação Simultânea propostos pela COOPERFAMILIAR.....	65
Tabela 6 - Famílias agricultoras beneficiadas pelo PAA em Tenente Portela, RS .....	68
Tabela 7 - Projetos de aquisição na modalidade CPR Especial com Doação Simultânea.....	72
Tabela 8 - PAA na modalidade Doação Simultânea operado pela COOPERFAMILIAR .....	90

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AABB – Associação Atlética Banco do Brasil  
APAE – Associação dos pais e amigos dos excepcionais  
APAGRO – Associação de Pequenos Agricultores Agroecológicos de Tenente Portela  
BB – Banco do Brasil  
CAEAF – Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar  
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial  
CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar  
CDLAF – Compra Direta Local da Agricultura Familiar  
CEASA – Central de Abastecimento  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COMIN – Conselho de Missão entre Índios  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
COOPERFAMILIAR LTDA – Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela  
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento  
CPM – Conselho de Pais e Mestres  
CPR Estoque – Formação de Estoques pela Agricultura Familiar  
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF  
DAPAA – Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos  
EMATER/RS – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
FEE – Fundação de Economia e Estatística  
FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - RS  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPCL – Incentivo à Produção e Consumo de Leite  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPODE – Sementes e Brotos da Transição: Inovação, Poder e Desenvolvimento em Áreas Rurais do Brasil

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PFZ – Programa Fome Zero

PIB – Produto Interno Bruto

PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

POA – Perspectiva Orientada ao Ator

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RS – Rio Grande do Sul

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SIM – Sistema de Inspeção Municipal

SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

SMAMA – Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente

SMECD – Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE MERCADOS SOCIALMENTE CONTROLADOS .....</b>	<b>22</b>
2.1 O PAPEL DO ESTADO NA CRIAÇÃO DE INTERFACES ENTRE ATORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
2.2 OS MERCADOS INSTITUCIONAIS DE ALIMENTOS COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL .....	29
2.3 ATORES E ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA .....	33
<b>3 O PAA E A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL.....</b>	<b>40</b>
3.1 A AGRICULTURA FAMILIAR E A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR ....	42
3.2 O PAA COMO POLÍTICA DE ABASTECIMENTO E CONSTRUÇÃO DE MERCADOS .....	47
3.3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM TENENTE PORTELA-RS ..	53
<b>4 BENEFICIÁRIOS-FORNECEDORES DO PAA: AVANÇOS E ENTRAVES NA INSERÇÃO DOS AGRICULTORES NO PROGRAMA..</b>	<b>67</b>
4.1 QUEM SÃO OS AGRICULTORES?.....	67
4.2 ORGANIZANDO A OFERTA: DO PROJETO DE VENDA À ENTREGA DOS ALIMENTOS .....	76
4.3 A RELEVÂNCIA DA COOPERFAMILIAR NO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES .....	80
<b>5 A RELAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COM OS CONSUMIDORES.....</b>	<b>84</b>
5.1 SURGIMENTO E ORGANIZAÇÃO DA DEMANDA POR ALIMENTOS .....	84
5.2 A AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS ADOTADAS NO PAA EM TENENTE PORTELA .....	87

5.3 A ESCOLHA DAS FAMÍLIAS, DAS ESCOLAS E OUTROS BENEFICIÁRIOS RECEBEDORES: QUEM ENTRA E POR QUÊ? .....	91
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>
<b>APÊNDICE A - Roteiro de questões para COOPERFAMILIAR e EMATER/RS.....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de questões para os beneficiários produtores de alimentos.....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE C – Roteiro de questões para entidades receptoras dos alimentos.....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXO A – Carta aberta ao presidente da República.....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na recente conjuntura internacional, marcada pela polêmica acerca da suposta “crise alimentar”, os debates políticos e acadêmicos trouxeram à tona novas discussões no que diz respeito aos mercados alimentares. No Brasil, a temática emerge como pauta na agenda nacional de discussões, evidenciando, por um lado, a preocupação com a fome e, por outro, as formas de distribuição da produção nacional de alimentos, como problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas.

Despontam, assim, questões a serem analisadas no campo prático e empírico sobre os mercados alimentares. Por um lado, os estudos e os atores sociais e seus representantes sempre colocam a questão de mercado: para quem vender? Ou, para a maioria dos agricultores familiares a pergunta recorrente é: Quem vai comprar o que produzimos? No passado, o acesso aos mercados pelos agricultores familiares tinha como problema a figura dos “atravessadores” que passavam pelo interior e recolhiam, de casa em casa, a produção dos colonos, destinando-a aos mercados nos quais os agricultores familiares não conseguiriam chegar sozinhos. Havia, ainda, casos em que os próprios agricultores tinham que levar o produto ao posto de compra mais próximo, onde, em geral, o atravessador pagava-lhes o pior preço e o dinheiro, além disso, era recebido posteriormente, quando não era usado para quitar produtos que haviam sido previamente retirados como sementes e insumos para a produção. A figura do atravessador detinha, então, o controle do mercado, pois fazia o papel de fornecedor e de comprador do produto final, ganhando nas duas pontas do ciclo de produção.

Nos dias atuais, a figura do atravessador foi trocada pela empresa, agroindústria ou até mesmo a cooperativa que, por vezes, financia a aquisição de insumos e sementes e contrata com o produtor a entrega do produto com preço pré-definido antes mesmo dele ser colhido. Dessa forma, os produtores de alimentos situam-se no mercado como tomadores de preços, entregando parcialmente sua produção para cobrir seus custos, sendo pressionados, de um lado, pelos fornecedores de insumos, sementes e maquinários agrícolas e, de outro, pelas empresas compradoras de sua produção.

Paralela a esta situação, observa-se uma agricultura cada vez mais moderna, mecanizada, além da contínua expansão da fronteira agrícola nacional, de importância evidente para a Balança Comercial brasileira, calcada no modelo produtivista que contribui para a degradação do ambiente. Tal fato, evidenciado por uma menor proteção tarifária e pela



abertura ao comércio internacional, acarretou dificuldades aos pequenos produtores que não conseguiram participar dos mercados convencionais.

Se, pelo lado dos agricultores e dos sindicatos, um dos principais problemas da agricultura familiar é o acesso aos mercados e, sobretudo, mercados que sejam menos oligopolizados, para os estudiosos, sobretudo economistas e sociólogos, a questão dos **mercados** e dos **tipos de mercados** também passou a ser tema de reflexão recente.

Autores como Steiner, Caillé e Abramovay afirmam que o estudo dos mercados somente passou a ser assunto de interesse recentemente, quando a ortodoxia e a visão *mainstream* dos mercados, que os interpreta como sendo pontos de encontro fictícios entre produtores e consumidores, entre oferta e demanda, passou a ser criticada e questionada.

A novidade nestas questões, tanto no âmbito político e prático, quanto analítico e teórico, é a ideia de que: a) os mercados são interações sociais que podem ser construídas e mesmo modificadas pelos atores envolvidos; e b) o Estado pode ter um papel importante e “alavancador” na construção destes mercados, lá, onde eles não existem ou são muito débeis.

Em meio à emergência das discussões sobre a agricultura familiar no Brasil, surgiu o projeto “Sementes e Brotos da Transição: Inovação, Poder e Desenvolvimento em Áreas Rurais do Brasil - IPODE”, que se propõe a analisar as práticas, os processos e as formas de organização que vêm sendo empregados pelos agricultores, objetivando construir alternativas viáveis e sustentáveis para garantir sua reprodução material, bem como preservar e manter as relações de sociabilidade. Este projeto inclui, entre seus eixos temáticos, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual se propõe a articular a produção e o consumo, através de um mercado socialmente construído e regulado institucionalmente.

Assim, “[...] mais do que uma política pública de gestão da oferta e da demanda, o PAA pode ser entendido como um espaço de concertação de interesses entre instituições da sociedade civil e o Estado” (SCHNEIDER, 2007). Neste contexto, o presente trabalho insere-se no Projeto IPODE<sup>1</sup>, objetivando analisar como se dá o processo de organização dos agricultores para fornecer alimentos a este mercado institucional e, ainda, observar como o Estado apresenta-se como mediador das populações demandantes dos alimentos, com vistas a tecer comparações entre as experiências do sul e do nordeste do Brasil.

A partir da participação no Projeto IPODE, oportunizou-se o convite, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, para que representantes daquele grupo temático participassem, como ouvintes, do II Seminário do Programa de Aquisição de

---

<sup>1</sup> Apoiado com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Alimentos (PAA) - Balanço e Perspectivas, com o propósito de aproximar-se das discussões sobre a temática. Neste evento, houve a participação do Estado, da Sociedade Civil, de Movimentos Sociais ligados à agricultura, bem como dos participantes do PAA, assim como fornecedores ou recebedores dos alimentos.

No retorno do evento, que contribuiu para a delimitação do tema de pesquisa, começou-se a traçar os objetivos deste trabalho e a buscar-se informações sobre a participação de municípios gaúchos na experiência do PAA. Outro importante ponto de partida diz respeito ao trabalho de Müller (2007) que analisou o processo de construção do PAA, adotando como referencial teórico a perspectiva do Estado na Sociedade e das redes e comunidades de política. Afastando-se das tradicionais avaliações dos limites e sucessos de políticas públicas, o estudo de Müller propôs a relevância da análise da trajetória de construção de uma política, tendo em vista seus poucos anos de implementação.

Müller (2007) evidenciou que, na rede do PAA, há uma forte interação entre sociedade civil e Estado e, neste sentido, constatou como benéfica a participação de atores de movimentos sociais que passaram a fazer parte da estrutura de governo, e o conhecimento e o envolvimento deles foi considerado fator determinante para o surgimento do programa. Tal pesquisa aponta como potencialidade para estudos futuros o acompanhamento do processo e da construção do PAA, que, como toda política, está em constante transformação.

Não obstante, tendo em vista que, na ocasião de seu estudo, o PAA estava em fase de implementação, Müller não abordou a experiência da operacionalização do Programa, sinalizando a necessidade de que estudos posteriores pudessem suprir tal carência, fazendo uso da mesma perspectiva teórica.

Assim sendo, a partir da participação no projeto de pesquisa IPODE, bem como da possibilidade de visualização mais profunda da temática na oportunidade do II Seminário Nacional de Avaliação do PAA e tendo em vista os apontamentos evidenciados na pesquisa de Müller (2007), buscou-se, através da Superintendência Regional da CONAB – RS, bem como do escritório central da EMATER/RS, informações sobre municípios participantes do PAA no Estado e, em continuidade, visualizou-se, na experiência do município de Tenente Portela, a possibilidade de pesquisa, tendo em vista sua participação no programa desde o segundo ano de funcionamento do mesmo.

A partir das motivações expostas e de visita exploratória ao município, traçou-se como problema a ser pesquisado o seguinte: Tendo em vista os pressupostos da segurança alimentar e nutricional e a garantia de outra forma de inserção mercantil, ou seja, a construção social dos mercados, questiona-se, como se estabelecem as relações sociais entre os atores locais

com vistas a implementar e operacionalizar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Tenente Portela - RS?

Este trabalho teve como objetivo principal analisar os mecanismos de interação entre os atores sociais envolvidos na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no período de 2004 a 2009, no município selecionado. Deste objetivo central, desencadeiam-se quatro objetivos. O primeiro consiste em estabelecer, como marco analítico, o papel do poder público na gestão, no controle e na regulação de políticas de segurança alimentar. O segundo buscou interpretar a interface entre políticas agrícolas e de segurança alimentar que possibilitaram a criação do Programa de Aquisição de Alimentos. O terceiro objetivo específico procurou identificar os mecanismos técnicos, políticos e organizacionais envolvidos na operacionalização do PAA. O quarto objetivo específico propõe-se a verificar o processo de inserção dos fornecedores e dos consumidores do município de Tenente Portela no Programa de Aquisição de Alimentos.

Visando a responder o problema de pesquisa anteriormente mencionado, bem como atender aos objetivos propostos, utilizou-se, como procedimento para realização da pesquisa, a metodologia qualitativa, no entanto, discorrer sobre o planejamento de pesquisas com metodologias qualitativas não é tarefa fácil “[...] em primeiro lugar porque, ao contrário do que ocorre com as pesquisas quantitativas, as investigações qualitativas, por sua diversidade e flexibilidade, não admitem regras precisas, aplicáveis a uma ampla gama de casos” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998, p.147).

Optou-se por esta forma de pesquisa, pois, para os autores Diehl e Tatim (2004), os estudos qualitativos podem descrever a complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis, compreender e classificar os processos dinâmicos vividos por grupos sociais. Assim sendo, a análise é tanto mais profunda que facilita o melhor entendimento do comportamento dos indivíduos.

Os métodos qualitativos não apresentam tamanho da amostra fixo, uma vez que a população, de acordo com Triviños (2001), é considerada somente como referência. Neste sentido, mostra-se que tal tipo de pesquisa não visa a generalizações dos resultados obtidos em seus estudos, mas, sim, “[...] obter generalidades, idéias predominantes, tendências que aparecem mais definidas entre as pessoas que participaram no estudo” (TRIVIÑOS, 2001, p. 83).

Enquanto o método quantitativo coleta as informações estatisticamente, a metodologia qualitativa permite ao pesquisador uma estrutura mais aberta e, neste aspecto, Triviños (2001) mostra exemplos como a entrevista semi-estruturada, através da qual é permitido ao investigador, quando não satisfeito com as respostas as suas perguntas iniciais, criar novas

interrogações. Quanto à entrevista semi-estruturada, Bêni (2002, p. 241) afirma que “[...] sua principal característica é basear-se em um roteiro que apresenta questões com respostas abertas, não previamente codificadas, nas quais o entrevistado pode discorrer livremente sobre o tema ou pergunta proposta”.

Os dados utilizados, no presente estudo, são provenientes de entrevistas com os atores diretamente envolvidos com o PAA, operacionalizado pela Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela (COOPERFAMILIAR LTDA) em suas diferentes fases. Através das entrevistas com os informantes tidos como chave, foram localizados os agricultores e os representantes das entidades receptoras dos alimentos para a realização das entrevistas. Assim, além dos informantes chave, que forneceram informações sobre a trajetória do PAA em Tenente Portela, entrevistou-se doze agricultores e sete representantes dos recebedores de alimentos.

Embora o número de agricultores familiares e entidades envolvidas no PAA ao longo dos anos de existência do Programa no município seja maior, julgou-se o número de entrevistados suficiente, pois, na pesquisa qualitativa, não há determinação prévia do número de entrevistas e as respostas obtidas estavam no ponto de saturação que, de acordo com Santos e Santos (2008, p. 717), “[...] surge a partir de certo número de entrevistas, quando o pesquisador tem a impressão de não apreender nada de novo no que se refere ao objeto de estudo”.

Para caracterizar o “município caso”, realizou-se, num primeiro momento, um levantamento de dados secundários envolvendo aspectos socioeconômicos, demográficos e agropecuários, respeitando duas características: a) dados provenientes de censos e estatísticas oriundos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação de Economia e Estatística (FEE); e b) informações sistematizadas em relatórios técnicos e trabalhos de pesquisa já realizados na região.

A partir destes dados obtidos, para uma observação preliminar, criou-se um roteiro semi-estruturado aplicado aos informantes chave e que contemplava o histórico do PAA em Tenente Portela, roteiro que consta no Apêndice A. Após a realização das entrevistas com os atores chave, construiu-se um roteiro semi-estruturado de questões para os agricultores fornecedores (Apêndice B) e outro roteiro para os representantes das entidades ou associações receptoras dos alimentos (Apêndice C).

Creswell (2007, p. 203) assevera que “[...] particularmente na pesquisa qualitativa, o papel do pesquisador como instrumento primário de coleta de dados necessita de identificação de valores pessoais, suposições e vieses no início do estudo”. Há, pois, a necessidade de que o entrevistador interaja de forma positiva com os entrevistados, a fim de estabelecer uma

relação de confiança entre eles, que lhe facilita a aceitação para participar da pesquisa. Neste trabalho, esta boa relação foi de importância evidente, tendo em vista a concordância de participação por parte dos entrevistados, bem como a disponibilização de materiais complementares considerados úteis à pesquisa.

A terceira fonte de informações refere-se aos documentos disponibilizados pela COOPERFAMILIAR, com informações sobre a operacionalização do programa, como contratos, lista de produtos, lista de participantes e outros documentos considerados relevantes à pesquisa e, ainda, aos dados fornecidos pela Superintendência Regional da CONAB.

A quarta fonte de informações diz respeito a duas pesquisas acadêmicas já desenvolvidas no município: Pandolfo (2009) e Vogt (2009). O trabalho de Pandolfo traz uma caracterização do PAA gerido pela COOPERFAMILIAR a partir da observação de um ator envolvido diretamente no processo, bem como da análise dos documentos da cooperativa sobre a temática e, neste sentido, resulta numa pesquisa bastante descritiva do PAA em Tenente Portela. No que tange a este trabalho, propõe-se um avanço na interpretação do PAA de forma mais crítica, analisando-se seus limites e, principalmente, avançando na inclusão da visão de outros atores envolvidos no processo, como os agricultores, os indígenas e os representantes dos beneficiários recebedores dos alimentos.

Utilizando a metodologia de estudo de caso, Vogt (2009) pesquisou a experiência do PAA nos municípios de Tenente Portela e Crissiumal, analisando as políticas públicas de aquisição de alimentos e suas relações com o fortalecimento da agricultura familiar, objetivando entender como os agricultores familiares inserem-se nos mercados institucionais de alimentos. Vogt (2009) constatou que os agricultores familiares entrevistados estão buscando diferentes estratégias de comercialização, bem como formas de organização coletiva que procuram superar o cooperativismo tradicional. Como lacuna em sua pesquisa, observa-se a necessidade de trazer para a discussão a “outra ponta” deste mercado institucional, ou seja, a inclusão de uma análise do público recebedor dos alimentos do PAA. Neste particular, justifica-se a realização deste estudo como forma de avançar nas discussões já realizadas pelos autores supracitados, contemplando uma discussão mais profunda acerca dos beneficiários recebedores dos alimentos, bem como observando algumas lacunas na temática dos fornecedores de alimentos.

A apresentação deste trabalho está estruturada em seis capítulos, incluindo a presente introdução. No capítulo 2, pretende-se analisar três principais aspectos: a) o Estado e seu papel na criação de espaços de atuação dos atores com as políticas públicas; b) Os mercados institucionais de alimentos como construção social; e c) Os mecanismos de governança e

controle do Estado em relação à descentralização e das organizações em relação aos atores. Para tanto, o referencial teórico adotado visa a explicitar as principais motivações do Estado para promover políticas públicas voltadas à segurança alimentar e à criação de mercados para a agricultura familiar, focando a análise do poder público como ator econômico, denominado *Green State* (Estado Verde) para especificar que o Estado tem grande capacidade de disciplinar consumidores e produtores e fomentar mudanças que promovam o consumo sustentável e, por fim, analisar os mecanismos de governança, por meio da Perspectiva Orientada ao Ator (POA).

No terceiro capítulo, discute-se o PAA e a segurança alimentar, perpassando pelo histórico e o contexto de surgimento do Programa como estratégia de conexão entre políticas voltadas à agricultura com a política de segurança alimentar e nutricional e, por fim, discorrendo sobre o histórico do programa no município em análise.

O quarto capítulo descreve e analisa a participação dos fornecedores de alimentos para o PAA em Tenente Portela e ainda a relevância da cooperativa no processo de organização dos mesmos. Este capítulo dialoga com os trabalhos de Pandolfo (2009) e Vogt (2009), além de outras avaliações sobre o PAA.

O quinto capítulo analisa os dados das entrevistas, direcionando-se para explicitar a ótica dos beneficiários, recebedores dos alimentos provenientes da agricultura familiar, abordando o surgimento e a organização da demanda por alimentos no município e a seleção e o cadastro das famílias e das entidades beneficiadas.

Por fim, o capítulo seis visa a retomar os principais pontos discutidos ao longo da dissertação, bem como apresentar as respostas fundamentais que o trabalho possibilitou encontrar.

Ao final da dissertação, espera-se ter contribuído para ampliar o leque de discussões em torno do PAA, de forma que os gestores voltem o seu olhar para o Programa, tendo em vista seu fator dinamizador das economias locais que envolve um conjunto de atores e entidades (fornecedores de alimentos, extensionistas, cooperativa, prefeitura, consumidores finais, dentre outros), em que as relações estabelecidas ou fortalecidas ao longo deste processo são marcadas pelos saberes, valores e conhecimentos dos envolvidos.

## 2 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE MERCADOS SOCIALMENTE CONTROLADOS

De acordo com Marques (1997), a ação do Estado e a criação de políticas públicas no Brasil são uma temática em constante transformação. Se, durante as décadas de 50 e 60, o Estado era visto como agente transformador, promotor de uma mudança estrutural, pautado num otimismo irrealista, a década de 70 foi fortemente marcada pelas teorias minimalistas. Frente a estas transformações, nas últimas décadas, o Estado e os seus gestores vêm demonstrando interesse em implementar políticas públicas modificando sua forma de intervenção.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge como um exemplo desta nova forma de intervenção, tendo como uma de suas características mais marcantes um Estado disposto a gerir, com os atores organizados, uma política pública. Esta nova forma de inserção do Estado pode ser visualizada nos trabalhos de Müller (2007) e Schmitt (2005), bem como as avaliações de políticas de segurança alimentar e nutricional propostas pelo MDS (2007), mostrando um Estado mais aberto e suscetível às demandas sociais.

Esta forma diferenciada de intervenção do Estado dá-se a partir do reconhecimento da crise do Estado e das políticas públicas do tipo *top down* que o levaram a buscar novas referências para a sua ação, sendo a descentralização e a participação dos atores consideradas as dimensões mais importantes. Isto mostra que os atores e a sociedade civil não são mais participantes passivos dos processos de desenvolvimento, mas querem participar e ser co-gestores das políticas públicas.

Desta discussão, emerge, para a análise das políticas públicas, a questão das formas de interação entre o Estado e a Sociedade Civil, que conduz a perspectiva analítica do *State in Society* (Estado na Sociedade), desenvolvida na literatura internacional a partir dos estudos de Peter Evans e, no Brasil, por Eduardo Marques. Esta perspectiva remete à interpretação de que os Estados ajudam a moldar a sociedade e também são moldados por ela.

A partir dessa abordagem, emergem três questões principais que passam a ser centrais para o estudo de políticas públicas como o PAA, que têm, como já mostraram Müller (2007) e Schmitt (2005), as características de políticas públicas encaixáveis na perspectiva do Estado na Sociedade. A primeira delas, diz respeito ao Estado e seu papel na criação de espaços de atuação dos atores com as políticas públicas. A segunda remete ao estudo dos mercados como

“construções sociais”, no sentido apontado pela Sociologia Econômica. E, por fim, os mecanismos de governança, tanto do Estado em relação à descentralização dos recursos, quanto das organizações em relação aos atores.

Dessa forma, este capítulo divide-se em três subitens que visam a, respectivamente, caracterizar a permeabilidade do Estado, mostrar como os mercados institucionais, tal como o PAA, são “construções sociais” dos atores e, por fim, evidenciar os novos mecanismos de governança que propiciam a aproximação entre Estado e sociedade civil.

## 2.1 O PAPEL DO ESTADO NA CRIAÇÃO DE INTERFACES ENTRE ATORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas décadas, observa-se que o Estado vem permitindo uma maior interação com a Sociedade Civil através da descentralização de políticas públicas e da participação dos atores sociais. Na literatura acadêmica, a temática de estudo do Estado e das Políticas Públicas é bastante presente e, dentre os inúmeros autores, reconhece-se o trabalho de Marques (2004, e 2006), ao analisar as redes sociais inerentes às políticas públicas e o poder de ação do estado brasileiro, abordando, desse modo, a perspectiva do Estado na Sociedade. Assim posto, a revisão, que se segue, baseia-se especialmente nestes estudos nos quais o autor referencia os principais pesquisadores sobre as políticas públicas, e cuja relevância na construção do marco analítico se faz necessária.

Para Marques (1997), a ação do Estado e a criação de políticas públicas no Brasil estão em constante transformação, desde a década de 1960, sendo marcadas pelas políticas do regime militar e por reformas administrativas e políticas ocorridas neste período. Assim, o autor salienta que:

Ocorreu uma expansão orquestrada das ações do Estado, o que resultou no aumento do leque de políticas e na expansão das existentes, mas com serviços de custo muito elevado, de baixa qualidade e durabilidade, mau atendimento à população, alta permeabilidade aos interesses privados e altos índices de clientelismo e corrupção. (MARQUES, 1997, p.1).



Dessa forma, o autor evidencia que embora as ações do Estado tenham se expandido, seus insucessos ficam evidentes, tendo em vista a direção de seu atendimento aos interesses privados e às práticas como clientelismo e corrupção.

Com o passar dos anos, de acordo com Marques (2006), o Estado passou a ser um dos principais atores políticos no cenário brasileiro, cumprindo papéis importantes na economia e nas políticas públicas. No entanto, apesar da vasta literatura sobre o Estado, pouco se sabe sobre o seu funcionamento. Os anos oitenta, do século passado, marcaram o início de estudos sobre a temática das políticas públicas no Brasil, mas estes estudos pontuaram políticas específicas. Para o autor, “cada situação social conta com um conjunto de atores dotados de instrumentos de poder que disputam os resultados do processo político em termos da distribuição de benefícios escassos” e, assim sendo, as várias perspectivas sobre o Estado e o poder representam as diferentes formas de como se combinam estes fatores.

Marques (2006) aponta três principais perspectivas a serem analisadas. Primeiramente, aborda os pluralistas, caracterizando, como centro da análise política, a ação de grupos de interesse, dando uma dimensão dinâmica ao conjunto de atores e aos instrumentos de poder usados por eles.

Por conseguinte, apresenta-se a teoria das elites que, ao contrário da perspectiva pluralista, é caracterizada pela manutenção dos principais atores, marcando desproporções de poder. Assim, os mesmos resultados seriam alcançados em diferentes situações sociais e a dinâmica desta política estaria relacionada às possíveis mudanças nos próprios atores e nos instrumentos de poder.

Em sua visão particular, Marques (2006) aponta que a estrutura de poder é, portanto, composta de um conjunto articulado de atores, suas posições de poder e os instrumentos dos quais eles dispõem para exercer este poder.

Ao evidenciar a literatura neo-institucionalista, Marques (2006, p. 17) assinala que “[...] os atores não atuam em um vácuo, onde contam apenas as suas posições de poder. Os atores situam-se em contextos institucionais específicos compostos por regras de funcionamento da política estabelecidas em normas informais”.

Nesse sentido, as ações do Estado não dependem apenas dos ocupantes dos cargos institucionais ou dos resultados eleitorais, mas também de inúmeras dinâmicas na operação do Estado, que podem reforçar ou contradizer as deliberações emanadas das eleições e dos processos de nomeação. (MARQUES, 2004, p. 120).

Nesta perspectiva neo-institucionalista, Marques (2006) apoia-se, nos estudos de Sven Steinmo, Ellen Immergut e Theda Skocpol, para abordar os três conjuntos de elementos (articulação dos atores, posições de poder e instrumentos para exercê-lo) que compõem o contexto institucional em que ocorrem as dinâmicas políticas.

Junto à perspectiva neo – institucionalista, Marques (2006, p. 18) encontra aporte para explicitar que as organizações estatais “são dotadas de interesses próprios e instrumentos de poder específicos”.

No entanto, apesar do grande número de pesquisas voltadas às políticas públicas,

[...] são muito raras as análises que consideram o Estado como um ator em si, fraturado internamente por conflitos e interesses distintos da sociedade e ao mesmo tempo diferenciado de um órgão para outro da administração. São ainda mais raras as análises que consideram de forma concomitante a existência e importância de atores estatais e capitais específicos, tentando analisar os resultados das políticas estatais como um produto da interação destes dois grupos de atores. (MARQUES, 1997, p. 5).

Neste sentido, a última abordagem relacionada por Marques (2006) corresponde a do *State in Society* (Estado na Sociedade), na qual o autor explicita que “Estados são partes das sociedades. Estados ajudam a moldar, mas também são continuamente moldados pelas sociedades nas quais estão inseridos” (MIGDAL,<sup>1</sup> 1994 apud MARQUES, 1997, p. 5).

Marques (2000) considera que a perspectiva do Estado na Sociedade pode ser analisada por meio das redes sociais<sup>2</sup>, em que a metodologia de análise deve levar em conta as posições dos indivíduos e, assim, permite compreender as redes como um processo interativo, entre indivíduos e instituições, nos quais as políticas e os programas de governo se constroem.

Discorrendo sobre as redes sociais, Marques (1997, p. 6) considera que a literatura que, até o final da década de 1990, era “[...] pouco conhecida e utilizada no Brasil, vem desenvolvendo metodologia para a descrição e caracterização de redes de relações entre atores e organizações, estudando as características e importância de posições específicas”. No entanto, o mesmo autor mostra que:

---

<sup>1</sup> MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

<sup>2</sup> Calçada na Sociologia relacional, a análise das redes sociais interpreta como se relacionam os atores, sejam eles indivíduos, organizações, grupos sociais ou atores. Nesse sentido, as redes podem ser as pontes que conectam os indivíduos às instituições.

Em período recente, estudos sobre políticas do Estado utilizando análise de redes têm contribuído nesta direção, ao propor a existência de estruturas de médio alcance constituídas por redes entre atores no interior de instituições específicas. Essas estruturas constituem um denso e complexo *tecido relacional* interno ao Estado que emoldura a dinâmica política e influencia fortemente a formulação e a implementação das políticas públicas. (MARQUES, 2006, p. 15).

Esta abordagem das redes sociais, associada à perspectiva do Estado na Sociedade, propicia o desenvolvimento de análises particularizadas a respeito dos processos que estruturam as organizações estatais internamente, assim como as inserem no ambiente político mais amplo e, a essa estrutura interna do Estado, Marques (2006, p. 16) convencionou chamar de “tecido” do Estado.

Através desta análise, o autor pondera sobre o tecido do Estado, explicitando que ele é produzido pelas pessoas e pelas organizações que compõem a estrutura de governo. Ou expresso de outra forma:

O tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos. No funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Essas estruturas de médio alcance canalizam informações, apoios, alianças e a formação de projetos, visões e percepções. (MARQUES, 2006, p. 22).

Esta perspectiva permite a compreensão de que o bom relacionamento entre os atores deste “tecido” possibilita, inclusive, o surgimento de políticas públicas e Marques (2006) salienta que

[...] uma parte substancial dos vínculos que constitui o *tecido do Estado* foi construída exatamente pelos processos de migração de funcionários entre órgãos. Assim, esse mesmo processo pode construir condições de coordenação entre agências, tornando o tecido do Estado mais denso. (MARQUES, 2006, p. 21).

O pressuposto sustentado por Marques remete à percepção de que nem o Estado, nem a sociedade são os fatores mais determinantes das políticas públicas, mas, sim, o tecido relacional composto pelas redes no interior das instituições específicas.

De acordo com Flexor e Leite (2006, p. 4), as políticas públicas “[...] são o resultado de um processo político que busca alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições”. Os autores acrescentam:

No caso brasileiro, enfim, cabe observar a existência de um conjunto relativamente amplo de programas e políticas voltados para o rural. Porém, apesar do número expressivo de políticas, da variedade de atores envolvidos e a diversidade de arenas onde os mesmos se interagem, ainda temos pouco conhecimento a respeito das dinâmicas e processos dessas ações públicas. (FLEXOR; LEITE, 2006. p.19).

Destaca-se que o referencial teórico do Estado na Sociedade que remete à perspectiva das redes sociais mostra-se apropriado para o presente trabalho, uma vez que, no caso estudado nesta dissertação, a lógica de permeabilidade e intermediação de interesses voltados à operacionalização do PAA no município evidencia a interação entre a estrutura institucional e os demais atores envolvidos no processo. A perspectiva do Estado na Sociedade viabiliza, ainda, compreender a política pública não como produto final, como costumeiramente observado na análise de políticas públicas, mas como resultado de uma construção que vai desde a trajetória de sua implementação às avaliações existentes sobre o PAA.

Em consonância com Morgan e Sonino (2008), nas sociedades democráticas, o Estado é a instituição mais legítima e poderosa para assumir o *public ecological trustee*,<sup>3</sup> tendo em vista, entre outros fatores, seu poder regulatório. Neste aspecto, os autores abordam o conceito de “Estado Verde”,<sup>4</sup> apoiado em quatro ideias fundamentais: 1) O Estado tem maior capacidade para disciplinar investidores, consumidores e produtores; 2) O Estado é o mais poderoso ator em facilitar e fomentar as mudanças culturais que são necessárias para promover o consumo sustentável; 3) O Estado é o ator mais capaz para monitorar mudanças no ecossistema, criar consciência e resolver problemas ecológicos; e 4) O Estado é única instituição legal e política capaz de oferecer resistência sistemática contra as forças da globalização e contra os custos social e ecológico do capitalismo através da sua influência não somente no investimento e na produção, mas também na reprodução, distribuição e consumo - três áreas que são frequentemente negligenciadas nas estratégias de sustentabilidade existentes.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Depositário Público Ecológico.

<sup>4</sup> *Green State*.

<sup>5</sup> Tradução livre da autora. “*The state is the only legal and political institution capable of offering systematic resistance to the forces of globalization and to the social and ecological costs of capitalism through its influence*”

Os autores supracitados interpretam o Estado Verde mais como um tipo ideal do que como um Estado que realmente exista, na medida em que este tipo ideal realizaria esforços com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o “Estado Verde” opera num sistema de governança de múltiplos níveis e aparece tanto local quanto regionalmente.

Neste sentido, Morgan e Sonino (2008) consideram que embora as estratégias estatais locais e regionais possam ser consideradas laboratórios de desenvolvimento sustentável, as pequenas vitórias conquistadas permanecem isoladas espacialmente e frágeis politicamente, não ser que elas sejam ações de escala nacional. Apresentando o lado negativo, os autores salientam que as estratégias de estado neoliberal usaram restituições para governos locais e regionais como forma de boicotar padrões nacionais de bem estar, em outras palavras, essas estratégias descentralizaram responsabilidades sem descentralizar os poderes e os recursos existentes.

Morgan e Sonino (2008) citam a revolução da alimentação escolar<sup>6</sup> como exemplo potencial do Estado Verde, pois esta media as pressões globais e os interesses locais. Assim, o Estado Verde age, neste sistema alimentar, a fim de disciplinar produtores e consumidores por meio da regulação e da educação, bem como incentivando uma visão comum de desenvolvimento sustentável e, por fim, atraindo aportes financeiros significativos, ao passo que lida com os efeitos sociais e ambientais associados aos investimentos destes recursos.

Estes novos sistemas alimentares são baseados na ampliação e no crescimento da noção sofisticada de qualidade e englobam muito mais do que apenas o provimento de alimentos. Na prática, este é um conceito de qualidade que se liberta de teorias propostas dominantes na literatura de sistemas agro-alimentares.

De fato, que tipo de comida é servida em um prato público, e que tipo de agricultura é subsidiada pelo erário público, são questões que não estão mais confinadas a um diálogo corporativista limitado entre políticos e agri-business. Pelo contrário, essas questões criticamente importantes estão se tornando as principais questões políticas, com mais e mais seções da sociedade reconhecendo que o aprovisionamento público de alimentos, longe de ser um assunto puramente do agri-business, está indissociavelmente ligado não apenas à saúde pública, mas também ao desenvolvimento econômico, à democracia e à integração ao meio-ambiente (MORGAN; SONINO, 2008, p. 21, tradução nossa).<sup>7</sup>

---

*not only on investment and production but also on reproduction, distribution and consumption - three areas that are often neglected in existing sustainability strategies” (BARRY; ECKERSLEY, 2005, p. 260 apud MORGAN; SONNINO, 2008, p. 15).*

<sup>6</sup> Conhecida, na literatura internacional, como *The School Food Revolution*.

<sup>7</sup> *“In fact, what type of food is served on the public plate, and what kind of agriculture is subsidized by the public purse, are questions that are no longer confined to a narrow corporatist dialogue between politicians and agribusiness. On the contrary, these critically important questions are becoming mainstream political issues,*

A intervenção poderia ser uma das mais poderosas expressões do Estado Verde, dado o seu enorme potencial para influenciar o comportamento nos setores privado e público. Na teoria, Morgan e Sonnino (2008) interpretam que a intervenção pública é um dos mais poderosos instrumentos que os governos têm à sua disposição, mas, mesmo que eles tenham grande influência econômica, os gestores da intervenção pública não são agentes livres quando se trata da compra de produtos e serviços.

De fato, a intervenção pública através dos mercados institucionais de alimentos é governada por um complexo conjunto de regras nacionais e internacionais. Em geral, essas regras são projetadas para assegurar duas coisas: que o processo seja tão claro e competitivo quanto possível e que o alimento seja seguro para o consumo.

## 2.2 OS MERCADOS INSTITUCIONAIS DE ALIMENTOS COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL

Quando se propõe a analisar a evolução dos padrões de mercado, utilizando-se a sociologia econômica, caracteriza-se o mercado como uma forma específica, enraizada e socialmente determinada de interação social.

Swedberg (1994, p. 7) afirmam que a economia convencional difere da sociologia econômica em diversos pontos; quais sejam: o conceito de ator que, na primeira, afirmam que não são conectados e, na segunda, asseguram que os atores estão ligados entre si e influenciam uns aos outros. Neste sentido, declaram que “uma linha principal na tradição da sociologia econômica é que investigação deve combinar as análises de interesses econômicos com uma análise das relações sociais”. Esses autores citam a obra de Polanyi quando afirmam que o problema real do capitalismo é que, ao invés da sociedade decidir sobre a economia, a economia decide sobre a sociedade.

Ricardo Abramovay, no artigo “Mercados e interação humana nas ciências sociais” (2004), ressalta a contribuição da Nova Sociologia Econômica no sentido de questionar os argumentos neoclássicos. Destaca, ainda, que tanto essa Nova Sociologia Econômica quanto a Nova Economia Institucional contribuem para o entendimento de que mercados não são

---

*with more and more sections of society coming to recognize that public food provisioning, far from being a purely agri-business matter, is inextricably linked not just to public health, but also to economic development, democracy and environmental integration* (MORGAN; SONINO, 2008, p. 23).

fórmulas mágicas para resolver todos os problemas enfrentados pela sociedade e, também para a não diabolização do mercado. Consigna, ainda, que se faz necessário um enfoque multidisciplinar para que se possa entender a questão do mercado como produto da interação social.

Há outra forma de se pensar em mercados que não seja a forma convencional que diz respeito à auto-regulação e aos preços como formas de alocar recursos. Neste particular, Abramovay (2004) estuda-os como “estruturas sociais” que seriam baseadas na capacidade dos indivíduos de coordenar suas atividades, relacionando-se uns com os outros:

O estudo dos mercados como estruturas sociais enraíza os interesses dos indivíduos nas relações que mantêm uns com os outros e não supõe um maximizador abstrato, isolado, por um lado, e a economia, por outro, como resultado mecânico da interação social. (ABRAMOVAY, 2004. p. 36).

Neste aspecto, apresentam-se duas correntes da Nova Sociologia Econômica. A primeira delas postula que os mercados são mecanismos de formação de preços que só podem ser compreendidos pela interação social concreta, localizada e específica entre os atores (ABRAMOVAY, 2004. p. 55). Nessa perspectiva, a formação dos preços em mercados não se dá pelo equilíbrio entre oferta e demanda de bens, mas alicerça sua base nas relações sociais entre os produtores.

Na segunda vertente da Nova Sociologia Econômica, a ação econômica possui um significado que não é dado de antemão, mas construído na relação entre os atores e, de acordo com essa vertente, a cultura pode moldar as instituições econômicas e os negócios.

No artigo que trata do impacto da estrutura social na economia, Granovetter (2005) estuda os quatro princípios das redes sociais. O primeiro destes princípios diz respeito às normas de rede e densidade, trata do comportamento dos indivíduos e mostra que a capacidade coletiva de superar problemas é mais eficiente em grupos menores, porque eles possuem, provavelmente, uma rede social mais densa, ou seja, possuem laços fortes. O segundo trata da força dos laços fracos, em que os indivíduos, ao se relacionarem com as pessoas menos próximas, ampliam seus conhecimentos diferenciados, o que pode gerar oportunidades de atuação e inserção mais amplas.

O próximo princípio discorre sobre a importância de explorar os "buracos estruturais", ou seja, a forma como os indivíduos expandem os laços fracos. O último princípio aborda a

interpenetração de ações de caráter econômico e não econômico, em que as ações não econômicas, como as políticas e religiosas, influenciam diretamente no resultado econômico da rede social. Nessa mesma obra, Granovetter (2005) assinala que várias pesquisas constataram que os laços sociais estabelecidos entre os participantes das redes fazem com que as unidades produtivas tenham mais chances de se manter no mercado.

Granovetter (2007) analisa até que ponto a ação econômica está imersa nas estruturas das relações sociais, na moderna sociedade industrial. O autor recorre às sociedades pré-mercantis, para mostrar que, nelas, o comportamento econômico encontrava-se profundamente imerso nas relações sociais. Todavia, assegura que a modernização surgiu como forma de separar as ações econômicas das formas sociais existentes.

Contudo, Granovetter (2007) não defende cegamente as relações sociais como solução para a manutenção da ordem. Pelo contrário, ele salienta que há má fé na vida econômica, mas que há formas de reduzir esse risco. Ademais, o autor argumenta que as atividades econômicas não estão somente assentadas nas relações sociais, mas também nas redes.

O argumento da imersão realça a função das relações pessoais concretas e as estruturas (ou “redes”) dessas relações na raiz da confiança, assim como se apresenta como forma eficaz de desencorajar a má fé. Desse modo, “[...] a preferência dominante em fazer transações com indivíduos de reputação conhecida implica que poucos estão realmente dispostos a confiar na moralidade ou generalizada ou nos dispositivos institucionais para evitar problemas” (GRANOVETTER, 2007. p.12). Neste particular, o autor enfatiza que se deve ficar atento às relações de poder necessárias para a mediação de conflitos que, não raro, existem.

Um argumento equilibrado e simétrico requer atenção ao poder nas relações de ‘mercado’ e conexões sociais dentro das empresas. A atenção as relações de poder é necessária para evitar que a ênfase no papel atenuante das relações sociais no mercado leva a subestimação do papel dessas relações nas situações de conflito. (GRANOVETTER, 2007, p. 26).

Fligstein (2000) mostra que, uma vez que os atores tornam-se capazes de construir soluções para problemas gerais, estas soluções passam a ser usadas em outras circunstâncias, e as soluções encontradas são formas de inovar. De acordo com o mesmo autor, a interface entre os mercados institucionais gerais e a formação de mercados específicos é um processo histórico, no qual os problemas do mercado específico podem ter uma “solução cultural” diferente, que reflete o contexto no qual este emergiu. Demonstra, além disso, que os grupos



sociais podem criar novas capacidades de governar, orientadas por seus interesses e intervenções a seu favor. Sendo assim, a organização dos mercados é um “mix” de história local e políticas.

Em conformidade com Abramovay (1993), o problema da fome não é uma questão de quantidade de alimentos produzidos, mas de distribuição dos alimentos, pois “de fato, se dividirmos o total da produção mundial pelo total da população, o resultado será um mundo sem fome”. Ainda, de acordo com o autor, embora o aumento populacional seja fator relevante, ele não é fator causal da subnutrição, visto que ela decorre da “[...] concentração da renda e das terras de um país, [...] embora existindo o alimento, tudo isso é distribuído de forma tal que só uma parcela reduzida da população pode ter acesso ao que necessita ou às condições de produzir” (ABRAMOVAY, 1993. p. 53 e 56).

Trazendo-se a contribuição do autor para os dias atuais, é possível observar que a questão da insegurança alimentar e nutricional decorre do não acesso aos alimentos pelas populações demandantes e não, necessariamente, é um problema de quantidade de produção existente. Neste sentido, os mercados institucionais são aqueles construídos com vistas a possibilitar o acesso aos alimentos às populações que não o fariam, ou o fariam de forma precária, caso o Estado não agisse em seu favor. A alimentação adequada é um direito básico de todo cidadão e ao Estado cabe o papel de permitir acesso aos alimentos ou às condições de produzi-lo.

Schmitt e Guimarães (2008), por seu turno, registram que

[...] a comercialização de produtos da agricultura familiar por meio do mercado institucional é um fenômeno relativamente recente” no país e provoca o surgimento da discussão acerca do papel do Estado na “reestruturação dos circuitos de produção, distribuição e consumo de alimentos com base em princípios de justiça social e sustentabilidade ambiental. (SCHMITT; GUIMARÃES, 2008, p. 8).

A criação da Lei n. 10.696 que dispõe sobre a constituição do PAA é considerada, neste ponto, um marco na construção dos mercados institucionais, tendo em vista a dispensa de licitação para aquisição de bens alimentícios oriundos da agricultura familiar.

Art. 19.	Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.
§ 1o	Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.
§ 2o	O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

Quadro 1 - Lei nº 10.696: Instituição do PAA

Fonte: Brasil (2003b).

De acordo com a Lei, que cria o PAA, os agricultores que se enquadram no PRONAF estão dispensados dos processos licitatórios, considerados pela categoria burocráticos e de difícil acesso. Da mesma forma, a participação neste mercado institucional possibilita a criação de um mercado mais próximo, que propicia a valorização dos hábitos alimentares locais.

Através dos mercados institucionais, faz-se possível o acesso aos alimentos por apenados, hospitais da rede pública, escolares, participantes de grupos de assistência social e outros indivíduos em condição de risco e insegurança alimentar que não conseguem acessar os mercados formais de alimentos.

### 2.3 ATORES E ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA

Partindo das considerações acerca da formação dos mercados institucionais, objeto do debate anterior, constata-se que os mercados refletem o ambiente institucional em que são formados, levando em consideração o conjunto das formas organizadas pelas quais os mercados funcionam, tanto pelas restrições que impõem, como pelas oportunidades que abrem. Neste sentido, a interação entre os diferentes atores pode levar a construção de mercados diferenciados, tais como o PAA. Assim sendo, compete, aqui, analisar a capacidade que os atores sociais têm, movidos por interesses e/ou necessidades distintas, de criar estratégias que, a partir de relações de poder e negociações, se aproximam, provocando modificações nas formas de comercialização e inserção de produtos em novos mercados, entendendo que o local potencializa este movimento pela proximidade entre os atores.

Neste debate, insurge-se a nova visão de Estado participativo e atuante, frente à atual crise do sistema alimentar, associado à questão agrícola (MARQUES, 2003), vinculando-se,

ademais, à abordagem de Morgan e Sonnino (2008) de que o Estado seria a única instituição legal e política capaz de oferecer resistência sistemática às forças de globalização e aos custos sociais ecológicos do capitalismo através de sua influência não só no investimento em produção, mas também em reprodução, distribuição e consumo. Dessa forma, para analisar a ação e a atuação dos atores na aplicação do PAA, em Tenente Portela, mostrando o papel ativo deles neste processo, será utilizada a Perspectiva Orientada ao Ator (POA) desenvolvida por Norman Long e amplamente discutida por Jan Douwe Van der Ploeg.

Para Long (1982), a POA não tem a pretensão de desenvolver uma nova teoria, mas entender a interação entre estruturas e atores. Para ele, as pessoas não são apenas agentes passivos do processo de desenvolvimento, mas são participantes ativos que têm a capacidade de processar informações e traçar estratégias de negociação com outros atores locais, viabilizando a formação das redes e mobilizando os recursos. A tarefa principal dessa perspectiva é identificar e caracterizar estratégias e lógicas divergentes de atores, as condições sob as quais elas surgem, sua viabilidade ou efetividade na resolução de problemas específicos e suas consequências sociais, tendo em vista as diferenças que refletem variações nas formas como os atores lidam, cognitivamente e organizacionalmente, com as situações que encontram.

Sabourin (2005) pondera que as recentes transformações da agricultura e das políticas públicas, em especial aquelas que envolvem a agricultura familiar, estão ligadas a processos de ação coletiva e de inovação institucional, remetendo a uma análise mais profunda do papel desempenhado pelos atores e pelas estruturas locais no processo de implementação das políticas públicas, bem como as modificações nas práticas de governança.

A POA que tem o objetivo de entender a interação entre estruturas e atores, surge, portanto, como uma resposta às teorias de modernização, marxista e neomarxista, que, segundo Long (1988), não levam em consideração a possibilidade dos atores influenciarem de forma determinante os processos de mudança. Para o estudioso, tanto a teoria da modernização como as teorias marxista e neomarxista não servem para analisar modelos de desenvolvimento pelo fato de não levarem em conta a relação estrutura-ator, entendendo que cada indivíduo tem seu destino. As teorias marxista e neomarxista, de acordo com Long (2001), são modelos de desenvolvimento com características semelhantes e entendem que o capital e o Estado penetram gradualmente no meio rural, assumindo o controle da vida das famílias e das instituições locais, através da intervenção de corpos estatais ou internacionais. A teoria da modernização, por sua vez, vê o desenvolvimento da sociedade a partir de um

movimento contínuo que valoriza a transferência de tecnologia, conhecimento e recursos institucionalmente.

Long (2001), em continuidade, apresenta a concepção de que toda a mudança social desencadeada de uma determinação externa, sem fazer uma análise mais profunda do papel desempenhado pelos atores e estruturas locais, é muito simplista, tendo em vista que as relações internas e externas se dão a partir da interação e da decisão mútua de fatores, assim, para ele, os atores sociais não são categorias sociais despersonalizadas ou recipientes passivos de processos de intervenção, são, na verdade, participantes ativos que processam informações e constroem estratégias com diferentes atores locais ou com instituições e agentes externos.

As estruturas locais, para Long (2001), não são aquelas baseadas na lógica do estruturalismo que veem a estrutura como um conjunto específico de forças externas impulsionadoras que regulam modos específicos de ação, mas as entende como um processo contínuo de transformação e interação dos atores, colocando-as como referência externa na articulação dos projetos dos diferentes atores sociais nas arenas, consideradas, pelo autor, como o espaço onde os atores se relacionam entre si, promovendo disputas de práticas e domínios diferentes e não se posicionando como orientador das ações dos atores de fora para dentro.

Muito embora algumas mudanças estruturais resultem do impacto de forças externas, a análise não pode ser baseada somente nelas, tendo em vista que os diferentes padrões emergentes de organização social são resultado das interações, das negociações e dos conflitos sociais que ocorrem entre os atores de diferentes tipos (LONG, 2001). Dessa forma, as mudanças que afetam os indivíduos e grupos sociais são mediadas e transformadas pelos atores e pelas estruturas locais.

Estas transformações podem ocorrer dentro do que Long (2001) chama de arena, ou seja, os espaços dentro dos domínios,<sup>8</sup> onde existem esforços para resolver as diferentes percepções que os atores têm do mundo. Esta percepção é especialmente útil na análise de processos de desenvolvimento, de modo particular, nas intervenções que ocorrem em um conjunto de arenas entrelaçadas. Nestas arenas, 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 com o propósito de ganhar fins específicos.

---

<sup>8</sup> Os domínios são áreas da vida social que estão organizadas por referência a um núcleo central, sendo um espaço que possui regras, normas e valores que implicam um grau de compromisso social. Os domínios representam valores sociais compartilhados pelos atores sociais. Estes domínios podem ser os da família, do mercado, do Estado, dentre outros (LONG, 2001).

No processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, via PAA, a análise das arenas é um aspecto importante para compreender a intervenção dos atores numa política pública. Pode-se afirmar que as mudanças de estratégias ao longo da aplicação desta política, em Tenente Portela, ocorreram em meio a um conjunto de arenas entrelaçadas, constituídas de diferentes atores, quais sejam: os integrantes da COOPERFAMILIAR, os funcionários da Prefeitura Municipal, os fornecedores, os consumidores, entre outros, e cada um destes com seus objetivos individuais e coletivos. No caso desta dissertação, o projeto da COOPERFAMILIAR entra em luta com o projeto dos gestores, dos mediadores e dos consumidores dentro das arenas, promovendo a necessidade de articulação de projetos, sendo necessária a construção de estratégias e de um repertório de argumentações na busca pela hegemonia.

Assim posto, as ações efetivas demandam a geração/manipulação estratégica de redes de relações sociais e o encaminhamento de itens específicos (como reivindicações, solicitações, produtos, instrumentos e informações) por meio de alguns pontos de interação, sendo que a atuação dos atores assume importância central como produto de relações sociais e não apenas como uma derivação de iniciativas individuais.

Dentro das arenas, a princípio, todos os atores exercitam algum tipo de poder, mesmo aqueles em posições inferiores, ou seja, todas as formas de dependência oferecem algum recurso, em que aqueles que são subordinados podem influenciar as atividades dos seus superiores a partir da sua agência (LONG; PLOEG, 1994). O termo agência foi tratado pela primeira vez por Giddens. Neste conceito, o autor atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e maquinar maneiras de enfrentar a vida, mesmo sobre as mais extremas formas de coerção. Para ele, atores sociais são “detentores de conhecimento” e “capazes” dentro dos limites da informação, da incerteza e de outras restrições (tais como físicas, normativas ou político-econômicas) que existem. No contexto em que estão inseridos, eles procuram resolver problemas, aprendendo como intervir no fluxo de eventos sociais em seu entorno e monitorando continuamente as suas próprias ações, a partir da observação de como os outros reagem ao seu comportamento, percebendo as várias circunstâncias inesperadas (GIDDENS<sup>9</sup>, 1984 apud LONG; PLOEG, 1994).

Assim sendo, a agência não é simplesmente atributo de um ator individual, ela necessita da capacidade de organização e não é somente o resultado de possuir certas habilidades cognitivas, poderes persuasivos ou formas de carisma. Uma agência, na qual se

---

<sup>9</sup> GIDDENS, A. **The constitution of society**: Outline of the Theory of Structuration. Los Angeles: University of California Press, 1984. 404 p.

reconhece quando ações particulares fazem diferença para um estado de afazeres de qualquer natureza ou curso de eventos, acarreta relações sociais e pode tornar-se efetiva somente através delas (LONG; PLOEG, 1994). Assim, a POA começa com a ideia de que formas sociais diferentes desenvolvem-se sob as mesmas circunstâncias ou sob circunstâncias similares.

Ainda no que se refere aos atores, Long (1992) afirma que eles não são uma categoria social desconexa ou seres meramente receptores de políticas, ao contrário, são colaboradores ativos que processam informações e estratégias em suas negociações com vários atores locais. Sendo assim, o autor defende a construção de redes sociais como forma de unir os atores locais com vistas a um objetivo comum. Dessa forma, na configuração das redes, os laços sociais estabelecidos entre os agricultores fazem com que as unidades tenham mais chance de se manterem no mercado.

Radomsky e Schneider (2007), ao estudar a noção de rede como forma de analisar relações sociais e econômicas, enfatizam a importância dos atores sociais na personalização do mercado:

Se os mercados são constituídos por atores sociais que estabelecem interações específicas e concretas, as posições dos indivíduos, as relações de proximidade e os vínculos sociais que possuem determinada história personalizam os mercados. (RADOMSKY; SCHNEIDER, 2007, p. 260).

Para entender as formas de interação entre o Estado e a sociedade civil nos processos de desenvolvimento, torna-se necessário trazer para a discussão, além do conceito de *embeddedness*, a noção de participação. Sob esta ótica, a principal diretriz que passa a orientar a construção, a aplicação e a fiscalização das políticas públicas é a busca pela participação social, através da qual a aproximação entre as decisões governamentais e as reais necessidades dos indivíduos acontece de forma mais efetiva. Assim, os processos participativos tornam os agricultores e os demais atores locais não somente beneficiários da política pública, mas também responsáveis pelo seu desempenho.

O capital social, sendo composto de relações sociais institucionalizadas, contribui para aumentar a eficiência da sociedade através de ações coordenadas. Neste particular, Milani (2007) afirma que o capital social pode ser determinado como o conjunto de relações e redes de ajuda mútua a serem mobilizadas efetivamente para beneficiar os indivíduos ou a sua

classe social, em virtude de que esse capital possui sentido econômico, pois também é passível de acumulação por parte dos indivíduos.

Os fatores de ordem social, institucional e cultural são, assim, reconhecidos por terem impacto direto no incremento qualitativo da comunicação entre indivíduos e atores sociais, na produção de formas mais intensas de interação social e na redução dos dilemas da ação coletiva em torno das estratégias de desenvolvimento local. (MILANI, 2007, p. 196).

Neste sentido, a mediação entre a sociedade civil e a administração pública, através da participação dos indivíduos pertencentes à comunidade na construção, implementação e fiscalização de ações governamentais efetivadas pelas políticas públicas, deve ser vista como importante ferramenta para a materialização das relações de confiança entre os atores sociais dos diferentes níveis, cooperando, conseqüentemente, para a acumulação de capital social.

Dessa forma, o PAA apresenta-se como uma estratégia de sobrevivência das unidades familiares que buscam sua reprodução (SCHNEIDER, 2003). A reprodução e a transformação dos sistemas locais de inovação e dos modelos de desenvolvimento local, no quadro econômico atual, dependem da regulação social e de estruturas de governança local, conforme reflete Schneider (2003).

A estrutura de governança, para Goodwin (1998), é um estilo de governar em que as barreiras entre o setor privado e público são enfraquecidas, ou ainda, segundo Santos Junior (2001), é a capacidade gerencial dos governos, a eficácia de suas políticas e o processo decisório envolvido na promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contextos democráticos.

A perspectiva da governança reconhece que não só as ferramentas do governo estão mudando, mas também seu significado e a forma de participação dos atores. No entender de Boschi (1999), os conselhos de políticas públicas, mas não apenas eles, estariam incidindo positivamente sobre a governança, tendendo a assegurar transparência na formulação e na eficácia de implementação de políticas. Outro exemplo bem presente de inclusão dos agricultores familiares em processos participativos diz respeito às cooperativas. “Essa associação numa cooperativa dá-se não por união de capitais, mas no trabalho e/ou do compromisso de realizar as transações de forma conjunta e de participar na organização” (AMODEO, 2006. p. 8). Sabourin (2005, p. 1) assinala:

As novas formas de governança do desenvolvimento rural caracterizam-se por três tipos de mecanismos complementares: o desengajamento do Estado de certos apoios diretos à produção agropecuária familiar (em particular em termos de infra-estruturas, comercialização, assistência técnica e crédito); a segmentação das políticas públicas em programas específicos, muito mais de ordem social que produtivos (pobreza rural, meio ambiente, gênero, jovens, assistência social, segurança alimentar), e, mais recentemente a abordagem territorial e participativa. (SABOURIN, 2005, p. 1).

As formas de participação social se fazem necessárias, pois possibilitam a interação entre as esferas municipal, estadual e federal do governo:

Os mecanismos participativos mais adequados para esse objetivo parecem ser aqueles que possibilitam uma interação permanente entre os diferentes segmentos da sociedade civil e entre eles e as várias instâncias da administração pública, facilitando os processos de capacitação e de aprendizado coletivo e constituindo-se em instrumentos potentes para a formação de consensos e para a articulação de atores sociais. (BANDEIRA, 1999, p. 20).

No caso das cooperativas, como a COOPERFAMILIAR, Amodeo (2006) declara que a importância da função dos associados na gestão participativa e democrática destas organizações contribui no controle destes processos, adequando-os às necessidades dos agricultores, tornando-os agentes do próprio desenvolvimento. Através dos dispositivos coletivos, cresce a interface do Estado com a sociedade civil, na medida em que, por meio da descentralização das políticas públicas e da participação social dos recebedores e fornecedores de alimentos, dá-se o aumento da responsabilização ou, conforme a literatura internacional nomina, *accountability*.

Após as discussões expressas, pode-se considerar que as novas estratégias de governança têm a preocupação de identificar e analisar modos de coordenação, sendo que a dinâmica do sistema econômico local e sua transformação estão sujeitas tanto às especificidades locais, quanto às estruturas de governança dirigidas por atores locais baseadas em diferentes fatores e interesses, enfatizando o estudo dos principais traços das estratégias endógenas de desenvolvimento.



### 3 O PAA E A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Neste capítulo, discute-se o desenvolvimento rural e a sua interface com a política de segurança alimentar. Para tanto, parte-se de uma breve revisão acerca das mudanças ocorridas na agricultura brasileira a partir da década de 1990.

A abertura comercial, iniciada no final da década de 1980, possibilitou o surgimento de um novo rural brasileiro, decorrente do processo de modernização conservadora, da base tecnológica da agropecuária. Emergiram características demográficas e econômicas que permitem analisar o rural desconectado da agricultura e não mais como “sinônimo de atraso”.

Esse “novo rural brasileiro” é composto por três categorias de atividades, que são a agricultura moderna, responsável pelas *commodities* exportáveis; um conjunto de atividades não agrícolas e, por fim, outras atividades agropecuárias impulsionadas por nichos de mercado. No entanto, há também o rural relacionado ao atraso, composto pelos excluídos desse processo de desenvolvimento, que incluem os sem terra, os desempregados e os agricultores com dificuldade ou inexistência de acesso a serviços básicos de educação e saúde (SCHNEIDER, 2008).

A dualidade da agricultura brasileira, corroborada pela existência de dois Ministérios<sup>1</sup>, de certa forma, é decorrente do modelo brasileiro de desenvolvimento, caracterizado pela abertura comercial da década de 1990, quando houve o deslocamento da fronteira agrícola brasileira para o centro-oeste do país, principalmente; e a mecanização do processo produtivo, visando à produção de *commodities* exportáveis.

A necessidade de produzir em larga escala está ligada à ideia de progresso, desenvolvida por Dupas (2007). Segundo o autor:

No alvorecer do século XXI, o paradoxo está em toda parte. A capacidade de produzir mais e melhor não cessa de crescer e é assumida pelo discurso hegemônico como sinônimo do progresso trazido pela globalização. Mas esse *progresso*, discurso dominante das elites globais, traz também consigo exclusão, concentração de renda, subdesenvolvimento e graves danos ambientais, agredindo e restringindo direitos humanos essenciais. (DUPAS, 2007, p. 73).

---

<sup>1</sup> Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Conforme Dupas (2007), o progresso, visto pelas elites, desintegra a trama de responsabilidades sociais e faz desmoronar as agências de ação coletiva. Abordando a questão dos mercados de alimentos, a análise do “mito do progresso” faz crer que o mundo gira em torno do lucro e que somente os grandes produtores são capazes de enfrentar o mercado existente. Assim, a exclusão dos agricultores familiares da concorrência torna-se evidente, conforme a seguinte confirmação:

Esse sistema exclui claramente pequenos produtores individuais que agora precisam trabalhar em associação para poderem enfrentar os investimentos em transporte, logística, instalações de *packing* e cesta de produtos a serem ofertados. (WILKINSON, 2006. p. 6).

Unidos, os agricultores possuem maior poder de barganha, o que facilita a aquisição de sementes e insumos por preços menores. Ademais, a possibilidade de vender produtos em maiores quantidades propicia a luta por preços melhores. Os processos de armazenagem, secagem e transporte dos alimentos até os canais de comercialização, quando praticados pela coletividade, tendem a diminuir os custos de transação, o que torna a comercialização mais rentável aos pequenos produtores. Acrescente-se ainda que, quando organizados em associações cooperativas, os agricultores familiares têm acesso facilitado às políticas públicas voltadas ao meio rural. Além disso, os produtores proporcionam maior arrecadação de impostos pelos cofres públicos, tendo em vista a necessidade de notas fiscais, bem como de prestação de contas dessas cooperativas.

Neste contexto, a emergência do debate em torno do desenvolvimento rural dá-se principalmente a partir do início da década de 1990 e leva em conta, além dessa dualidade de modelos, a existência das diferenças regionais, mesmo que minimizadas com a globalização, conforme corrobora Navarro (2001):

Embora algumas dessas diferenças tenham sido atenuadas, especialmente pela difusão dos meios de comunicação e por ampliação da capilaridade dos meios de transporte, tornando excepcionais as regiões agrárias relativamente isoladas, ainda são muito diferenciadas entre si as diversas partes do mundo rural brasileiro, sob vários aspectos. Para uma estratégia de desenvolvimento rural, portanto, esta diversidade apresenta-se como um primeiro limite de formidável complexidade por exigir iniciativas institucionais marcadamente distintas. (NAVARRO, 2001, p. 91-92).

Partindo dos limites apontados para o desenvolvimento rural no Brasil e da premissa que “o padrão econômico e o regime político que sustentam a sociedade brasileira estariam ancorados no capitalismo e a sua superação, sequer remotamente, encontra-se no horizonte” (NAVARRO, 2001, p 94), a tendência atual dos estudos sobre a temática aponta para a relevância do enfoque agroalimentar como mudança possível, bem como para a necessidade de incorporar a faceta ambiental a todas as estratégias a serem adotadas, objetivando o desenvolvimento rural.

### 3.1 A AGRICULTURA FAMILIAR E A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

O mundo rural brasileiro passou por grandes transformações na década de noventa. Em 1991, o governo reativou a política de preços mínimos e expandiu o crédito rural, em parte, motivado pela escassez de alimentos ocorrida naquele ano e pelas quebras de safra em 1991 e 1992 (REZENDE, 2001).

Com o passar dos anos, ampliaram-se os debates acerca da agricultura familiar, possibilitando o aparecimento de diversos conceitos. Em parte, essa valorização da temática está vinculada à criação do PRONAF que, através do apoio técnico e financeiro, viabiliza o fortalecimento da agricultura familiar com vistas ao desenvolvimento rural e, assim, amplia a visibilidade desta categoria social.

Há, ainda, outras políticas que visam ao desenvolvimento rural e, dentre elas, destacam-se o Programa Nacional de Reforma Agrária e o Programa de Crédito Fundiário, que objetivam proporcionar o acesso à terra e às condições de produção para os agricultores sem-terra, através da expropriação indenizada ou do crédito subsidiado reembolsável, respectivamente.

Assim, mesmo que sempre tenha existido, a agricultura familiar, como categoria política, ganhou importância a partir do início da década de 1990, quando seu potencial econômico e produtivo foi visualizado. Neste período, recompôs-se o movimento sindical dos trabalhadores rurais, que luta pela ampliação da previdência social rural, pelo crédito e por melhoria dos preços. Além disso, emergiram diversas pesquisas que apontam para a necessidade de políticas voltadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural e, assim, sinalizam a importância da ampliação da participação do Estado para além das questões

relacionadas à reforma agrária e ao acesso ao crédito pelos agricultores familiares, o que fomenta o debate sobre o enfoque agroalimentar do desenvolvimento rural.

A Previdência Rural representa um marco no que tange à valorização da agricultura familiar. A partir da Constituição Federal de 1988, o setor rural encontrou o seu espaço na previdência social. Neste caso, uma vez comprovados o regime de economia familiar e a não existência de empregados permanentes, os agricultores familiares possuem o direito de adquirir o benefício da aposentadoria rural.

Outra prova dessa valorização da agricultura familiar pela sociedade civil e pelo Estado é observada quando a Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, foi instituída, dispondo sobre o marco conceitual da categoria, conforme o Quadro 2.

<b>Considera-se agricultor familiar ou empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:</b>	
I	Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
II	Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
III	Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
IV	Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Quadro 2 - Marco conceitual sobre agricultor familiar ou empreendedor familiar rural

Fonte: Brasil (2006).

Por sua relação de proximidade com a terra, os agricultores familiares desenvolvem uma lógica própria de sustentabilidade, visto que se organizam de modo a atender as necessidades básicas da família, valorizando a terra e a sua capacidade de produzir como um patrimônio, bem como favorecendo os cuidados técnicos pela proximidade dos agricultores com o espaço em que se produz. Estabelecem, assim, um equilíbrio entre as esferas econômicas, sociais e ambientais.

A agricultura familiar é, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, responsável pela produção de 70% dos alimentos que compõem a mesa dos brasileiros. No entanto, os agricultores familiares, em sua maioria, baseiam sua produção na mão-de-obra familiar, raramente qualificada e incapaz de produzir quantidades de alimentos para atender a algum mercado específico. Neste sentido, o desafio atual da agricultura familiar brasileira diz respeito às formas de organização dos pequenos produtores em associações. De acordo com

Ploeg (2006), a agricultura camponesa pode ser um excelente ponto de partida aos processos de desenvolvimento e não deve ser vista como um obstáculo para a mudança.

Neste contexto de mudanças ocorridas na década de 1990, Belik, Silva e Takagi (2001) afirmam que houve um abrandamento da discussão sobre o problema da fome e da miséria no país, mesmo que a questão não tenha saído da pauta de problemas nacionais, nem de reivindicações dos movimentos sociais.

### **3.1.1 Segurança Alimentar e Nutricional**

A partir da década de 1990, iniciaram-se as referências à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e, visando à construção de consensos para implementar ações de políticas públicas voltadas a SAN, houve a necessidade de contextualizar as definições.

O debate nacional sobre a Segurança Alimentar perpassa discussões acadêmicas e políticas e está alicerçado no direito humano à alimentação, posto que “[...] uma pessoa com fome pode até trabalhar mas não tem produtividade; uma criança com fome pode até ir para a escola mas não aprende.[...] Combater a fome, portanto, é um requisito de qualquer projeto de desenvolvimento harmonioso e democrático” (SILVA, 2003). Assim, a SAN converte-se em um objetivo público de caráter permanente, pretendendo o desenvolvimento de um país.

A definição de SAN, que se tomará como referência nesta dissertação, corresponde à proposta do Fórum Brasileiro de SAN, em 2003, que foi aprovada, em 2004, na II CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – conforme segue:

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2004)

A partir dessa definição, Maluf (2007) destaca que se acrescentou o adjetivo “nutricional” à expressão “segurança alimentar” para enfatizar os dois principais enfoques que dão conta dessa discussão no país, quais sejam: o socioeconômico e o relacionado à saúde e à

nutrição dos indivíduos. Outra peculiaridade, apontada pelo mesmo autor, corresponde à dimensão da disponibilidade da qualidade dos alimentos.

Na literatura internacional, essas duas dimensões são caracterizadas pelos conceitos *food security*, que aborda a disponibilidade de acesso aos alimentos como segurança alimentar, e *food safety*, que se refere à qualidade dos alimentos para o consumo. Maluf (2007) enfoca, ainda, a questão do uso do vocábulo “segurança”, atribuindo um forte significado relacionado aos direitos humanos.

Tendo em vista o direito humano à alimentação, a SAN converte-se num objetivo público que, além de assegurar o acesso aos alimentos, pressupõe que eles sejam adequados à cultura dos indivíduos. Ao analisar a questão alimentar nos processos de desenvolvimento, Maluf considera que a SAN questiona o padrão de consumo alimentar, sugere formas mais equitativas para os mercados de alimentos e atribui novo formato para as ações que objetivam possibilitar o acesso aos alimentos pelas populações que o necessitam. Assim, “[...] essas três linhas de ação convertem a busca da SAN num parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, como também o são o desenvolvimento sustentável e a equidade social” (MALUF, 2007, p. 24).

O enfoque de segurança alimentar que, inicialmente, pontuava como problema a disponibilidade dos alimentos, apontando a necessidade de ampliação da oferta como solução possível, passa a encarar como problema de discussão as formas de acesso aos alimentos pelos grupos demandantes.

Embora o tamanho da população e a quantidade de alimentos produzidos sejam fatores importantes quando estudamos o problema da fome, eles por si só são insuficientes para explicá-lo. Caso houvesse uma relação direta entre estes dois fatores, a fome já teria sido banida do planeta há muito tempo: de fato, se dividirmos o total da produção mundial pelo total da população, o resultado será um mundo sem fome. (ABRAMOVAY, 1998, p.53).

Tendo em vista o marco teórico sobre a SAN, observa-se que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2004), a manifestação da segurança alimentar no Brasil dá-se da seguinte forma:

Tabela 1 - População residente (Mil pessoas), por situação de segurança alimentar existente no domicílio e situação do domicílio

Situação de segurança alimentar existente no domicílio	Brasil			Rio Grande do Sul		
	Situação de Domicílio			Situação de Domicílio		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
<b>Com segurança alimentar</b>	109.726	94.231	15.495	7.762	6.104	1.657
<b>Com insegurança alimentar:</b>	72.260	56.823	15.436	2.986	2.585	401
Com insegurança alimentar leve	32.711	56.823	15.436	1.590	1.394	196
Com insegurança alimentar moderada	25.619	19.582	6.037	926	785	142
Com insegurança alimentar grave	13.929	10.485	3.444	470	406	63
<b>Sem declaração</b>	74	70	4	-	-	-
<b>Total</b>	182.060	151.124	30.936	10.748	8.690	2.058

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).

Observa-se que (Tabela 1), no Brasil, cerca de 60% da população urbana possui uma situação de segurança alimentar, enquanto o restante apresenta situação de insegurança alimentar. No meio rural, a situação se agrava, pois em cerca de 50% dos domicílios há alguma forma de insegurança alimentar. O Rio Grande do Sul apresenta uma realidade um pouco diferente da brasileira, uma vez que 70% dos domicílios urbanos evidenciam situação de segurança alimentar, ao passo que, no meio rural, a situação com segurança alimentar perfaz aproximadamente 80% dos domicílios. No entanto, tal diferença não significa um problema solucionado, posto que, do total de domicílios sul-rio-grandenses, cerca de 30% apresentam situação de insegurança alimentar.

Percebendo-se que a insegurança alimentar acontece tanto nos espaços urbanos, quanto rurais, a análise da SAN permite que a agricultura familiar seja observada por dois ângulos. O primeiro concerne à oferta de alimentos provenientes deste tipo de estabelecimento, enquanto que o segundo diz respeito à demanda por alimentos dos próprios agricultores familiares, por vezes, empobrecidos. Dessa forma, registra-se o caráter de importância da agricultura familiar como elemento da agenda brasileira de SAN:

Ela possibilita, por um lado, a ocupação socialmente equitativa do espaço agrário, e favorece a valorização das dimensões social, ambiental e cultural da produção agroalimentar, como é próprio do enfoque da SAN. As atividades agroalimentares de pequena escala são, ao mesmo tempo, grandes geradoras de ocupação e renda e ofertantes de alimentos de qualidade e diversificados, tornando-as componente central de estratégias de desenvolvimento com equidade social e SAN. Por outro lado, as famílias rurais reúnem, em sua maioria, a condição de agricultores ofertantes de alimentos com a de pobres com acesso insuficiente aos alimentos. (MALUF, 2007, p. 132).

A segurança alimentar deve, então, estar associada a políticas agrícolas de incentivo à produção e à comercialização de alimentos, proporcionando uma mudança no meio rural, na medida em que, além de ampliar a capacidade produtiva e melhorar as condições dela, permita uma diminuição da insegurança alimentar naquele meio.

Interessa não apenas constatar que a equidade social afeta a questão alimentar na medida em que o nível de renda determina o acesso aos alimentos que por sua vez impacta a produção agroalimentar (renda → acesso → produção), mas também como o tratamento da questão alimentar pode afetar a equidade social, melhor, como a questão alimentar participa da construção da equidade social. A relação entre ambas questões é uma via de mão-dupla (equidade social ↔ questão alimentar), marcada pelo padrão de desenvolvimento do país ao mesmo tempo em que ajuda a configurá-lo. (MALUF, 2007, p. 147).

O contexto de discussões da SAN é pautado, ainda, no surgimento do Programa Fome Zero (PFZ), que teve ações estruturais voltadas ao combate da pobreza extrema e ações específicas, visando ao atendimento às famílias com alimentação inadequada, assim como, ações estabelecidas em nível local. Desse modo, considera-se a criação do PAA da Agricultura Familiar, integrante das ações estruturais do PFZ, uma estratégia criativa, uma vez que relaciona duas políticas até então paralelas, ou seja: a política da SAN e as políticas agrícolas.

## 3.2 O PAA COMO POLÍTICA DE ABASTECIMENTO E CONSTRUÇÃO DE MERCADOS

### 3.2.1 PAA: Contexto de Surgimento e Princípios Norteadores

O Programa de Aquisição de Alimentos surgiu com uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e integrante da estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com a finalidade de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em condição de insegurança alimentar e nutricional, bem como



visava à promoção da inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

O PAA é um instrumento de política pública composto por uma comitativa interministerial, instituído pela Lei n. 10.696, de dois de julho de 2003, artigo 19, regulamentado pelo Decreto n. 6.447, de sete de maio de 2008, e alterado pelo Decreto n. 6.959<sup>2</sup>, de 15 de setembro de 2009. Schmitt e Guimarães, (2008) destacam como primeiro elemento inovador, no caso específico, o fato de que a instituição da Lei n. 10.696 dispensou o processo licitatório para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. Mattei (2007), por seu turno, salienta que se criou um marco jurídico capaz de possibilitar uma maior presença do Estado, contribuindo para os processos de comercialização da produção dos agricultores familiares.

Essa comitativa interministerial compõe o Grupo Gestor, responsável pela implementação do PAA, que é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e composto ainda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação. O Decreto n. 6.447 dispõe que fica a cargo do Conselho Gestor definir:

- a) outras modalidades de aquisição de produtos agropecuários destinados à formação de estoques estratégicos e às pessoas em situação de insegurança alimentar, inclusive para o atendimento da alimentação escolar;
- b) os preços de referência de aquisição dos produtos agropecuários que deverão levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;
- c) as regiões prioritárias para implementação do Programa de Aquisição de Alimentos;
- d) as condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis no art. 3º da Lei Complementar n. 111<sup>3</sup>, de seis de julho de 2001, ou no Programa Nacional de Acesso à Alimentação, previsto na Lei n. 10.689<sup>4</sup>, de 13 de junho de 2003;
- e) as condições de formação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos;

---

<sup>2</sup> Dá nova redação aos artigos 3º, 4º e 5º do Decreto n. 6.447, de sete de maio de 2008 (BRASIL, 2003b).

<sup>3</sup> A Lei Complementar nº 111 institui que os recursos do Fundo serão direcionados a ações que tenham como alvo: a) famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda; b) as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis.

<sup>4</sup> A Lei n. 10.689 cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

- f) as condições de venda dos produtos adquiridos na forma deste Decreto;
- g) as condições de apoio à formação de estoques de alimentos por organizações constituídas por agricultores familiares; e
- h) outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos.

O PAA tem como objetivos principais a garantia de acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; assim como cooperar para que se formem estoques nacionais estratégicos; possibilitar aos agricultores familiares que estoquem os alimentos produzidos para comercialização futura, visando a preços mais justos e, ainda, promover a inclusão social no campo com o fortalecimento da agricultura familiar.

O PAA adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até os limites estabelecidos pelo Decreto n. 6.959, ao ano, por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral, conforme se observa no Quadro 4.

<b>Sigla</b>	<b>Título</b>	<b>Ementa</b>
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar	Promove a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. É operada pelos Governos Estaduais e Prefeituras municipais.
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações). É operada pela CONAB.
CAEAF	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar-Doação Simultânea	Visa adquirir alimentos de agricultores familiares organizados em grupos formais (cooperativas e associações), com vistas à doação para instituições governamentais ou não governamentais, as quais desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. É operada pela CONAB.
CPR-Estoque	Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Visa a adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. É operada pela CONAB.
IPCL	Incentivo à Produção e Consumo de Leite	Propiciar o consumo de leite às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar. É operada pelos Governos Estaduais.

Quadro 3 - Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

Fonte: Brasil (2007).

Os alimentos adquiridos pelo Programa junto aos agricultores familiares pelas modalidades supracitadas são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, como indígenas, acampados da reforma agrária, quilombolas, atingidos por barragens, escolares, apenados de instituições prisionais, entre outros.

Além do caráter de promover a SAN, Curralero e Santana (2007, p.52) salientam que o PAA “[...] objetiva o enfrentamento de um dos principais problemas da agricultura familiar brasileira: a comercialização de seus produtos”. No entanto, considera-se o PAA como um Programa abrangente, destacando-se que, além da preocupação com a comercialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, incorpora a preocupação com a segurança alimentar e nutricional:

O programa tem contribuído para fortalecer a construção de redes de produção e consumo que envolvem um amplo leque de organizações sociais, e cujo foco não se reduz ao acesso aos mercados já que incorporam também uma série de objetivos relacionados à promoção da segurança alimentar e nutricional. (SCHMITT; GUIMARÃES, 2008, p. 10).

Em relação à comercialização de produtos agrícolas, a categoria social dos agricultores familiares apresenta dificuldades relacionadas à capacidade de produzir em escala e atender as normas higiênico-sanitárias e, neste sentido, a Companhia Nacional de Abastecimento afirma que:

Historicamente ausente das políticas públicas, a comercialização da produção agrícola familiar sempre gerou frustração e desestímulo para os pequenos agricultores, entregues, invariavelmente, a intermediários que, quando adquiriam suas colheitas, o faziam por preço vil. A criação do PAA, por instrumento legal, representou um marco na política agrícola brasileira. Sua implementação revela, de forma inédita, a presença do Estado na comercialização da pequena produção familiar. Ao assegurar aos pequenos agricultores a aquisição de seus produtos, o governo lhes transmite segurança e, como os preços são remuneradores, eles se sentem incentivados a produzir mais e melhor. Com isto - e em articulação com outras ações - eleva-se significativamente o padrão de vida do agricultor e de sua família e promove-se o desenvolvimento sustentável nas áreas menos assistidas do meio rural. (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, [200-?]).

A CONAB é um dos órgãos públicos que operacionaliza o PAA, desde 2003, e que aponta como objetivos do PAA: a remuneração da produção, a promoção da ocupação do

espaço rural, a distribuição de renda, o combate à fome, a preservação da cultura alimentar regional e, também, a preservação ambiental.

Cabe salientar que, ao contrário do que acontecia nas outras estruturas que compõem o PAA, “[...] na estrutura da CONAB, o PAA exerceu o papel de diversificar o público com que a companhia atuava e de dar um novo impulso em suas atividades” (MÜLLER, 2007, p. 112).

Outra interessante característica do PAA diz respeito ao esforço de minimizar a participação dos atravessadores, encurtando o espaço existente entre a produção e o consumo de alimentos:

Ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, o PAA cria as condições necessárias para que o Estado possa atuar no mercado de produtos agrícolas, exercendo não apenas um efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado para os agricultores familiares, buscando reforçar sua autonomia em relação aos chamados ‘atravessadores’ e fortalecendo sua posição frente aos diferentes agentes de mercado. (SCHMITT, 2005, p. 83).

Analisando-se o PAA como um mercado institucional, observa-se que “[...]o ajuste entre a oferta e a demanda de alimentos nos projetos do PAA é feito mediante o acerto entre as organizações dos produtores e as instituições receptoras, diálogo este que se torna necessário ainda na fase de elaboração” (SCHMITT; GUIMARÃES, 2008, p. 12).

Para participar do programa como beneficiário, produtor de alimentos, é necessário que se tenha uma identificação de Agricultor Familiar ou acampado, certificada por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou ainda pela Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos (DAPAA).

Os agricultores familiares podem obter suas DAPs nas instituições autorizadas, como entidades de assistência técnica e extensão rural, sindicatos e outras. Os públicos específicos, como os indígenas, devem dirigir-se a FUNAI; os quilombolas, a Fundação Cultural Palmares; os assentados devem procurar o INCRA e, por fim, os pescadores precisam da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.

Já a DAPAA foi estabelecida pela Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário n. 111, de 20 de novembro de 2003, objetivando proporcionar oportunidades de acesso ao PAA como beneficiários fornecedores às famílias de trabalhadores rurais sem terra, acampados e, para tanto, é fornecida pelo INCRA.

### 3.2.2 Resultados e avaliações

Desde sua implantação, o PAA foi avaliado por diversas pesquisas acadêmicas e por relatórios de avaliação técnica encomendados pelo Estado. Neste sentido, a pesquisa comparativa realizada entre as regiões sul e nordeste demonstra que:

O PAA possibilitou a criação de canais de comercialização potencializadores da agricultura familiar, elevando sua renda e inserção nos mercados locais. Destaca-se também a importância do programa em contribuir para a segurança alimentar junto às instituições beneficiárias que recebem as doações de alimentos. (CURRALERO; SANTANA, 2007, p. 52).

No entanto, nesta mesma pesquisa, nota-se que o PAA apresenta limitações no que tange a sua implementação, atribuídas principalmente ao atraso na liberalização dos recursos e à carência de assistência técnica.

Em junho de 2008, aconteceu o II Seminário do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Balanço e Perspectivas, no qual foi apresentada a situação do PAA naquele momento, bem como foram realizados diversos painéis para discutir alguns casos que foram selecionados sobre experiências consolidadas de PAA até então. A partir das contribuições dos pesquisadores, dos atores do governo e das participações da plenária, construiu-se um documento síntese do seminário, destacando o caráter estruturante de processos e de sistemas locais, a opção estratégica para fortalecer a agricultura familiar, os instrumentos de aplicação e sua adaptabilidade, o combate à pobreza e a situação de insegurança alimentar, o fortalecimento do papel do Estado e a necessidade de superar os entraves de implementação do PAA. Assim, traçaram-se propostas que contribuíssem para o aperfeiçoamento do programa. Além deste seminário nacional, aconteceram oficinas de documentação participativa nos Estados, que deram voz aos agricultores, às associações, às cooperativas e aos representantes de organizações parceiras, objetivando discutir os seus resultados com os próprios beneficiários do programa.

A partir dessas avaliações técnicas e do Seminário Nacional de Avaliação do PAA, os limites por agricultor familiar são ampliados e as modalidades são revistas, passando a serem executadas da seguinte forma:

	<b>Modalidade</b>	<b>Limite</b>
I	Aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar	Até R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por ano civil;
II	Compra direta da agricultura familiar para distribuição de alimentos ou formação de estoque público	Até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil;
III	Apoio à formação de estoque pela agricultura familiar	Até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil;
IV	Compra da agricultura familiar com doação simultânea	Até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por ano civil;
V	Compra direta local da agricultura familiar com doação simultânea	Até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por ano civil,
VI	Incentivo à produção e ao consumo do leite	Até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por semestre.

Quadro 4 - Modalidades de execução do PAA e limites de valores máximos por agricultor familiar

Fonte: Brasil (2009).

Outra recente mudança relacionada ao PAA é sua integração aos Territórios da Cidadania, que visam à promoção do desenvolvimento econômico e à universalização de programas básicos de cidadania. Neste caso, o PAA atua no eixo da Organização Sustentável da Produção.

### 3.3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM TENENTE PORTELA-RS

O Programa de Aquisição de Alimentos teve início, em 2003, em nível nacional e, em 2004, o município de Tenente Portela, no Estado do Rio Grande do Sul, passou a fazer parte do mesmo, com seu primeiro projeto de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Para o melhor entendimento do quadro encontrado naquele município, a seção, que ora se apresenta no decorrer deste texto, divide-se, visando, primeiramente, a caracterizar a situação socioeconômica portelense através de dados censitários, bem como apontar os fatores condicionantes para a inserção do município no PAA, de modo que, posteriormente, seja possível resgatar a história referente aos processos e aos atores envolvidos na execução do programa, com vistas a explicitar os atores envolvidos nas diversas fases do PAA em Tenente Portela. Além disso, postula-se descobrir as atribuições dos mesmos nas diferentes fases do programa e, para tanto, além das entrevistas com atores e envolvidos com o PAA no município em questão, utilizou-se, como fonte de dados, os materiais fornecidos pela

COOPERFAMILIAR e que dizem respeito aos projetos de Doação Simultânea executados pela cooperativa, bem como os documentos que sintetizam os resultados do PAA no município.

### 3.3.1 Caracterização de Tenente Portela

Localizado no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, o município de Tenente Portela pertence ao Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE)<sup>5</sup> Celeiro<sup>6</sup>, possuindo uma estimativa populacional de 14.253 habitantes, numa área total de 338,1 km<sup>2</sup> de acordo com dados censitários de 2006.

Caracterizado por uma exploração tardia, que se iniciou em 1911, primeiramente denominada de Pari, nome de origem indígena, a cidade recebeu o nome atual somente em 1942, em homenagem ao Tenente de Engenharia, Mario Portela Fagundes, um revolucionário pertencente à Coluna Prestes e morto, na Barra do Rio Pardo, no ano de 1925. Tenente Portela está distante 480 km da capital gaúcha, tem como municípios limítrofes Derrubadas e Barra do Guarita ao norte, Miraguaí ao sul, Três Passos a oeste e, por fim, Erval Seco, Palmitinho e Vista Gaúcha a leste. Tenente Portela tem como município de origem Três Passos, do qual se emancipou em 18 de agosto de 1955, pela Lei n. 2.673. Na figura 1, apresenta-se o mapa do Rio Grande do Sul, com a localização de Tenente Portela demarcada na cor verde.

---

<sup>5</sup> Os COREDEs possuem como marco legal a Lei n. 10.283 de 17/10/94 da Constituição Estadual, nos artigos 166 a 170, regulamentada pelo Decreto 35.764 de 28/12/94. De acordo com esta Lei, o objetivo dos COREDEs consiste em: I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional; II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública; III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado; IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho; VI - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional; VII - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria.

<sup>6</sup> Além de Tenente Portela, fazem parte do COREDE Celeiro os municípios de Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapetta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha.

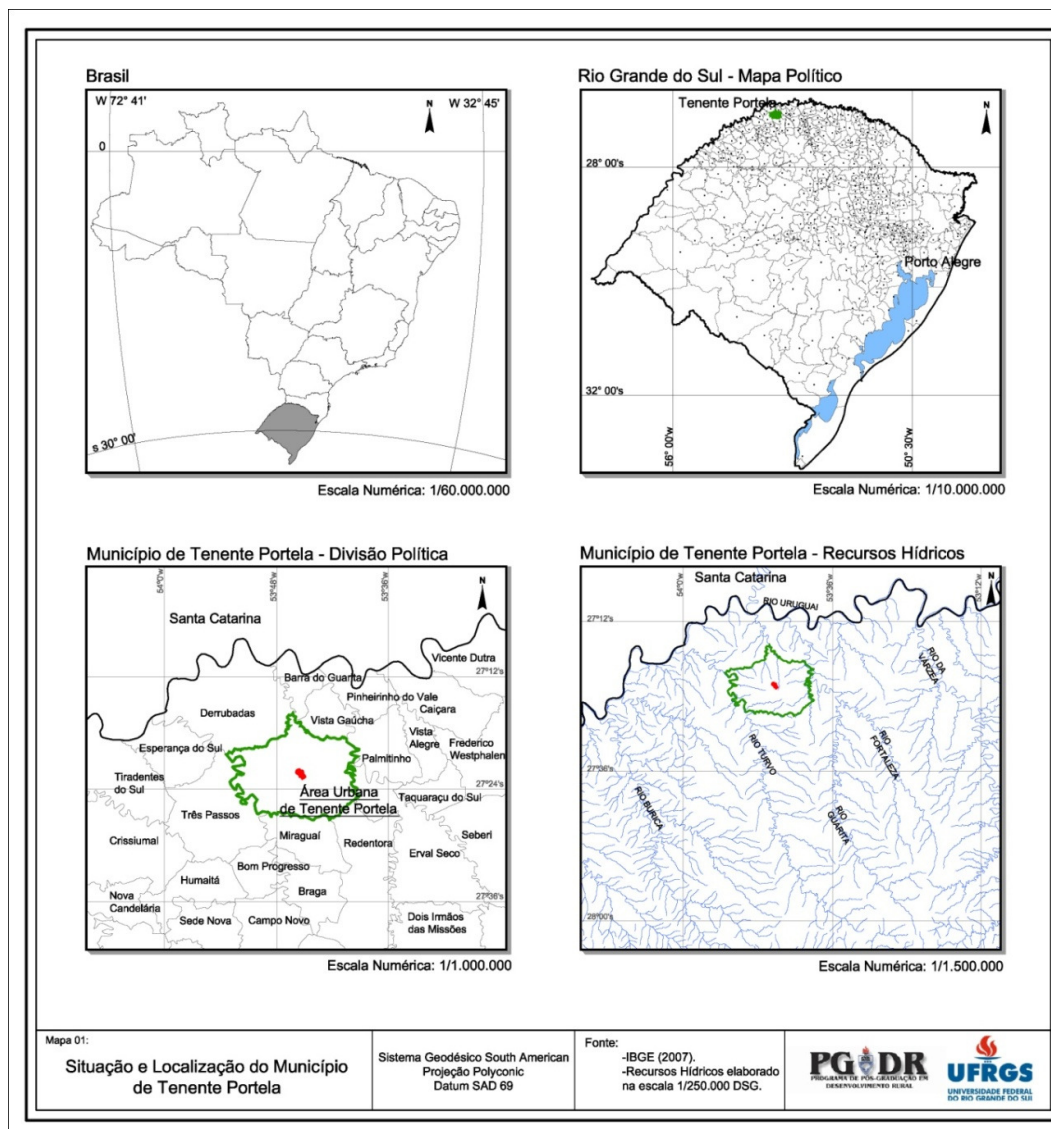


Figura 1 - Localização Geográfica de Tenente Portela, RS

Fonte: Sistema Geodésico South American (2007).

A agricultura familiar no município caracteriza-se tipicamente pelo formato de colonização e pelo relevo acidentado, que possibilitaram que o tamanho das propriedades rurais fosse de pequeno porte, sendo que soja, milho, fumo e leite formam as bases da matriz produtiva da região. O município é marcado por diversas etnias, tais como índios, alemães, italianos, caboclos e poloneses que assinalam uma rica diversidade cultural.

A economia tem suas bases na agricultura familiar e no comércio varejista local, com Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 8.960,00, em 2007, de acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE). Acrescente-se também o turismo que se dá principalmente



no salto do Yucumã, no centro cultural e no monumento “O índio”. Ainda, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tenente Portela possui uma Incidência de Pobreza de 30,66% com Índice de Gini<sup>7</sup>, no mesmo ano, na ordem de 0,41.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município perfaz 0,769, ficando abaixo do índice estadual (0,814) e bastante próximo ao índice nacional (0,766) em 2000, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Salienta-se que o IDH surge como contraponto ao indicador do PIB, que mensura somente a dimensão econômica do desenvolvimento e, assim, o IDH propõe-se a analisar outras facetas do desenvolvimento, levando em conta a longevidade e a educação. No entanto, é fato que o referido índice não capta todos os aspectos do desenvolvimento, sendo, então, considerado, no presente estudo, somente pela aceitabilidade do indicador, sem o objetivo de sintetizar, nele, a complexa realidade da temática do desenvolvimento.

Tenente Portela possui 1.483 estabelecimentos agropecuários, sendo que cerca de 95% pertencem à agricultura familiar. Quanto à área destes estabelecimentos, observa-se, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, que eles ocupam, no total, 21.484 hectares de terra, sendo que 18.455 hectares respondem pela área dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, enquanto 3.029 hectares perfazem o total de área da agricultura não familiar, conforme consta na Tabela 2. Assim sendo, os estabelecimentos de agricultura familiar do município contam com área média aproximada de 13 hectares de terra, enquanto a agricultura não familiar conta com área média aproximada de 37 hectares.

Tabela 2 - Número e área dos estabelecimentos agropecuários por condição do proprietário em Tenente Portela, RS no ano de 2006

Tipo de agricultura Condição do proprietário	Número (unidades)		Área (hectares)	
	Não familiar	Familiar	Não familiar	Familiar
Proprietário	60	1.095	2.724	15.567
Assentado sem titulação definitiva	-	20	-	254
Arrendatário	7	141	85	1.440
Parceiro	3	67	93	586
Ocupante	11	75	127	609
Produtor sem área	-	4	-	-
Total	81	1.402	3.029	18.455

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007).

<sup>7</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, em 1912, mensura o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0 (quando não há desigualdade) a 1 (quando a desigualdade é máxima).

A estrutura fundiária de Tenente Portela mostra que em 78% dos 1.483 estabelecimentos agropecuários existentes, a condição dos informantes é de proprietário, mas há 20 assentados sem titulação definitiva e outros quatro informantes sem área definida e, ainda, 86 informantes na condição de ocupantes de terra. Então, mesmo que o percentual de proprietários seja elevado, a estrutura fundiária mostra que há problemas quanto o acesso e à posse da terra.

Quanto à matriz produtiva das lavouras temporárias do município, observa-se que as culturas da soja, trigo, milho, mandioca e fumo respondem pelos maiores valores da produção, como se observa na Tabela 3.

Tabela 3 - Produção agrícola das lavouras temporárias em Tenente Portela no ano de 2008

Cultura	Área Colhida (hectares)	Quantidade Produzida (1)	Valor da produção (mil R\$)
Soja	12.500	22.500	15.750
Trigo	5.000	10.000	3.830
Milho	3.000	12.300	3.788
Mandioca	250	2.750	1.375
Fumo	180	288	1.037
Cana de açúcar	100	4.000	220
Batata doce	20	160	112
Feijão	45	38	46
Amendoim	20	20	40
Bata inglesa	15	60	36
Cebola	9	63	35
Alho	3	9	27
Tomate	4	28	22
Melão	3	24	16
Melancia	3	45	15
Triticale	30	63	13
Abacaxi	1	11.000	11
Arroz	5	8	2

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008).

Nota: (1) Quantidade de abacaxis em número de frutos e demais alimentos medidos em toneladas.

Tendo em vista essas principais culturas em termos de valor da produção, nota-se que somente a mandioca é comercializada sem beneficiamento. O milho e o trigo produzidos são também destinados aos mercados institucionais, no entanto, passam pelo processamento em agroindústrias rurais.

No que se refere às lavouras permanentes existentes no município, verifica-se que o cultivo da uva representa o maior valor de produção, perfazendo um total de R\$ 171.000,00 numa área de 30 hectares. A mesma quantidade de terras é usada no cultivo de laranjas, que totalizou um valor de R\$ 63.000,00 em 2008 (Tabela 4).

Tabela 4 - Produtos da Lavoura Permanente em Tenente Portela no ano de 2008

<b>Cultura</b>	<b>Área Colhida (hectares)</b>	<b>Quantidade Produzida (toneladas)</b>	<b>Valor da Produção (mil R\$)</b>
Uva	30	180	171
Tangerina	20	260	78
Laranja	30	180	63
Pêssego	9	41	49
Erva Mate	9	162	41
Banana	5	32	16
Abacate	3	18	9
Pêra	2	12	8
Figo	2	6	7
Caqui	2	13	6
Limão	2	12	5
Mamão	1	6	5
Goiaba	1	3	3
Manga	1	2	2

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008).

Fica evidente o potencial de produção de cítricos como laranja e tangerina e, ainda, a produção de uvas, cuja principal destinação no município é o beneficiamento de sucos e geleias.

Caracterizada a agricultura do município, cabe discorrer sobre a população portelense, a fim de melhor caracterizar o rural e o urbano, bem como a faixa etária e o sexo de maior concentração de indivíduos na cidade. Sobre a população portelense, a pesquisa de campo permitiu observar que indígenas deixam a Terra Indígena do Guarita dirigindo-se, nas épocas de colheita de frutas, para a Serra Gaúcha. Nesse período do ano, as mulheres e as crianças permanecem na cidade, enquanto os homens vendem sua força de trabalho para ampliar a renda familiar. Tal prática é comum na região e vem acontecendo ao longo dos anos, segundo relato do entrevistado O.

No que concerne à faixa etária da população, observa-se que a maior concentração de habitantes possui entre 10 e 19 anos. A faixa etária que corresponde aos indivíduos entre zero e nove anos situa-se como segunda maior concentração e é importante para a pesquisa na medida em que é composta pelos habitantes em idade escolar, diretamente beneficiados pelo PAA no município. Já os habitantes com mais de 70 anos compõem o grupo de menor concentração de pessoas, apresentando, ademais, mais indivíduos do sexo feminino.

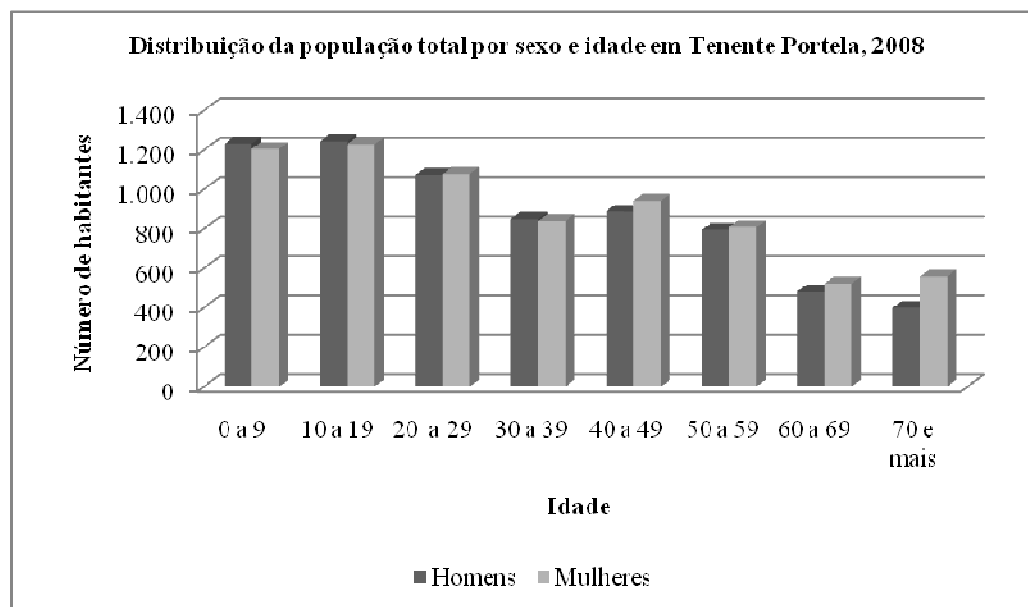


Figura 2 - Distribuição da população total de Tenente Portela por sexo e idade em 2008

Fonte: Fundação de Economia e Estatística.

Visualiza-se, assim, que não há diferença significativa entre o número de habitantes homens (6.960) e mulheres (7.182).

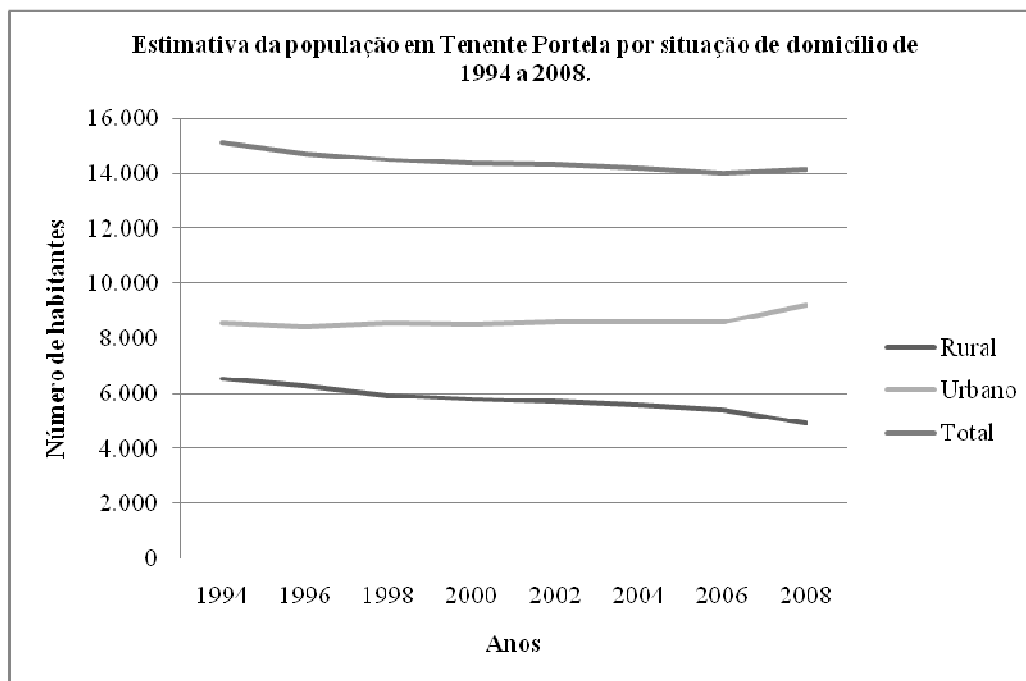


Figura 3 - Estimativa da população em Tenente Portela por situação de domicílio de 1994 a 2008

Fonte: Fundação de Economia e Estatística.

O gráfico anterior evidencia que, ao longo dos anos, o número de habitantes total em Tenente Portela diminuiu de 15.099, em 1994, para 14.142, em 2008. A população rural do município acompanha essa tendência, sendo que, em 1994, havia 6.549 habitantes no campo, ao passo que, em 2008, somente 4.937. A população urbana passa de 8.550 habitantes no início do período para 9.203 no último ano analisado.

A partir dessa caracterização sócio-econômica de Tenente Portela, deduz-se que diferentes condições possibilitaram o engajamento do município na proposta do PAA. No que tange à ótica produtiva, as condições elencadas são: região de agricultores familiares; unidades de produção com área reduzida; topografia acidentada; matriz produtiva de soja, milho, leite e fumo; falta de oportunidade de comércio para produtos diversificados.

[...] Acho que um dos aspectos que priorizou bastante, foi a necessidade de mudança da realidade local, especialmente dos agricultores familiares, pros pequenos agricultores, faltava oportunidade em cima da produção de grãos pra exportação, então era a abertura de um mercado pra agricultura familiar, depois foi se agregando outras idéias, mas no início foi isso. (Entrevista com Presidente do CONSEA Municipal, Coordenador do Conselho Gestor e Técnico Extensionista).

Quanto aos beneficiários - consumidores do programa, ressalte-se que, no município, havia uma insatisfação por parte dos recebedores de alimentos referente ao grande número de enlatados entregues, por exemplo, ao hospital Santo Antonio e às Escolas Municipais e, ainda, às pequenas quantidades ofertadas. De acordo com a nutricionista do hospital Santo Antonio, anteriormente à inclusão como entidade recebedora de alimentos adquiridos através do PAA, eram ofertadas aos hospitalizados somente três refeições ao dia. Nas escolas e nas creches municipais, os relatos demonstram que a quantidade de alimentos adquiridos com recursos do FNDE era insuficiente, servindo somente para dar um “lanche” e, no entanto, sabia-se que, para alguns alunos, aquela era a única refeição do dia e, por vezes, os alimentos recebidos não faziam parte dos hábitos alimentares dos escolares. Assim, considera-se como fator motivador para a busca pelo PAA, por parte dos demandantes dos alimentos, o caráter de insegurança alimentar e nutricional vivenciado por eles.

### **3.3.2 Atores e processos**

O resgate histórico da experiência do PAA em Tenente Portela deu-se através de entrevista com informantes - chave, tendo em vista que os agricultores e o público beneficiário dos alimentos somente se apropriam do programa em momento posterior.

Segundo Pandolfo (2008), a comercialização sempre foi um desafio para a agricultura familiar em Tenente Portela e, neste sentido, a COOPERFAMILIAR surgiu em 30 de maio de 2001, com cerca de 250 pequenos agricultores, objetivando, inicialmente, discutir com os associados os problemas de comercialização de produtos da agricultura familiar.

O surgimento da COOPERFAMILIAR está atrelado à organização dos agricultores, que se propunham construir um novo modelo de gestão, produção e comercialização e, para tanto, apoiaram-se nas discussões sindicais já existentes no Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF).

De acordo com Vogt (2009), a COOPERFAMILIAR passou a existir a partir de diversas discussões promovidas por organizações sindicais. Além da preocupação com questões de comercialização de grãos e leite, a COOPERFAMILIAR, desde o início, debatia a questão da soja orgânica que, no município, já apresentava experiências de comercialização através do SINTRAF e de movimentos sociais.

Com o passar dos anos, as preocupações da COOPERFAMILIAR que, a princípio, estavam relacionadas à organização da produção e às formas de acesso aos mercados pelos agricultores familiares, evoluíram no sentido de contemplar a discussão sobre segurança e soberania alimentar, com vistas a proporcionar, além dos avanços econômicos para a agricultura do município, um desenvolvimento social da população urbana.

As discussões que acarretaram na formulação de um projeto para participar do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no município tiveram início em 2004, quando se criou um “comitê” para trabalhar as questões da organização do Conselho de Segurança Alimentar. Fizeram parte das discussões desse comitê a COOPERFAMILIAR, a nutricionista do Hospital Santo Antônio e representante da Pastoral da Criança, vinculada à Igreja Católica e, a partir daí, surgiu a ideia de visitar uma agroindústria na cidade de Constantina, RS.

Naquela oportunidade, os agricultores de Tenente Portela puderam visualizar que, na localidade, o PAA funcionava. No retorno da viagem, procuraram a cooperativa para perguntar como se inserir no PAA e, então, tal questionamento foi levado ao Conselho da COOPERFAMILIAR para apreciação, que, na época, era de sistema presidencialista, sendo que, naquele momento, a presidência decidiu que não era de interesse, pois o PAA tinha um caráter social que não possuía relação com a proposta da cooperativa.

Naquele período, a COOPERFAMILIAR pretendia trabalhar com a questão dos biocombustíveis e, para tanto, realizou visitas técnicas para conhecer a temática. No entanto, a partir dessas observações realizadas em visitas, a COOPERFAMILIAR constatou que tais iniciativas não seriam adequadas aos agricultores familiares portelenses.

Como resultado desta constatação, a COOPERFAMILIAR alinhou-se às discussões acerca da produção de alimentos, levando-as ao Conselho Eclesial de Base das Igrejas que, segundo a cooperativa, foi a entidade que deu suporte ao processo de participação no PAA. Avaliação, neste caso, considerou importante a questão de doação de alimentos no próprio município e levou-se novamente tal discussão ao Comitê de Segurança Alimentar do município e, juntamente com os agricultores, começou-se a pensar num projeto.

O comitê, em suas deliberações, reconheceu a importância da participação do hospital como beneficiário, tendo em vista que tal instituição é responsável pelos alimentos a serem distribuídos pelo SUS para alguns municípios da região. Assim sendo, o Hospital foi um dos primeiros interessados na elaboração do projeto, disponibilizando o computador e o espaço para a elaboração do projeto, bem como o auxílio técnico da nutricionista.

[...] aí nós visualizamos que o hospital Santo Antonio era estrategicamente importante, porque ele faz um atendimento todo da logística do SUS a nível regional então ele é importante porque é um discriminador da idéia. Pleiteamos isso que dentro do projeto o hospital deveria receber, mas como vai receber? é a partir do atendimento do SUS, daí o pessoal designou estrutura, porque nós não tinha computador, só tinha a idéia e a vontade e aí eles deram todo o suporte nessa questão de equipamentos, nutricionista e nós fomos visualizar mais de perto Constantina e aí nos aproximamos da EMATER/RS para discussão. (Entrevista com Gestor da COOPERFAMILIAR).

A partir da elaboração de um projeto inicial, a COOPERFAMILIAR observa que é de interesse da sociedade que se efetivasse tal proposta e começou a participar mais ativamente das discussões, para promover a execução do projeto. Partiu-se para uma segunda visita a Constantina, para observar melhor o processo do PAA no município, bem como fazer contatos com entidades que pudessem contribuir.

Diversas entidades foram chamadas para discutir o projeto inicial, como a Pastoral da Criança, as associações de bairro, os agricultores familiares, a COOPERFAMILIAR e o hospital e a ideia inicial de um projeto de cerca de 30 mil reais logo foi considerada insuficiente. Assim sendo, o primeiro projeto fez um total de R\$ 208.156,02, destinados a adquirir 140 toneladas de alimentos da agricultura familiar. O projeto de aquisição de alimentos para doação simultânea foi encaminhado à CONAB e aprovado em dezembro de 2004.

A partir da aprovação do projeto, iniciaram-se as discussões que objetivavam operacionalizar o Programa. Assim, constituiu-se um Conselho gestor do PAA, com a tarefa de coordenar as atividades e tomar as medidas necessárias para seu início efetivo. Tal como evidenciado por Vogt (2009, p. 88), este conselho posicionou-se como uma “estrutura de governança” formada por diversas entidades.

No decorrer das discussões, o Conselho Gestor deparou-se com a dificuldade em decidir diversas temáticas, como a composição das cestas dos alimentos, pois havia diversidade entre os hábitos alimentares dos moradores dos bairros a serem beneficiados e entre a visão dos formuladores dos projetos. Sendo assim, viu-se a necessidade de criar divisões no Conselho Gestor do PAA no município, objetivando atribuir às diversas entidades participantes tarefas específicas referentes ao PAA.

Quando nós chegamos, tinha 27 entidades no conselho gestor. É muita entidade pra discutir temas que estão ligados a organização da produção, ao cadastro das famílias e contrapartida e, entidades que estão ligadas diretamente à logística de como coletar o produto e entregar e como transformar todo esse processo. E aí que foram criados três grupos temáticos. (Entrevista com gestor da COOPERFAMILIAR).



Desse modo, criaram-se três grupos temáticos, responsáveis por áreas distintas dos projetos do PAA. Um dos grupos ficou responsável pela organização da produção. Fizeram parte deste grupo a COOPERFAMILIAR, a EMATER/RS, a Vigilância Sanitária, a Apagro, o Sistema de Inspeção Municipal (SIM) o Conselho de Missão entre Índios (Comin) e Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente.

Outro grupo temático discutia as questões relativas ao cadastro e à contrapartida dos beneficiários. Este grupo era composto pela Pastoral da Criança, Conselho Eclesial de Base, Hospital Santo Antônio, Secretaria Municipal de Assistência Social, COOPERFAMILIAR, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, Secretaria Municipal da Saúde, Associação Bom Samaritano, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

Por fim, o terceiro grupo temático visava a organizar as questões de logística (beneficiamento, embalagens e entrega dos alimentos). Tal grupo foi composto pela COOPERFAMILIAR, EMATER/RS, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, Gabinete do Prefeito, a Vigilância Sanitária e o Sistema de Inspeção Municipal (SIM).

A iniciativa da sistemática de organização do Conselho gestor em grupos temáticos não ficou restrita ao município sede da COOPERFAMILIAR, sendo estendida às cidades de Vista Gaúcha, Derrubadas, Miraguaí, Coronel Bicaco e Tiradentes do Sul, onde a cooperativa também opera o PAA.

De acordo com os dados da COOPERFAMILIAR, neste primeiro ano de inserção de Tenente Portela na dinâmica do PAA, 147 famílias de agricultores forneceram os 20 diferentes tipos de alimentos para compor as 100 cestas entregues. Segue a lista dos produtos integrantes do projeto aprovado em dezembro de 2004, no Quadro 6.

1. Agrião orgânico	2. Feijão preto
3. Banha	4. Laranja orgânica
5. Batata inglesa orgânica	6. Leite tipo C
7. Beterraba orgânica	8. Mandioca orgânica
9. Carne bovina	10. Massa caseira
11. Carne de frango	12. Melado orgânico
13. Cebola orgânica	14. Ovos vermelhos
15. Cenoura orgânica	16. Repolho orgânico
17. Farinha milho	18. Tomate orgânico
19. Farinha trigo	20. Vagem orgânica

Quadro 5 - Lista de Produtos integrantes do Projeto de 2004

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (2004).

Observa-se, no Quadro 6, que 11 dos 20 alimentos que compõem a cesta entregue às famílias são orgânicos, demonstrando o interesse dos agricultores fornecedores em obter uma melhor remuneração por seus produtos e, ainda, enfatizando a preocupação com a qualidade dos alimentos a serem destinados às populações em caráter de insegurança alimentar.

Ainda que o PAA tenha como objetivo central a aquisição de produtos da agricultura familiar e não necessariamente de produtos ecológicos, o formato adotado pelo programa, sobretudo no caso de alguns de seus mecanismos, como a compra com doação simultânea, tem estimulado de forma bastante positiva as iniciativas locais de produção baseadas nos princípios da Agroecologia. (SCHMITT; GUIMARÃES, 2008, p. 10).

De acordo com os autores mencionados, a modalidade de compra com doação simultânea estimula as iniciativas de produção agroecológica. Assim, em Tenente Portela, nota-se que, desde o início da operacionalização do PAA, os alimentos orgânicos fazem parte da cesta de produtos destinada aos beneficiários recebedores do PAA.

A partir deste projeto inicial, o PAA passou a funcionar no município com contratos anuais, que já envolveram 618 famílias agricultores<sup>8</sup> ao longo dos anos. Na Tabela 5, tem-se um resumo dos projetos<sup>9</sup> propostos pela COOPERFAMILIAR.

Tabela 5 - Projetos de Doação Simultânea propostos pela COOPERFAMILIAR

Município	2004/2005		2006/2007		2008 - 2009	
	Número de Agricultores	Valor Total	Número de Agricultores	Valor Total	Número de Agricultores	Valor Total
Tenente Portela	122	224.674,90	236	506.909,27	260	605.912,23
Derrubadas	*	*	69	116.197,70	54	128.756,81
Coronel Bicaco	*	*	152	308.522,36	*	*
Vista Gaúcha	*	*	*	*	34	104.500,79
Miraguaí	*	*	71	131.456,00	55	163.748,51
Tiradentes	*	*	85	132.698,22	*	*

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do arquivo da Cooperfamiliar.

\* Não houve projeto no ano agrícola referido.

<sup>8</sup> Ressalta-se que diversas famílias participam do PAA por mais de um ano agrícola, no entanto, este número considera somente o somatório dos agricultores familiares envolvidos nos três projetos analisados (2004/2005; 2006/2007; 2008/2009), não diminuindo deste valor total as famílias que participam por mais de uma vez.

<sup>9</sup> Além de gerir o PAA em seu município sede, a Cooperfamiliar foi responsável por projetos nas cidades de Derrubadas, Coronel Bicaco, Vista Gaúcha, Miraguaí e Tiradentes.

Evidencia-se, na Tabela 5, que o número de agricultores fornecedores amplia-se de 122, no primeiro projeto, para 260 no projeto 2008/2009. Da mesma forma, o valor total também se eleva significativamente, atingindo R\$ 605.912,23 no último projeto.

## **4 BENEFICIÁRIOS-FORNECEDORES DO PAA: AVANÇOS E ENTRAVES NA INSERÇÃO DOS AGRICULTORES NO PROGRAMA**

Pretende-se, neste capítulo, abordar mais detalhadamente o PAA, analisando-se os beneficiários fornecedores do Programa, observando quem são, como se dá o processo de construção dos projetos de aquisição e, ainda, analisando a relevância da COOPERFAMILIAR no processo de organização dos fornecedores de alimentos.

Para tanto, utilizou-se, como fonte de dados, as entrevistas com os agricultores beneficiários do programa e atores chave relacionados à construção dos projetos de aquisição, bem como a consulta aos arquivos da COOPERFAMILIAR e, ainda, trabalhos já existentes sobre a experiência do PAA no município em questão; conforme estabelecido na metodologia.

Conforme evidencia Müller (2007, p. 119), o PAA “[...] traz elementos em sua concepção que apontam para um redirecionamento do entendimento sobre o papel que a agricultura familiar exerce no desenvolvimento da sociedade brasileira”, atribuindo ao segmento a característica de ator nos processos de desenvolvimento.

Objetivando descrever o protagonismo destes atores no processo de desenvolvimento local, subdivide-se o capítulo em três seções, sendo a primeira responsável por discorrer sobre os agricultores envolvidos no programa em Tenente Portela; na segunda, apresenta-se a composição dos projetos e a logística do programa, desde o processo de produção até a entrega dos alimentos aos consumidores finais; e por fim, a terceira seção demonstra a COOPERFAMILIAR como principal meio de organização dos agricultores familiares portelenses.

### **4.1 QUEM SÃO OS AGRICULTORES?**

O público beneficiário que produz alimentos destinados ao mercado institucional em Tenente Portela é composto por cerca de 245 famílias de agricultores familiares e a associação dos indígenas<sup>1</sup> da etnia Kaingang. No entanto, a COOPERFAMILIAR estima que

---

<sup>1</sup> De acordo com a FUNASA, a Terra Indígena do Guarita possui população de 5.210 indígenas, numa área total de 23.406 hectares, abrangendo os municípios de Tenente Portela, Redentora e Erval Seco. As etnias *Guarani Mbya*, *Guarani Nandeva* e *Kaingang* estão presentes no local. A situação jurídica atual da Terra Indígena do

cerca de 820 famílias estiveram envolvidas em seus projetos com o PAA, incluindo os demais municípios onde opera.

Analisando-se a trajetória do PAA, em Tenente Portela, observou-se, no que tange aos beneficiários fornecedores, que há dois principais grupos a serem analisados. O primeiro grupo é composto pelos agricultores que organizaram sua produção para fornecer ao programa; e o segundo composto pelos agricultores que forneceram eventualmente.

O primeiro grupo, representado, nesta pesquisa, por seis famílias de agricultores, caracteriza-se pela ampliação de suas quantidades produzidas e a organização de sua produção com vistas a atingir outros mercados. O segundo grupo, representado por quatro famílias agricultoras, é caracterizado por comercializar através do PAA somente quando o preço lhes é mais favorável ou quando há excesso de produção. Em ambos os grupos aparecem características positivas e negativas relacionadas ao PAA, sobre as quais a seguir se traça considerações.

Conforme se observou no capítulo três, a posse de terra não representa problema significativo aos agricultores familiares portelenses e, em relação aos entrevistados, a situação observada é a seguinte:

Tabela 6 - Famílias agricultoras beneficiadas pelo PAA em Tenente Portela, RS

<b>Grupo 1 - Agricultores que organizaram sua produção para fornecer ao PAA</b>			
Entrevistado (a)	Situação fundiária	Área Total (hectares)	Principais produtos comercializados
A	Proprietário	31,6	Hortaliças
B	Própria 0,25 e arrendada 4	4,25	Farinhas
C	Proprietário	15,7	Derivados de cana de açúcar, ovos, gado
D	Proprietário	8,4	Hortaliças
E	Proprietário	18,9	Uva
F	Parceiro	12,5	Hortaliças
<b>Grupo 2 - Agricultores que forneceram eventualmente ao PAA</b>			
Entrevistado (a)	Situação fundiária	Área Total (hectares)	Principais produtos comercializados
G	Proprietário	12	Aipim e batata doce
H	Proprietário	4	Laranjas
I	Proprietário	6	Ovos, hortaliças, melado, batata doce
J	Proprietário	60	Gado

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo (2009).

De acordo com a Tabela 7, a maioria das famílias entrevistadas declarou ser proprietária da terra utilizada para produção. Há somente os casos das Famílias B e F, em que a situação de proprietário não é definida. A Família B fornece ao PAA farinhas, produzidas numa agroindústria rural na propriedade. A matéria-prima (milho e trigo) provém dos quatro hectares arrendados. O agricultor usa o espaço físico de seu moinho colonial para prestar serviço aos agricultores vizinhos que o necessitam. Na Família F, a propriedade da terra pertence a um indivíduo idoso, sendo, atualmente, utilizada em parceria, sem o pagamento de arrendamento e, no futuro, não será de posse dos atuais produtores, pois terá de ser dividida entre outros herdeiros.

A particularidade da Família B está relacionada à inovação de processos que surgiram como resposta à modernização da agricultura mencionada no capítulo três. O agricultor familiar não satisfeito com as dificuldades que enfrentava para comercializar grãos *in natura*, bem como seu preço no mercado local, observando a compra assegurada proporcionada pelo PAA, viu-se motivado a investir na reativação de um moinho colonial, típico na região, onde processa trigo e milho, produzindo, inclusive farinhas integrais. De acordo com a família, o moinho estava desativado há mais de dez anos.

Até então a família não havia recebido nenhum tipo de incentivo para valorizar a produção local e as oportunidades de comercialização eram muito reduzidas. Com pouco investimento e com a comercialização garantida, o moinho passou a processar milho e trigo diariamente. De acordo com o Sr. Valdino, a demanda pelas farinhas aumenta a cada dia. Além de processar a produção da própria família, o moinho é utilizado por outros agricultores da comunidade. Assim, muitos agricultores que compravam farinha nos mercados por não ter opção de transformar seus produtos, hoje têm a oportunidade de consumir a farinha de seu próprio milho. (PANDOLFO, 2008, p. 16).

O uso do moinho de farinha por outros produtores, além de seu proprietário, configura um comportamento cooperativo contribuindo para a acumulação de capital social através de comportamentos recíprocos.

No entanto, o agricultor encontrou na busca da certificação diversos entraves burocráticos que impedem que ele forneça os seus produtos em outros canais de comercialização convencionais do município. Neste sentido, nos períodos em que não há contrato com o PAA a cumprir, o agricultor necessita comercializar diretamente com consumidores por meio de vendas pelo interior do município, a partir de uma rota criada por ele, tendo em vista os clientes já consolidados. De acordo com o relato da família, cerca de

90% de sua renda atual está relacionada com a comercialização de seus produtos no interior do município.

A Família A apresenta peculiaridade em relação às demais, no sentido de que a mão-de-obra familiar não é um problema. Há três casais em idade de trabalho e cada um deles toma conta de uma produção. O casal mais jovem cuida da produção de leite, o intermediário das hortaliças e o casal mais experiente é responsável pela produção de grãos e pela comercialização de toda a produção da unidade na feira do município. Evidencia-se, nesta família, a necessidade que as mudanças ocorridas na agricultura imprimem aos agricultores familiares, ou seja, eles, além de se tornarem especialistas no processo produtivo, precisam ser conhecedores dos mercados nos quais querem inserir seus produtos.

Porém, mesmo com a grande quantidade de mão-de-obra disponível, a família encontrou fatores limitantes na comercialização com o PAA. No primeiro ano, organizou sua produção para hortaliças, seguindo sugestão da cooperativa, e comercializou sem grandes problemas tudo que foi produzido. No ano seguinte, com a promessa de comercialização, tendo em vista a existência desse mercado institucional, a família organizou uma produção ainda maior de hortaliças e, com o atraso do projeto, não pode comercializar os produtos. Conforme o relato do Entrevistado A: “[...] agora, quando não veio o projeto, nosso plantio tava lá em cima e nós não tinha como, nós tinha quantidade e não alcançamos a venda porque não saiu o projeto, então fica difícil”. A demora em retirar o produto da lavoura, uma vez que a cooperativa não poderia recebê-lo, coincidiu com período de chuvas na região, fazendo com que a produção se perdesse.

A família D, mesmo com pouca mão-de-obra disponível, organizou sua produção para fornecer hortaliças ao programa, mas foi prejudicada pelo atraso do projeto e, posteriormente, pelo excesso de chuvas ocorrido na região. Para atender a demanda do PAA, a família D relata ter ampliado sua produção, mas mantido a diversidade já produzida na propriedade. Considerando a distância da unidade ao município de Tenente Portela, a família informou que, quando a cooperativa não fornecia o transporte para escoar a produção, era mais vantajoso comercializar no município vizinho, pela maior proximidade, ou ainda com o atravessador que busca o produto na unidade produtiva.

A família C participa do PAA desde o primeiro projeto, fornecendo melado, açúcar mascavo, gado e ovos e informa que, com o passar dos anos, diminuiu sua comercialização com o programa. Inicialmente, o que os motivou a participar, segundo relato, foi a possibilidade de obter as vantagens de se trabalhar num grupo e ainda a seriedade do PFZ. A família não alterou sua matriz produtiva para fornecer ao programa, mas investiu na

construção de uma agroindústria rural para a produção de melado. A agroindústria já está com a estrutura física adequada às normas fito-sanitárias exigidas, no entanto, o processo de legalização ainda não está concluído e, segundo a família, para que isso seja viável, será necessário ampliar a produção. O entrevistado atribui importância ao fato de seu produto ser consumido no município, pois sabe que “vai pras pessoas de baixa renda, e parece que vai pros colégios também [...] e é bom porque na verdade, não vem nada de fora, o que é produzido aqui é consumido aqui também”.

A família G, que forneceu eventualmente seus produtos, não alterou sua matriz produtiva para comercializar com o PAA, e salienta como maior motivação o preço pago por seu produto. Comercializando com o atravessador, recebia R\$4,00 pela caixa de 20 kg de aipim, e com o PAA recebeu 0,67 centavos pelo Kg de aipim, ou seja, recebeu mais de três vezes o valor pago pelo intermediário que comercializa diretamente na Central de Abastecimento (CEASA), na capital do Estado.

A medida de estabelecer limites de valores anuais por agricultor familiar está relacionada com a tentativa de tornar o programa abrangente aos diversos grupos de agricultores familiares, impedindo que somente os agricultores mais organizados participassem dele, porque “outro elemento presente desde as primeiras discussões era que deveriam ser tomadas precauções para que os agricultores que acessassem o programa fossem realmente os mais fragilizados” (MÜLLER, 2007. p. 95).

Entretanto, a experiência da COOPERFAMILIAR, em operacionalizar o PAA por intermédio da CONAB, sinaliza que os agricultores buscados para fornecer os produtos são sempre os mesmos. Se, no projeto consta a demanda por ovos, a COOPERFAMILIAR busca agricultores que já apresentavam, em seu histórico, a comercialização do produto e, assim, acontece com outros produtos também. Esta característica, ao mesmo tempo, demonstra fator positivo, na medida em que incentiva a ampliação de uma capacidade produtiva já existente, ou a criação de uma novidade como no caso da reativação do moinho colonial. Mas também,, aponta para a formação de grupos fechados de fornecedores, onde novos produtores encontram dificuldade de se incluir, conforme corroborado pelo seguinte relato:

[...] Vendemos só o ano passado, nós procuramos uns dois três anos antes, mas daí já tinha outros produtor, daí esse ano ele veio [...]. Fui só insistindo, cada vez que ia pra Portela, eu ia lá perguntar, um dia eu até pedi desculpa pras guria, e elas disseram, bem que tu faz, se tu não insisti, eles não vão atrás. E é verdade, porque as vezes a pessoa já tem onde pegar né, vai lá onde já ta acostumado, só liga lá e pega, que nem agente, quando vai fazer rancho no mercado, tu vai naquele mercado, os outros vendedor tem pra vender, mas tu não vai lá. (ENTREVISTADA H).



Neste relato, evidenciam-se as barreiras à entrada de novos agricultores no PAA, pois a agricultora precisou insistir por aproximadamente três anos até ter acesso a este mercado institucional.

Tal dificuldade não aparece nas entrevistas dos responsáveis pela aquisição dos produtos no município. No entanto, demonstra-se que o grupo constituído de agricultores organizados para fornecer especificamente ao PAA é mencionado com frequência pela COOPERFAMILIAR, enquanto os que comercializaram eventualmente, embora representem grande grupo, raramente são citados. Saliente-se que a COOPERFAMILIAR observa que quem comercializa com o PAA normalmente possui maior capacidade de organização, conforme segue:

[...] Quem é o fornecedor, não é o pequeno, são os que são mais organizados, se fosse dentro duma caracterização entre quem tinha aquelas letrinhas, o PRONAF A, o PRONAF B, o PRONAF C, o PRONAF B é só os indígenas, o PRONAF A é os da reforma agrária, os assentados do crédito fundiário, e o PRONAF C já é o agricultor familiar que tem uma renda mensal. No fundo, hoje, a construção da agricultura familiar com o PAA é mais ligado passando do PRONAF C pro D. (ENTREVISTADO N).

No entanto, a COOPERFAMILIAR não informa que prioriza adquirir sempre dos mesmos agricultores. Mas, ao ser convidada a falar sobre os agricultores que participam do PAA, a cooperativa sempre traz como exemplo os participantes do grupo que se organizaram para fornecer ao programa.

Tabela 7 - Projetos de aquisição na modalidade CPR Especial com Doação Simultânea

Ano	Valor do Projeto (R\$)	Número de Agricultores Beneficiados
2004	208.156,02	84
2006	488.872,54	259
2007	302.976,85	206
2008	267.275,00	99

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Conab.

Conforme observado no capítulo três, o PAA objetiva ampliar a autonomia dos agricultores frente aos atravessadores, na medida em que encurta o espaço entre a produção e

o consumo de alimentos através dos mercados institucionais. Porém, com o atraso dos repasses ou mesmo a demora em enviar os projetos, observa-se que há um espaço de tempo em que os agricultores, especialmente do grupo que organizou a produção para comercializar em tal mercado, precisam entregar sua produção a um atravessador, e na falta de mercados alternativos, por vezes, acabam repactuando-se com a figura do atravessador, com o qual já comercializavam anteriormente ao PAA. Assim, esse intermediário recolhe alimentos no interior do município e, então, em maiores quantidades, comercializa com a CEASA.

Esse espaço de tempo entre a entrega do produto e o recebimento do seu valor correspondente é considerado fator limitante para a comercialização dos agricultores familiares portelenses com o PAA, e isso fica bastante evidenciado na pesquisa, conforme o relato que segue de agricultora fornecedora do programa:

[...] É mais demorado a receber, que nem nessa última vez que entreguei, demorei acho que quatro meses ou mais pra poder receber que eu só entregava, entregava e não podia receber, olha pelo que eles falam lá, é demora de vir a verba, mas eu acho que se é pra comprar do colono, tinha que ta em mãos esse dinheiro, porque agente vende porque agente precisa do dinheiro. (ENTREVISTADA I).

A manifestação evidencia o descontentamento da agricultora com a demora em receber o valor do produto comercializado com o PAA e tal característica, de acordo com a COOPERFAMILIAR, é comum às famílias indígenas que comercializaram com o PAA, pois, “ele plantou, antes às vezes de colher ele já tá vendendo, então assim, se ele tem cinco quilos de feijão, ele vem te vender os cinco quilos de feijão, e ele quer entregar o produto e quer levar o dinheiro na hora, e aí, o PAA não resolve o problema dele” (ENTREVISTADO N).

Outra particularidade esperada do PAA diz respeito à mudança dos hábitos alimentares, sendo que, no grupo que organizou sua produção, das seis famílias entrevistadas, duas mencionam alterações nos hábitos alimentares.

<b>Grupo 1 - Agricultores que organizaram sua produção para fornecer ao PAA</b>		
Família	Declarou mudança	Tipo de mudança
A	Não	-
B	Sim	Quantidade e qualidade da farinha consumida
C	Não	-
D	Não	-
E	Não	-
F	Sim	Diversidade de hortaliças e qualidade da batata doce

Quadro 6 - Alteração dos hábitos alimentares das famílias agricultoras

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa de campo (2009).

No segundo grupo pesquisado, composto pelos agricultores que comercializaram eventualmente com o PAA, nenhum entrevistado declarou que os hábitos alimentares da família foram modificados a partir de sua inclusão como beneficiários fornecedores do programa. Assim, a premissa de que o PAA incentiva a promoção da segurança alimentar e nutricional às famílias agricultoras não se caracteriza como fator determinante em Tenente Portela.

De acordo com o relato do entrevistado A, o programa contribuiu, inicialmente, para que seus quatro filhos pudessem continuar no meio rural, produzindo em caráter familiar uma cesta diversificada de produtos capaz de dar condições à família de reproduzir-se socialmente. No entanto, conforme já mencionado anteriormente, a família sofreu com o atraso do projeto e, para não depender do programa economicamente, pensa em inovar para comercializar produtos com maior valor agregado, como as compotas de pepino, possibilitando a geração de emprego para outros membros da família (neta).

#### **4.1.1 A inserção dos indígenas enquanto fornecedores do PAA**

Ao longo dos anos, reconheceu-se, nos indígenas, o papel de recebedores de alimentos proveniente do PFZ. No entanto, conforme evidenciado por Pandolfo (2009), estimuladas pelo PAA e pela COOPERFAMILIAR, algumas famílias indígenas residentes à Terra Indígena do Guarita, integraram-se ao processo de comercialização com o Programa. Sem alterar as bases da matriz produtiva, a comunidade indígena forneceu milho, mandioca, batata

doce, moranga e feijão. Segundo Pandolfo (2009), as famílias indígenas forneceram em torno de 80% das mais de 12 toneladas de feijão entregues até então.

Outra característica cultural dos indígenas da região refere-se à produção de artesanato, comercializados por eles nas grandes cidades. Assim, tendo em vista que o tema das embalagens sempre foi pauta das discussões do Conselho Gestor, Pandolfo (2009) salienta que tal potencial artesanal foi aproveitado pelo PAA, na medida em que cestas produzidas com taquara, regionalmente conhecidas como balaios, foram adquiridas de uma associação indígena com vistas a distribuir as cestas de alimentos às populações demandantes.

Dessa forma, mais uma vez, observa-se o que Fligstein (2000) convencionou chamar de “mix” de história local e políticas, pois o uso dos balaios para acomodar as cestas de alimentos foi a solução cultural adotada pela COOPERFAMILIAR e é um passo para a resolução do problema das embalagens plásticas, que são comumente utilizadas para armazenar lixo e acabam sendo destinadas, devido ao mau uso e coleta inadequada de lixo, ao meio ambiente.

A associação dos indígenas, representada por sua presidência, relatou que a comunidade não queria somente ser recebedora de cestas e de caridades de programas governamentais, mas desejava produzir seus alimentos, com o objetivo de atender as necessidades do seu povo e comercializar os excedentes. Assim sendo, atua em parceria com a COOPERFAMILIAR em diversos projetos e conseguiu encaminhar a mecanização. Outra forma de participação da comunidade indígena local diz respeito à produção de balaios artesanais usados para distribuir os produtos da agricultura familiar, com o objetivo de não poluir o ambiente com embalagens plásticas, construindo o que a COOPERFAMILIAR chama de ética de consumo. Tal fato ocasiona o resgate e a valorização da cultura local através da produção do artesanato, bem como gera renda para a comunidade indígena. No entanto, mesmo fornecendo eventualmente ao PAA, os indígenas afirmam que o programa “é a melhor forma de comercialização encontrada”, pois a COOPERFAMILIAR busca os produtos na unidade, devido às precárias estradas de acesso (ENTREVISTADA K).

## 4.2 ORGANIZANDO A OFERTA: DO PROJETO DE VENDA À ENTREGA DOS ALIMENTOS

Esta subseção objetiva basicamente abordar o trabalho efetuado por dois dos três grupos temáticos atuantes no Conselho Gestor do município, quais sejam, o primeiro, que é responsável pela organização da produção, e o terceiro, que discute a logística do beneficiamento e da distribuição dos alimentos para as famílias e entidades receptoras.

O primeiro grupo, representado na Figura 4, com o objetivo de organizar a produção, discute assistência técnica, questões sanitárias relacionadas à produção, formas de produzir minimizando a agressão ao meio ambiente, entre outros aspectos.

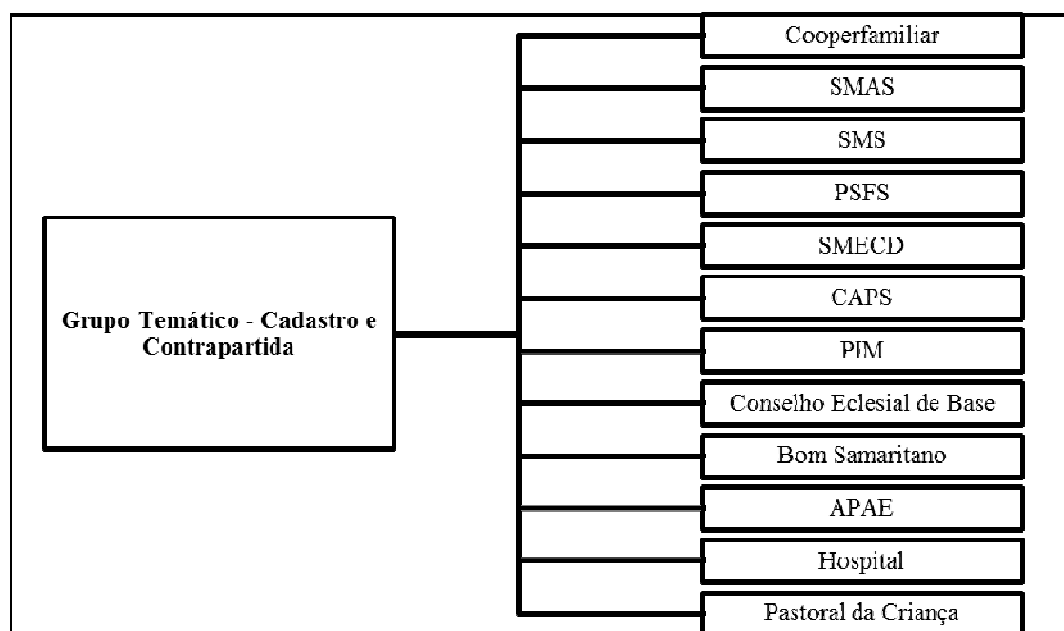


Figura 4 - Organograma do Grupo Temático: Organização da Produção

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da COOPERFAMILIAR.

A efetiva participação deste grupo temático, assim caracterizado, demonstra que as mudanças que afetam os indivíduos e os grupos sociais são mediadas e transformadas pelos atores e pelas estruturas locais, conforme evidencia Long (2001).

A efetiva participação deste grupo é reconhecida pelos agricultores, conforme o relato que segue:

[...] a batata doce que nós não cultivamos mais porque não funcionava, ela dava toda carunchada né, nós já tínhamos desanimado, e daí através da COOPER (FAMILIAR) e dos técnicos que repassaram umas idéias pra nós e daí nós começamos a produzir, e produzimos em 2008 pro consumo uma bem sadia, depois tu vai poder se certificar, e agora tá produzindo pra vender. (ENTREVISTADA F).

O Conselho Gestor, por meio do grupo temático responsável por discutir a organização da produção, incentivou diversos projetos de capacitação de agricultores familiares, que são fornecedores do PAA, com curso de processamento artesanal de laticínios, pescados, embutidos e panificação, boas práticas de fabricação, capacitação de agricultores em produção agroecológica e cooperativismo, além da capacitação dos responsáveis pela inspeção dos alimentos.

Da mesma forma que para os beneficiários recebedores do programa, a COOPERFAMILIAR propõe objetivos relacionados aos agricultores familiares a serem cumpridos pelo PAA no município de Tenente Portela e nos demais municípios da região Ceilero, onde opera.

<b>Objetivos específicos aos beneficiários fornecedores do PAA propostos pela COOPERFAMILIAR</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificação dos produtos da Agricultura Familiar;</li> <li>• Viabilizar a comercialização dos produtos dos agricultores familiares, das agroindústrias familiares, das Associações de agricultores agroecológicos;</li> <li>• Incentivar os agricultores à produção de alimentos saudáveis (núcleos de produção);</li> <li>• Promover e fortalecer a produção orgânica e suas formas de organizações;</li> <li>• Socializar e massificar o acesso a produtos agroecológicos;</li> <li>• Fortalecer a organização das entidades da agricultura familiar;</li> <li>• Formação de redes solidária de produção e consumo;</li> <li>• Criar mecanismos que garantam uma relação recíproca entre campo e cidade, promovendo a ética de produção e de consumo;</li> <li>• Promover a reeducação alimentar e de relação com o meio ambiente;</li> <li>• Promover, fortalecer e revitalizar a organização dos agricultores familiares indígenas e populações tradicionais, respeitando as condições socioculturais e ambientais em que a etnia está inserida.</li> </ul>

Quadro 7 - Objetivos específicos aos beneficiários fornecedores do PAA

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo (2009).

Tais objetivos, expostos no quadro 12, estão associados aos pretendidos pelo PAA em todo país, mas sua descrição caracteriza o interesse do município em sua realização, para que o PAA sirva somente como alavanca ao processo de desenvolvimento rural do município e que, a partir dele, os agricultores sejam capazes de comercializar em outros mercados formais.

O terceiro grupo temático, demonstrado na Figura 5, propõe-se a discutir a questão das embalagens dos produtos, a coleta dos alimentos nas unidades produtivas, o armazenamento, a questão de sanidade e, por fim, a entrega nas entidades receptoras e nos bairros.

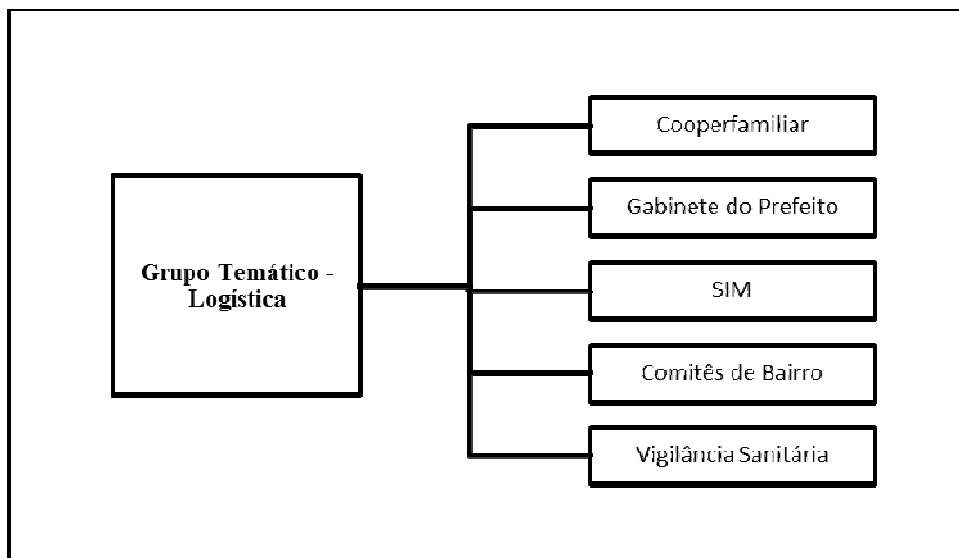


Figura 5 - Organograma do Grupo Temático: Logística

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da COOPERFAMILIAR.

A partir dos trabalhos desenvolvidos nestes grupos temáticos, proporcionou-se aos agricultores a participação em cursos de agroecologia, cooperativismo e agroindustrialização e, ainda, a visitação às experiências desenvolvidas em outros municípios, como Constantina. Há casos, como o da família C, em que a partir destes cursos, houve uma integração com o PAA e a iniciativa para implementação de agroindústrias rurais.

A elaboração do projeto, nestes casos, dá-se a cargo da COOPERFAMILIAR a partir das demandas das instituições, evidenciadas no grupo temático dois, no capítulo que antecede, com ajuda das outras entidades, quando necessário. Cabe lembrar que, inicialmente, a nutricionista do hospital local esteve bastante envolvida para assegurar a composição de uma cesta que promova segurança alimentar e nutricional e houve, também, a participação ativa das famílias receptoras sobre os hábitos alimentares locais.

Outra característica interessante proporcionada pelos eixos temáticos refere-se a um beneficiário receptor dos alimentos que, detentor de uma pequena propriedade no entorno do município, precisou buscar trabalho e mudou-se para a cidade por necessidades financeiras.

Motivado a deixar de ser um recebedor de cestas, participou do curso de panificação, incentivado pela cooperativa e passou a ser fornecedor do programa. Nas épocas em que havia contratos a cumprir com o programa, a renda familiar era considerada satisfatória, entretanto, a família não foi capaz de comercializar nos mercados convencionais nos intervalos entre um projeto e outro, e, assim, novamente buscou emprego na cidade, deixando de lado uma estrutura já adaptada e uma capacidade produtiva já desenvolvida em panificação.

Fato recorrente, observado na pesquisa de campo, diz respeito às dificuldades encontradas pelos agricultores que buscam legalizar suas agroindústrias para comercializarem, dentro da lei, como produtores formais.

[...] várias, agora ta loco, por exemplo, começando já na FEPAN pediu o CNPJ, se passa nisso, vem o MAPA né, o ministério e ali 'deus o livre', como eu vou te explicar, a potência de uma grandona e uma pequeninha, os formulários pra preencher são a mesma coisa e isso que eu não acho certo e na saúde também não é muito fácil, porque a geléia é da saúde né e lá eles dizem que enquanto não fazer certinho a planta, e ela só me disse nessa ultima vez que era pra fazer separado, o do MAPA e o da saúde, um em cada construção, pra ninguém interferir. (ENTREVISTADO E).

Os principais entraves apontados concentram-se no processo de construção de um selo e de adequação da estrutura física, segundo relatos de agricultores que buscam, por exemplo, formalizar suas agroindústrias. Tais entraves associam-se ao desencontro de informações e à falta de assistência técnica para promover as mudanças necessárias, segundo relatado pelos próprios agricultores: “vão na prefeitura, eles mandam na vigilância sanitária, vão na vigilância, eles mandam na prefeitura”. Com isso, o município deixa de arrecadar impostos relativos a esses produtos e os agricultores passam a sentir “*medo de ser colono*”, pois, a qualquer momento, a fiscalização pode recolher os seus produtos e, conforme o agricultor, “assim agente não tem liberdade, eu carrego o produto no carro e vou pra cidade, e lá alguém pode me pegar, e daí como é que fica?” (ENTREVISTADO B).

Assim, o terceiro grupo temático, embora tenha, de início, realizado ações de capacitação de agricultores para a produção, não demonstra contribuir para a formalização com informações básicas como instruir os técnicos a apresentar aos agricultores os caminhos possíveis para certificação dos produtos ou a legalização de suas agroindústrias rurais. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o PAA mostra-se como um programa criativo na medida em que associa políticas voltadas à agricultura familiar com políticas de segurança alimentar, ele



também apresenta-se restrito, por ter, na própria legislação, o maior fator limitante de sua operacionalização.

#### 4.3 A RELEVÂNCIA DA COOPERFAMILIAR NO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES

A COOPERFAMILIAR opera como o principal dispositivo coletivo em todas as esferas de implementação, e desenvolvimento do PAA no município. Atua como intermediária entre os beneficiários - fornecedores e os beneficiários - recebedores, organizando a produção e sendo um dos atores responsáveis por beneficiar, embalar e entregar os alimentos. Em 2007, foram distribuídas 245 cestas compostas por 38 tipos de alimentos; sendo 12 escolas e um hospital os recebedores das cestas, totalizando 25.792 Kg de alimentos/mês. Beneficiaram-se 235 famílias de agricultores no município. Houve aumento da arrecadação municipal, pois os produtos passaram a ser vendidos com nota fiscal. Modificou-se, também, o conceito que os agricultores apresentavam sobre a qualidade dos alimentos.

Sobre os resultados, inicialmente, observados no PAA, conforme evidenciado por Müller (2007) sabe-se que:

Um dos principais resultados refere-se ao crescimento e consolidação das organizações dos agricultores familiares. Com a exigência de aglutinação em cooperativas ou associações de agricultores, a capilaridade das organizações cresceu, chamando atenção para um tema até então praticamente desprezado, que é a comercialização dos produtos da agricultura familiar. (MÜLLER, 2007. p. 97).

Ao entrevistar-se os beneficiários - produtores vinculados ao programa - sobre as modificações em sua vida econômica e social desde o início de sua participação, ouviu-se relatos como conquista de autonomia, união dos grupos (produtores, recebedores, indígenas), possibilidade de conhecer pessoas novas nas capacitações, de aprender a produzir com melhor qualidade. Notou-se que a importância do PAA no município vai além da elevação da renda dos indivíduos que fornecem os produtos, e associa-se principalmente aos ganhos sociais, através do desenvolvimento dos dispositivos coletivos, representados na experiência de

Tenente Portela pelas associações de bairro, a COOPERFAMILIAR, a associação dos indígenas, entre outros.

A participação desses diferentes dispositivos coletivos de forma ativa e responsável no PAA, no município, deu força e visibilidade para a experiência e para a agricultura familiar como um todo; possibilitando o surgimento de outras inovações, como um mercado para produtos da agricultura familiar e um restaurante, no mesmo espaço físico, ao lado da estrutura já existente da feira da agricultura familiar. A construção dessa estrutura que visa a criar novo canal de comercialização para os produtos da agricultura familiar portelense motiva os beneficiários- produtores a continuar produzindo alimentos para os mercados locais e, principalmente, a buscar a construção de selos, a legalização de suas agroindústrias, sem os quais não será possível comercializar no mercado da agricultura familiar.

Cabe, entretanto, frisar que mesmo com a estrutura física já disponível, bem como instrumentos já adquiridos, tanto o mercado da agricultura familiar quanto o restaurante esbarram em problemas legais que impedem seu imediato funcionamento.

Há uma preocupação de não dependência do PAA por parte da COOPERFAMILIAR. Assim posto, a cooperativa atua como prestadora de assistência técnica com contratos com MDA, através de projetos pelos quais se conseguiu adquirir, por exemplo, os carros disponíveis para prestar assistência técnica. Foi também por meio de projetos que a cooperativa adquiriu o furgão para recolher e distribuir a produção do PAA e, além disso, organizar e instrumentalizar a estrutura de armazenamento que conta com resfriamento de leite e carnes, sendo também responsável pelo processo de embalagem dos alimentos que assim o exigem. Contudo, a tentativa de não dependência de um programa específico, como o PAA, fica limitada, pois a prestação de assistência técnica ainda não deixa de ser uma via institucional de sustentação à cooperativa.

Já a integração da agricultura familiar aos mercados “convencionais” é dificultada, sobretudo, pelo elemento logístico, pois o município de Tenente Portela situa-se a 480 quilômetros da capital do Estado e, historicamente, apresenta problemas relacionados à inexistência de um mercado local adequado a tornar viável as atividades agrícolas dos pequenos produtores. Assim, o PAA, mesmo com todas as suas limitações, proporciona o reconhecimento de que há um mercado local a se desenvolver, conforme evidenciado no seguinte relato:

[...] E aí ele surgiu e hoje tá sendo um grande aprendizado nosso pra produção de alimentos e pra mercados, hoje nós estamos vendo que não precisamos ter medo, nós podemos produzir muito mais, botar muito mais gente e ainda não conseguimos abastecer a população de Portela. Tu vê, nós achava que tinha que exportar e ir pros grandes centros, mas nós estávamos muito longe do consumidor, e estamos nos dando conta que o consumidor tá aqui, nós não temos o produto. (ENTREVISTADO O).

Dessa forma, mesmo considerando a possibilidade de desenvolvimento de um mercado mais “local”, os problemas logísticos permanecem relevantes, pois, de fato, no que tange às estradas do interior do município a precariedade é evidente e a COOPERFAMILIAR não tem condições de recolher os produtos em todas as unidades de agricultores familiares fornecedores do programa. No caso da Entrevistada K, os alimentos são buscados na propriedade. No entanto, para a entrevistada H, por exemplo, a Cooperativa não fornece veículo para transportar seus produtos, pois conta somente com um furgão, que não se adapta ao transporte de laranjas.

Neste sentido, o PAA, no município de Tenente Portela, ainda que apresente aos atores locais diversas potencialidades, como a organização dos agricultores familiares em diferentes dispositivos coletivos para a produção e a comercialização de alimentos, a diversidade de produtos provenientes da agricultura familiar e com a sinalização desses novos canais de comercialização local, aponta para os entraves legais e de disponibilidade de infraestrutura como desafios maiores.

Acresça-se que há outra interface marcante proporcionada pelo PAA, que é a relação entre produção e consumo, mencionada pelo Presidente do CONSEA, no âmbito local, que acumula também as funções de Coordenador do Conselho Gestor e extensionista da EMATER/RS no município. Segundo o entrevistado, essa relação é o caminho para o desenvolvimento. Este ator local espera que o PAA ajude a modificar a matriz produtiva do município, conforme segue:

[...] Pra nossa realidade ele consegue abrir caminhos, ele cria relações novas entre produtor e consumidor, nós temos gente produzindo produtos que não produzia e nós temos pessoas consumindo produtos que não consumia e que amanhã ou depois se não tiver PAA ele vai comprar no mercado. (ENTREVISTADO O).

Ao proceder-se, por outro lado, uma análise comparativa da cesta de alimentos do primeiro Projeto (20 itens) com as cestas dos Projetos seguintes, a seguir descritas, observa-se que o número de itens eleva-se em 2006/2007 e tem uma redução no projeto 2007/2008.

<b>Lista de Produtos – Projeto de 2006:</b>		<b>Lista de Produtos – Projetos de 2007 e 2008:</b>	
Açúcar mascavo	Farinha de trigo integral	Açúcar mascavo	Farinha de trigo integral
Agrião	Farinha de milho	Agrião	Farinha de milho
Alho	Feijão	Alho	Feijão
Banha orgânica	Iogurte	Banha orgânica	Iogurte
Batata doce	Laranja	Batata doce	Laranja
Batata inglesa	Leite tipo c	Batata inglesa	Leite tipo c
Bebida láctea	Mandioca c/ casca	Bebida láctea	Mandioca c/ casca
Bergamota	Massa	Bergamota	Massa
Beterraba	Mel de abelha	Beterraba	Mel de abelha
Brócolis	Melado	Brócolis	Melado
Canjica	Moranga	Canjica	Moranga
Carne de frango	Ovos	Carne de frango	Ovos
Carne de gado	Pêssego	Carne de gado	
Carne de peixe	Queijo	Carne de peixe	
Cebola	Repolho	Cebola	
Cenoura orgânica	<i>Schimier</i> de frutas	Cenoura orgânica	
Doce de leite	Suco de laranja	Doce de leite	
Espinafre	Suco de uva	Espinafre	
Farinha trigo especial	Tomate	Farinha trigo especial	

Quadro 8 - Lista de produtos comercializados com o PAA

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa de campo (2009).

A lista denota a valorização dos hábitos alimentares locais, na medida em que inclui alimentos como moranga, mandioca e batata doce na cesta de alimentos destinada aos beneficiários recebedores.

## **5 A RELAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COM OS CONSUMIDORES**

Neste capítulo, pretende-se discorrer sobre os beneficiários recebedores dos alimentos oriundos da agricultura familiar, respondendo, então, ao primeiro e quarto objetivos específicos deste trabalho. Para tanto, adota-se, como fonte de dados, as entrevistas dos representantes dos recebedores dos alimentos, materiais disponibilizados pela COOPERFAMILIAR e pela CONAB e trabalhos já existentes sobre a experiência do PAA em Tenente Portela.

Em razão disso, o presente capítulo subdivide-se com vistas a explicar o surgimento e a organização da demanda por alimentos e, em seguida, trata da elaboração dos projetos de aquisição de alimentos. A partir da elaboração dos projetos, observa-se a importância da seleção das famílias e entidades beneficiadas, bem como do gerenciamento e da fiscalização de tal seleção para validar o processo.

### **5.1 SURGIMENTO E ORGANIZAÇÃO DA DEMANDA POR ALIMENTOS**

A peculiaridade do PAA, em Tenente Portela, está relacionada à trajetória de sua existência que vai desde as primeiras manifestações acerca do desejo de entidades e atores locais de adquirir alimentos de agricultores familiares e perpassa pela formulação do projeto inicial. Como mencionado no capítulo anterior, o primeiro projeto foi escrito por interesse do Hospital Santo Antônio, demonstrando que o programa, mesmo com característica principal de ampliar os mercados da agricultura familiar, tem início, no município, para atender a demanda dos consumidores de alimentos.

No que se refere à demanda por alimentos, há que se pensar na necessidade das entidades e das famílias diretamente atendidas com as cestas. Assim, no caso das entidades, a demanda por alimentos começa a ser manifestada pelo Hospital Santo Antônio, cujo relato da nutricionista responsável salienta que o Sistema Único de Saúde (SUS) não fornecia alimentos na quantidade exigida pelos internos.

No Hospital Santo Antônio, esta demanda foi organizada pela Associação de Literatura e Beneficência Santo Antonio, através da qual o hospital passou a receber alimentos oriundos da agricultura familiar portelense. De acordo com a entrevistada L, os alimentos recebidos eram frescos, de qualidade, e com grande diversidade, possibilitando refeições mais saudáveis e com maior regularidade, sendo que, atualmente, os seus usuários são contemplados com seis refeições por dia, enquanto, anteriormente, ofertavam-se três refeições ao dia.

Quanto às famílias, as demandas manifestam-se por pedidos pessoais principalmente direcionados à assistência social municipal e à igreja. Realizados estes pedidos pessoais, inicialmente, a pastoral da criança ficou responsável pela seleção de quem seriam as famílias beneficiadas. De acordo com relato do entrevistado N, “na hora de escolha de quem são as famílias beneficiadas, a pastoral da criança que determinava, mas chega num momento que mesmo com toda a questão religiosa, começa a fazer um apadrinhamento em torno das cestas”.

O risco do apadrinhamento, evidenciado no relato anterior, fez com que o processo que, a princípio, se chamou seleção de famílias fosse transformado, conforme segue:

Então resolvemos criar uma outra metodologia, levamos essa discussão pro conselho e o conselho disse: Vamos construir, pensar um sistema de organização que envolvesse a base pra discutir, daí surgiu no primeiro momento que o assistente social ia assumir, assume o processo e resolve tudo, o assistente social vai fazer o cadastro socioeconômico e daí nos deparamos com um problema que era o mesmo que agente via em outros programas como o bolsa família, que a assistência social começo a ter uns três funcionários só pra receber demanda, que as vezes não condizia com a realidade, e aí começou na pressão política e começaram a dar cesta pra gente que não havia necessidade. (ENTREVISTADO N).

A entrevista demonstra que esta nova forma, determinada pelo Conselho Gestor, de transferir a responsabilidade da seleção das famílias à Assistência Social Municipal fez com que os responsáveis pelo setor gastassem seu tempo somente ouvindo demandas relacionadas ao PAA e, neste sentido, suas tarefas convencionais foram pomenorizadas.

Esta fase inicial de problemas com a definição das famílias é minimizada quando se tem o entendimento de que isso não é uma *seleção*, mas um *cadastro* de famílias, que deve ser realizado conjuntamente entre diferentes instituições e, principalmente, com a participação efetiva da comunidade.

Partindo deste pressuposto, o primeiro Projeto do PAA gerido pela COOPERFAMILIAR efetivou-se da seguinte forma:

<b>Entidades beneficiadas:</b>				
1) Associação do Bairro São Francisco;				
2) Mitra Diocesana de Frederico Westphalen – Paróquia Nossa Senhora Aparecida/ Pastoral da Criança				
<b>Composição da cesta:</b>				
<b>Produto</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Unidade</b>	<b>Valor</b>	<b>Valor do item no Projeto</b>
Leite	59.634	Litros	1,05	62.615,70
Carne de Gado	7.620	Quilos	5	38.100,00
Feijão Preto	14.171	Quilos	1,95	27.633,45
Mandioca	14.690	Quilos	1,14	16.746,60
Farinha de Trigo	14.365	Quilos	0,91	13.072,15
Banha	2.678	Quilos	4,22	11.301,16
Massa	2.009	Quilos	4,62	9.281,58
Melado	3.348	Quilos	2,77	9.273,96
Ovos Vermelhos	4.407	Dúzias	1,81	7.976,67
Laranja	6.955	Quilos	0,72	5.007,60
Farinha de Milho	5.486	Quilos	0,89	4.882,54
Cenoura	3.718	Quilos	0,99	3.680,82
Carne de Frango	650	Quilos	4,79	3.113,50
Batata Inglesa	2.600	Quilos	1,08	2.808,00
Cebola	2.938	Quilos	0,95	2.791,10
Beterraba	2.873	Quilos	0,92	2.643,16
Tomate	520	Quilos	1,48	769,60
Vagem	195	Quilos	2,07	403,65
Agrião	195	Quilos	2,00	390,00
Repolho	6,5	Quilos	0,38	2,47

Quadro 9 - Beneficiários consumidores do PAA e cesta de alimentos distribuída em Tenente Portela - Projeto de 2004/2005

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo (2009).

O Quadro 10 aponta que os produtos mais significativos no valor do Projeto são, respectivamente, o leite, a carne de gado e o feijão preto. Cabe salientar que, conforme foi apresentado no capítulo anterior, 80% do total de feijão distribuído pelo PAA é produzido pela comunidade indígena.

Embora a configuração legal do PAA traga, em seu bojo, objetivos genéricos que necessariamente devem ser colocados em prática, o CoDnselho Gestor, além deles, propõe outros objetivos adaptados à realidade local numa clara alusão ao que Long (2001) entende quando expõe que as mudanças que afetam os indivíduos e os grupos sociais são medidas e transformadas pelos atores e estruturas locais. Assim, os objetivos específicos para os beneficiários consumidores do Programa gerido pela COOPERFAMILIAR são os seguintes:

<b>Objetivos do PAA em relação aos beneficiários consumidores</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar programa de economia solidária que possibilite a geração de renda e incentive ao desenvolvimento local;</li> <li>• Prestar acompanhamento social às famílias inseridas nos programas de enfrentamento à pobreza;</li> <li>• Criar mecanismos de inclusão social, valorização da auto-estima, resgate de vínculos familiares, culturais e sociais;</li> <li>• Fortalecer a organização para o recebimento dos alimentos através de associações ou cooperativas de beneficiários;</li> <li>• Proporcionar acesso a alimentos saudáveis, produzidos de forma agroecológica;</li> <li>• Conceder cestas básicas em caráter emergencial e com duração limitada, para as famílias não conseguem suprir as necessidades básicas de alimentação.</li> </ul>

**Quadro 10 - Objetivos do PAA em relação aos beneficiários consumidores**

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos arquivos da COOPERFAMILIAR.

Tais objetivos aproximam-se da discussão apresentada no referencial teórico, com a qual os autores Morgan e Sonino (2008) enfatizam a relevância do Estado como ator que fomenta mudanças culturais para promover o consumo sustentável e, ainda, criar consciência e resolver problemas ecológicos.

Tal medida toma proporções que ultrapassam as fronteiras municipais, na medida em que os demais municípios<sup>1</sup>, nos quais a COOPERFAMILIAR foi a atora responsável por gerir o PAA, apropriam-se destes objetivos, desenvolvendo mecanismos próprios de controle e execução dos mesmos.

## 5.2 A AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS ADOTADAS NO PAA EM TENENTE PORTELA

Conforme evidenciado por Müller (2007), a evolução das políticas públicas decorre de sua constante avaliação e, neste aspecto, o PAA operado pela COOPERFAMILIAR desenvolveu seus próprios instrumentos de avaliação do programa em nível local. A avaliação proposta pelo Conselho Gestor consiste em duas etapas, sendo que a primeira é uma avaliação mensal, através de reuniões em que se discute a proposta do Programa, os relatórios mensais das atividades desenvolvidas e os indicadores levantados, observando se as metas de atendimento foram cumpridas e se as condições de trabalho foram favoráveis.

---

<sup>1</sup> Conforme mencionado no capítulo 3, a COOPERFAMILIAR atuou na gestão do PAA em projetos específicos nos municípios de Derrubadas, Coronel Bicaco, Vista Gaúcha, Miraguá e Tiradentes.



A segunda parte é uma avaliação, ao final de cada três meses, com a participação de todas as entidades envolvidas nos Três Grupos Temáticos do Conselho Gestor, bem como dos beneficiários (fornecedores e consumidores) do PAA.

Na oportunidade desta avaliação, Gestor da COOPERFAMILIAR informa que:

Serão considerados o grau de emancipação e autonomia das famílias, estabelecendo um comparativo de renda antes da inclusão no programa e após sua inclusão; a inserção no mercado de trabalho formal e informal, bem como a renda; a aplicação do recurso financeiro em questões de água, luz, alimentação, medicamentos, entre outros. Com isso, pretende-se verificar qual o impacto social que o Programa trouxe no período de 12 meses, na vida das famílias participantes, assim como as demais entidades beneficiadas no que diz respeito à saúde, educação, geração de renda, bem estar social, lazer, cultura, esporte e participação em organizações comunitárias e sociais. (ENTREVISTADO N).

Com a informação supracitada, observa-se que o PAA, em Tenente Portela, extrapola os limites da promoção da SAN e contribui para a discussão de outros problemas sociais no município.

Nesta oportunidade de avaliação, propõe-se a discussão dos seguintes pontos:

<b>Pontos para discussão nas avaliações das estratégias adotadas no PAA em tenente Portela, RS</b>	
1	Inserção e permanência em programas de alfabetização para jovens e adultos
2	Inserção em programas de capacitação profissional
3	Inserção no mercado de trabalho formal ou participação em atividades de geração de renda
4	Acesso a atividades Terapêuticas voltadas para o relacionamento familiar
5	Definição e clareza de papéis, com mudança de posturas
6	Inserção em programas de tratamento à drogadição e dependência a álcool
7	Acesso a informações e utilização de recursos comunitários
8	Acesso, permanência e sucesso escolar
9	Resgate de vínculos familiares
10	Não permanência nas ruas, com inserção em programas complementares à escola
11	Após cumprimento de medida sócio-educativa, resgate dos vínculos escolares, sociais e comunitários
12	Inserção em programas de orientação em saúde, com acompanhamento e avaliação sistemática da melhoria das condições físicas
13	Inserção em programas de proteção à criança e ao adolescente e políticas sociais setoriais
14	Frequência regular e sistemática das crianças e adolescentes na escola
15	Diminuição do índice de permanência das crianças e adolescentes em situação de risco
16	Participação e envolvimento das mães e famílias em grupos e nas atividades propostas pelo programa
17	Inserção das famílias no mercado de trabalho em grupos de geração de renda
18	Consumo de variedade de alimentos considerando as propriedades nutricionais
19	Acesso a alimentos diversificados
20	Realização das vendas do produtor direto na rede de mercado credenciada ou ao consumidor
21	Acesso ao crédito rural conforme as necessidades dos produtores rurais
22	Compra coletiva de insumos a preços mais acessíveis
23	Alteração da base tecnológica para a agricultura agroecológica
24	Realização e ampliação das vendas de produtos confeccionados por grupos solidários.

Quadro 11 - Pontos importantes para avaliação do PAA em Tenente Portela, RS

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos arquivos da COOPERFAMILIAR.

Observa-se, com o Quadro 12, que as temáticas discutidas na avaliação do PAA envolvem tanto os agricultores quanto os recebedores dos alimentos e, neste aspecto, contribuem para uma aproximação entre a população urbana, que recebe os alimentos, e os agricultores fornecedores.

O mercado institucional do PAA, em Tenente Portela, através de seus mecanismos de avaliação, traz à tona a resistência sistemática às forças da globalização ressaltadas por Morgan e Sonnino (2008), na medida em que propõe uma compra coletiva de insumos a fim de que os fornecedores dos alimentos consigam preços mais acessíveis.

A medida do Conselho Gestor de incluir todas estas temáticas no momento de avaliação tem a finalidade de instigar a reflexão coletiva para que se criem novas soluções aos problemas já existentes. Estas soluções, não são exclusivamente atreladas ao cumprimento das normas pré-estabelecidas pela legislação que rege o Programa, mas, são resultados da construção social e da autonomia dos atores.

Os pontos importantes para avaliação do PAA, em Tenente Portela, também enfatizam a preocupação do Conselho Gestor de que o Programa não tenha somente características de políticas assistencialistas, mas promova melhorias em prol do desenvolvimento.



Figura 6 - Beneficiários fornecedores e recebedores do PAA em Tenente Portela, RS

Fonte: Arquivo da COOPERFAMILIAR.

O primeiro projeto foi escrito pela COOPERFAMILIAR com o auxílio técnico da nutricionista do hospital Santo Antônio. Para tanto, conforme abordado no capítulo três,

utilizou-se a estrutura do hospital, pois, naquela época, a cooperativa não dispunha de material, como computador, para digitar o projeto. A comunidade foi chamada para discutir as cestas de alimentos a serem entregues às famílias e, neste ponto, houve necessidade de muito diálogo. Enquanto a nutricionista relatava que a necessidade de consumo de feijão era uma porção diária, o representante da associação do bairro São Francisco defendia a ideia de que, de acordo com os hábitos alimentares daqueles indivíduos, eram necessárias duas porções diárias de feijão. Assim, as discussões levaram em conta uma dieta nutricional saudável, respeitando a visão da nutricionista e, ainda, os hábitos alimentares do local expostos pelos próprios consumidores.

Tabela 8 - PAA na modalidade Doação Simultânea operado pela COOPERFAMILIAR

<b>Período</b>	<b>Número de Cestas</b>	<b>Quantidade de alimento/mês</b>	<b>Valor mensal</b>	<b>Número de produtos que compõem a cesta</b>
<b>Tenente Portela</b>				
2004/2005	100	12.421,54kg	R\$ 18.541,14	20
2006/2007	245	25.792 kg	R\$ 41.000,00	38
2008/2009	260	26.678 kg	R\$ 47.520,00	32
<b>Miraguaí</b>				
2006/2007	100	7.550 kg	R\$ 10.000,00	16
2008/2009	100	9.039 kg	R\$ 12.785,56	17
<b>Vista Gaúcha</b>				
2006/2007	70	3.200kg	R\$ 6.000,00	23
2008/2009	130	3.668 kg	R\$ 8.235,19	19
<b>Derrubadas</b>				
2006/2007	100	6.600kg	R\$ 9.300,00	19
2008/2009	130	6.071kg	R\$ 10.116,03	16
<b>Coronel Bicaco</b>				
2006/2007	200	16.400 kg	R\$ 24.000,00	22
<b>Tiradentes do Sul</b>				
2006/2007	100	6.700 kg	R\$ 10.000,00	22

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela COOPERFAMILIAR.

Observa-se, na operacionalização referente à Tenente Portela, que, do primeiro ao segundo projeto, houve um aumento significativo do número de produtos que compõe a cesta, ao contrário do que se observou nos demais municípios, onde, entre os projetos de 2006/2007

e 2008/2009, houve, inclusive, decréscimo do número de produtos (Vista Gaúcha e Derrubadas).

### 5.3 A ESCOLHA DAS FAMÍLIAS, DAS ESCOLAS E OUTROS BENEFICIÁRIOS RECEBEDORES: QUEM ENTRA E POR QUÊ?

Para elucidar, didaticamente, a forma pela qual foi realizada a escolha das famílias, escolas e entidades a serem beneficiadas, optou-se, nesta seção, seguir a ordem de exposição proposta no subtítulo. Quanto à escolha das famílias, logo, no início dos debates do Conselho Gestor sobre quem comporia o público beneficiado com os alimentos, decidiu-se que famílias agricultoras não seriam contempladas<sup>2</sup> com cestas, salvo casos excepcionais e com período de tempo previamente estabelecido.

A partir desta decisão inicial e após a subdivisão do Conselho Gestor Municipal em eixos temáticos, a decisão sobre o público beneficiário do PAA, em Tenente Portela, passou a ser discutida especificamente com as entidades que fazem parte do Grupo Temático Cadastro e Contrapartida.

---

<sup>2</sup> Tal evidência também foi apurada no trabalho de Pandolfo (2009).

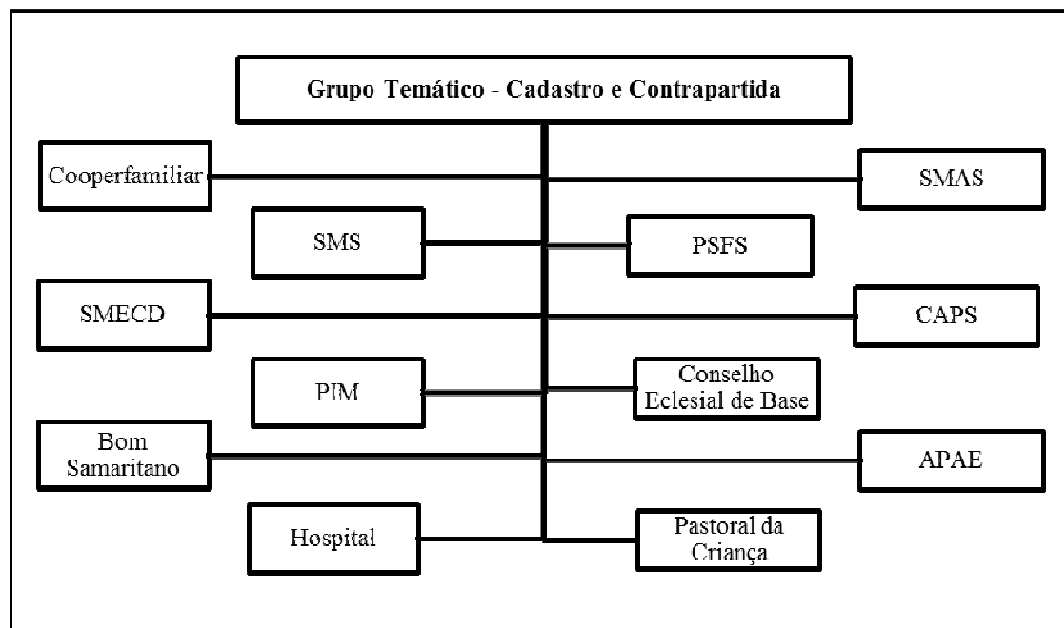


Figura 7 - Grupo Temático - Cadastro e Contrapartida

Fonte: Elaborada pela autora a partir da pesquisa de campo (2009).

O trabalho conjunto dessas entidades possibilitou a compreensão de que uma rede de relações e informações seria uma forma de cadastrar as famílias e as entidades a serem contempladas com o projeto. A Figura 7 demonstra o que Long (2001) denomina estruturas locais. Segundo este autor, a estrutura não é vista como um conjunto específico de forças externas impulsionadoras que regulam modos específicos de ação, mas como um processo contínuo de transformação e interação dos atores.

Assim, o Grupo Temático - Cadastro e Contrapartida articula os atores nas arenas, onde eles se relacionam. Há, neste grupo, o que Long (2001) caracteriza como disputas de práticas e domínios diferentes na medida em que havia ainda o seguinte problema: Qual destes dispositivos seria responsável por comunicar às famílias sua inclusão ou exclusão do cadastro de beneficiários recebedores? Frente às dificuldades para escolha da entidade responsável por esta comunicação, a opção encontrada pelo Conselho Gestor foi a Pastoral da Criança, tendo em vista seu reconhecimento como entidade idônea, com larga inserção em programas sociais ao longo dos anos.

A demanda pelas cestas de alimentos tornou-se grande, fazendo com que o Conselho Gestor estabelecesse critérios a serem atendidos pelos indivíduos que precisavam receber os alimentos. Assim, definiu-se, como um dos critérios, a renda mensal de R\$ 60,00, como restrição orçamentária no caso das famílias.

De acordo com a autora chave da Pastoral da Criança, realizou-se um levantamento nos bairros, estipulando como critérios para inclusão entre os recebedores de alimentos, além da restrição orçamentária, as famílias com crianças de até oito anos, frequência à escola e participação na Pastoral da Criança. Tal levantamento é feito por meio de reuniões mensais e conta com a ajuda dos 28 colaboradores da Pastoral e um grupo de apoio em cada um dos bairros.

A representante da Pastoral da Criança enfatiza que há a preocupação de não tornar estas famílias dependentes das cestas de alimentos e, neste sentido, a própria Pastoral oferece alguns cursos de geração de renda como produção de sabão, sabonete líquido, sabão medicinal e outros. Porém, não há um controle do impacto desses cursos na renda das famílias beneficiadas com as cestas de alimentos.

O representante da associação do bairro São Francisco, atendida pelo PAA e composta por cerca de 80 famílias, conta que o recebimento das cestas tornou a comunidade mais unida, uma vez que foi preciso atender a alguns critérios para tornar-se beneficiário. A própria associação do bairro é uma das responsáveis por indicar quais famílias serão beneficiadas e por fiscalizar o cumprimento dos critérios estabelecidos. Neste propósito, o presidente da associação afirma que se desenvolveram diversas ações coletivas decorrentes do início da associação com vistas a aderir ao PFZ.

Embora definidos estes critérios, há casos nos quais a decisão pela inserção de algumas famílias precisa ser analisada com mais profundidade. Para a definição das famílias a serem beneficiadas, em função da disponibilidade de cestas<sup>3</sup>, a assistente social da COOPERFAMILIAR visitava as famílias, analisando as condições de vulnerabilidade em que se encontravam. Cadastradas as famílias para receber os alimentos, o Conselho Gestor exige, como contrapartida, a inclusão em atividades coletivas no próprio bairro. Por exemplo, quando há necessidade de realizar um mutirão de limpeza em áreas coletivas, como campos de futebol, ruas, entre outros, a associação do Bairro São Francisco, por meio do presidente, organiza um grupo que realiza as tarefas.

No início, o grupo não era muito unido. Tinha uns que iam trabalhar e outros que achava melhor fica em casa. Mas com o tempo, todo mundo foi percebendo que se não trabalhasse, não ganhava mais as cestas, e aí o negócio começou a funcionar e hoje a comunidade ta bem mais unida. (ENTREVISTADO Q).

---

<sup>3</sup> A Associação do Bairro São Francisco recebe cestas para 80 famílias, contudo, em entrevista, o presidente relatou que a demanda por cestas de alimentos no Bairro é superior ao ofertado (ENTREVISTADO Q).

O relato do entrevistado Q evidencia a forma como se deu o processo de apropriação da necessidade de contrapartida social por parte das famílias. Se antes elas se espelhavam em políticas públicas assistencialistas, que não necessitavam de contrapartida, nesta nova configuração da política, os beneficiários perceberam que somente o trabalho conjunto da comunidade viabilizaria a continuidade do processo.

A partir da apropriação do processo pela comunidade, esta não mais figura como simples beneficiária, mas se engaja na política como um ator passível de modificar a estrutura, intervindo de forma a se tornar autônoma. Isso acontece à medida que o Comitê Gestor deixa de ser o responsável pela fiscalização da contrapartida, entregando esta responsabilidade a própria associação comunitária que envia um relatório ao Comitê Gestor, ao final de cada mês, com o detalhamento da contrapartida realizada pelos beneficiários.

No que se refere à inclusão das escolas como receptoras dos alimentos, observa-se que o processo deu-se em momento posterior ao das famílias, que foram contempladas no primeiro projeto. Atualmente, possibilita-se o acesso aos alimentos por meio dos Círculos de Pais e Mestres (CPMs) das escolas municipais de Tenente Portela. A cesta entregue às escolas é composta de 30 itens, abaixo descritos:

<b>Lista de alimentos destinados à alimentação escolar</b>		
Feijão Orgânico	Bebida láctea	Cenoura orgânica
Leite C	Batatas	Melado
Banha	Agrião Orgânico	Cebola orgânica
Massa caseira	Farinha de Trigo tradicional e integral	Repolho orgânico
Bolachas	Farinha de milho tradicional e integral	Moranga orgânica
Sorvete	Mel	Alho
Mandioca	Carne de frango caipira	Beterraba orgânica
Brócolis	Queijo	Açúcar mascavo
Espinafre orgânico	Pescado	Batata doce orgânica
Pêssego	<i>Schmier</i>	Laranja

Quadro 12 - Lista de produtos destinados à alimentação escolar

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo (2009).

A análise do Quadro 13 permite observar que, dos 30 diferentes produtos que compõe a cesta destinada às escolas municipais, 11 deles são de alimentos orgânicos ou integrais. A decisão pela preferência por este tipo de produto demonstra uma interface com a política de SAN, que prevê, como um de seus princípios norteadores, o respeito às práticas sustentáveis e a garantia de um alimento de qualidade. Ademais, esta preferência vai ao encontro do que

Morgan e Sonnino (2008) salientam como o poder do Estado em fomentar as mudanças culturais necessárias para promover o consumo sustentável.

Através da destinação de produtos à alimentação escolar, os atores envolvidos no PAA esperam criar um futuro mercado consumidor dos produtos locais, conscientes da capacidade de se produzir, na esfera municipal ou regional, alimentos de qualidade e com a regularidade e a quantidade demandada pela sociedade portelense, desenvolvendo, assim, a agricultura do município.

Embora a demanda para atender à alimentação escolar deva levar em conta além do número de escolares e dias letivos, há que se considerar a sazonalidade dos produtos para a composição dos cardápios. Em Tenente Portela, observa-se, na lista de produtos destinados à alimentação escolar, a inclusão de *schmier* de frutas produzidas no local. A fruta processada e transformada no novo produto permite que seja armazenada por mais tempo e, dessa forma, mesmo quando não há frutas *in natura* para incluir no cardápio do dia, pode haver *schmier* ou até mesmo o suco das frutas. Assim, observa-se que há uma “margem de manobra” para adaptar os cardápios:

Existe, portanto, uma margem de manobra para a adaptação dos cardápios à sazonalidade da produção agrícola, bem como para a introdução de produtos regionais na dieta dos consumidores, o que não significa que o pólo do consumo não exija uma oferta permanente, ao longo do ano, de determinados alimentos. (SCHMITT; GUIMARÃES, 2008, p. 12).

Esta “margem de manobra” propicia adaptar os cardápios da alimentação escolar à produção agrícola do município, respeitando tanto a sazonalidade quanto os hábitos alimentares do local.

Quanto à alimentação escolar, outro fato marcante observado diz respeito ao que a merendeira e a diretora de uma das escolas beneficiárias mencionam como a “satisfação” de determinadas crianças em dizer aos colegas que o alimento que está sendo servido, naquela refeição, foi produzido por seus pais.

No que concerne aos programas sociais<sup>4</sup>, nota-se que eles passaram a ser recebedores dos alimentos somente no projeto de 2008/2009, em momento posterior à inclusão das escolas

---

<sup>4</sup> O bloco é integrado por “outros beneficiários” recebedores participantes de programas sociais assistidos pela Assistência Social do município, tais como: Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) - Reconstruindo Laços, Projeto AABB comunidade, Projeto Companhia da Arte e a Escola de Educação Especial Recanto da Alegria (APAE).



como beneficiárias. O Projeto AABB comunidade atende cerca de 190 crianças e jovens de seis a 18 anos, com baixa renda e que, segundo o conselho tutelar, configuram-se como um problema social. Eles são divididos em quatro turmas e frequentam o programa no período inverso ao da Escola. As atividades realizadas estão relacionadas ao reforço escolar, às artes, à música, ao teatro, às oficinas de vídeo/TV, à informática, aos esportes e às brincadeiras orientadas. Os alimentos recebidos pelo programa AABB comunidade são utilizados para oferecer café, almoço e lanche. A Coordenadora do programa relata que, no início, era necessário omitir das crianças e jovens que o bolo oferecido era de beterraba, por exemplo, mas que, atualmente, tanto o bolo de beterraba quanto alimentos como lasanha de massa verde, frutas e iogurte são bem aceitos por eles.

O Projeto AABB é uma parceria entre a prefeitura municipal e o Banco do Brasil (BB), sendo que cada uma destas entidades tem funções específicas dentro do programa. O espaço da AABB utilizado para essas atividades conta com salão de festas, sala de jogos, sala de informática e cozinha. O BB que tem como diretriz o Desenvolvimento Rural Sustentável, apóia o Projeto AABB comunidade oferecendo um *kit* com roupas, calçado para prática esportiva, material escolar e higiene pessoal. Já a prefeitura municipal é responsável pela contratação da merendeira, dos educadores e dos funcionários da limpeza do local. Neste projeto, os alunos são estimulados a apresentar bom comportamento na sociedade.

Já a Companhia da Arte, cujas atividades são realizadas no salão paroquial e no ginásio de esportes, recebe cerca de 300 alunos vindos de todas as escolas do município e, ainda, 150 indígenas uma vez por semana. Nestes espaços, ocorrem aulas de espanhol, artes, teatro, dança e esportes. Da mesma forma como no Projeto anterior, a contrapartida esperada pelos responsáveis pelo Projeto é o bom comportamento dos jovens e das crianças na comunidade.

Outra beneficiária recebedora dos alimentos é a Associação dos Pais e Amigos dos excepcionais (APAE) que atende 107 alunos em turno integral, ofertando-lhes café, almoço e lanche da tarde.

Para tornar claro o momento de inserção das famílias, das escolas e de outros beneficiários como recebedores dos alimentos adquiridos pelo PAA, explicita-se, a seguir, a lista dos beneficiários por projeto:

<b>Lista de Entidades Beneficiadas pelo PAA em Tenente Portela, RS</b>
<p><b>Projeto 2004/2005</b></p> <p>Associação do Bairro São Francisco; Mitra Diocesana de Frederico Westphalen – Paróquia Nossa Senhora Aparecida/ Pastoral da Criança;</p>
<p><b>Projeto 2006/2007</b></p> <p>Além das entidades do projeto de 2004/2005, incluíram-se no PAA as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Associação de Literatura e Beneficência Santo Antônio;</li> <li>- Associação do Bairro Verzeri;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Tenente Portela;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Oito de Março;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Santo Antônio;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Sadi Fortes;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Marcílio Dias;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Cristo Redentor;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Ayrton Senna;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Arcelino Soares Bueno;</li> <li>- CPM – Circulo de Pais e Mestres: Escola Municipal de Ensino Fundamental Almirante Tamandaré;</li> <li>- Escolas Municipais de Educação Infantil dos Bairros Operário e Izabel.</li> </ul>
<p><b>Projeto 2008/2009</b></p> <p>Além das entidades do projeto de 2006/2007, incluíram-se no PAA as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Associação O Bom Samaritano;</li> <li>- Projeto Companhia da Arte;</li> <li>- Projeto AABB Comunidade;</li> <li>- Centro de Atenção Psicossocial CAPS I Regional- Reconstruindo Laços;</li> <li>- Escola de Educação Especial Recanto da Alegria – APAE.</li> </ul>

Quadro 13 - Lista de Entidades Beneficiadas pelo PAA em Tenente Portela, RS

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados pesquisa de campo (2009).

O PAA, no município, é visto como um instrumento capaz de identificar os problemas sociais existentes e amenizá-los, através das redes de relações que se formam em todo o processo. Neste sentido, encontram-se, na comunidade portelense, indivíduos que iniciaram sua participação no PAA como beneficiários recebedores das cestas de alimentos e, em momento posterior, tornaram-se fornecedores. Há, também, indivíduos que, ao melhorar suas condições de vida, procuraram as associações para comunicar a desistência da cesta de bens alimentícios, possibilitando que outra família a recebesse.

Um dos objetivos do PAA é possibilitar a criação de autonomia por parte das famílias beneficiárias. Pode-se citar o caso de um beneficiário que, ao longo do processo, participou de curso de capacitação de panificadores e, a partir dele, viu, no PAA, uma oportunidade de incrementar a renda familiar. Assim sendo, optou em investir no seu próprio empreendimento visando a atender especificamente a demanda de pães e bolachas gerada pelo PAA. Ocorre

que, ao formatar esse empreendimento, o ex-beneficiário focou-se somente no PAA, sem buscar outros canais de comercialização. O foco único fez com que, em função da não formalização de um novo contrato e, conseqüentemente, a ausência deste mercado, a colocação de seus produtos em outros mercados fosse impossibilitada.

Uma questão interessante e que se relaciona aos indígenas é que a cesta de produtos recebida, de acordo com relato da entrevistada K, não estava adequada aos hábitos alimentares locais. Um dos componentes da cesta era, por exemplo, o óleo de soja, que não faz parte dos produtos consumidos por eles. Diante disso, surgiu, no Conselho Gestor, a ideia de criar uma carta aberta ao Presidente da República, com a reunião de lideranças locais e diálogo com as lideranças indígenas de todas as comunidades do município, questionando a ação do PFZ na Terra Indígena do Guarita e propondo alterações. A carta aberta consta no Anexo A. Dessa forma, conforme evidenciado no capítulo teórico, a carta aberta constituiu-se como uma “solução cultural”, corroborando a noção de que os grupos sociais, no caso os indígenas, criam suas próprias capacidades de se relacionar com os mercados, propiciando, conforme evidenciado por Fligstein (2000) um “mix” de história local, relacionada aos hábitos alimentares da etnia na região e a política do PFZ.

Outra característica observada durante as entrevistas é que o PAA proporcionou, em Tenente Portela, um maior reconhecimento da agricultura do município por parte da população urbana. Segundo a Diretora de uma das escolas municipais:

[...] meu Deus, é o principal, o que tava faltando, porque de repente é uma forma de investir na propriedade rural, porque tem/vem o discurso do produtor que se especializa, até agente visitou, teve uma pesquisa, a escola fez né, e tem produtores que tem vários filhos que cada um vai se especializa numa área agrícola pra poder produzir porque digamos a auto-estima deles, porque eles vão ter o comércio e assim, a qualidade dos alimentos também. (ENTREVISTADA M).

Neste relato, torna-se claro o interesse da população urbana em conhecer o “mundo rural”, na medida em que há a iniciativa de a escola visitar/pesquisar o rural, observando, assim, de onde provêm os alimentos consumidos pelos escolares.

## 6 CONCLUSÕES

Analisou-se, neste trabalho, a operacionalização de uma política pública voltada à agricultura familiar brasileira e, neste sentido, com a opção metodológica qualitativa não se propunha esgotar a temática, nem tão pouco generalizá-la, mas, sim, descrever a complexidade do problema de pesquisa proposto. A trajetória de construção do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA está relacionada ao esgotamento do modelo de desenvolvimento calcado na exportação de *commodities* e, desse modo, tem-se a caracterização da agricultura familiar como atora fundamental de novos projetos de desenvolvimento, tanto da própria agricultura brasileira, quanto das populações que demandam alimentos.

A valorização da agricultura familiar como categoria social tomou força a partir da instituição do marco legal assegurando a existência da mesma e delimitando-a em relação ao modelo usual de agricultura, assim como da inclusão da categoria nos direitos previdenciários, a partir da Constituição Federal de 1988. Neste aspecto, a opção pela agricultura familiar como projeto de desenvolvimento está relacionada ao seu caráter de proximidade com a terra, que facilita o manejo e cria uma relação de respeito com o fator de produção, bem como possibilita um equilíbrio entre aspectos econômico, social e ambiental, além do importante fato de ser considerada uma unidade de produção e consumo de alimentos.

Dessa maneira, tendo em vista os pressupostos da segurança alimentar e nutricional, há o reconhecimento de que a alimentação adequada é um direito de todo cidadão e cabe ao Estado o papel de possibilitar o acesso a estes alimentos. Surgem, então, os mercados institucionais de alimentos e, entre eles, estudou-se especificamente o PAA. Através da perspectiva do Estado na Sociedade, foi possível a visualização de que, no PAA, há uma forte interação entre a estrutura de governo e a sociedade civil. Verificou-se, em Tenente Portela, que a representação do Estado através da prefeitura municipal, por exemplo, por vezes, não apresenta limites claros de separação em relação à sociedade civil, demonstrando que a operacionalização do programa está condicionada às relações estabelecidas por estes indivíduos que acumulam funções públicas ao mesmo tempo em que são, também, agricultores familiares.

Essa identificação dos atores governamentais com a agricultura familiar contempla duas principais proposições, sendo que a primeira delas é o fator causal do envolvimento do município com a operacionalização do PAA e a segunda, um sinal de formação de clubes fechados de agricultores, onde os mais articulados politicamente ocupam o lugar de fornecedores do PAA.

Apesar de alguns aspectos negativos estarem presentes na operacionalização do PAA, o protagonismo dos atores proporcionou, no município, a valorização dos produtos oriundos da agricultura familiar, proporcionando que fossem distribuídos em outros canais (usualmente informais) de comercialização, como as vendas face a face, tanto no meio urbano, quanto rural de Tenente Portela e seu entorno. No entanto, esta informalidade impede a arrecadação adequada de impostos destes produtos comercializados, bem como ocasiona o não cumprimento das exigências sanitárias específicas para comercialização de determinados produtos e, dessa forma, sinaliza que, para formalizar estes novos canais de comercialização, os agricultores familiares esbarram nos entraves legais.

A principal diretriz que passa a orientar a construção, a aplicação e a fiscalização das políticas públicas é a busca pela participação social, através da qual a aproximação entre as decisões governamentais e as reais necessidades dos indivíduos dá-se de forma mais efetiva. Assim, os processos participativos tornam os agricultores e demais atores locais não somente beneficiários da política pública, mas também responsáveis pelo seu desempenho. Isso se percebe na operacionalização do PAA, em Tenente Portela, no que tange à participação dos beneficiários recebedores como fiscalizadores do bom andamento do programa e das contrapartidas sociais localmente convencionadas como necessárias para o recebimento das cestas dos alimentos.

O processo coletivo desencadeado para operacionalizar do PAA, em Tenente Portela, chancelou a inserção da produção local na alimentação escolar, bem como nas cestas do PFZ entregues aos demais beneficiários (famílias e programas sociais) do PAA. Este processo coletivo utiliza estratégias distintas, construídas com os saberes locais e tendo o Estado, permeável, como garantidor dos processos.

O estudo de caso da operacionalização do PAA pela COOPERFAMILIAR, em Tenente Portela e região, possibilitou visualizar a participação dos indígenas de forma distinta dos demais agricultores, pois participam do Programa nas funções de fornecedores deste mercado institucional de alimentos e recebedores das cestas oriundas do PFZ. Tal peculiaridade, apesar de não ter sido amplamente analisada neste trabalho, apresenta o PAA – Indígena como temática potencial para estudos futuros.

Por fim, espera-se que este trabalho possa contribuir com as discussões acerca dos processos de comercialização dos agricultores familiares, especialmente no que se refere aos mercados institucionais de alimentos, como o PAA e o PNAE.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 35-64, 2004.

\_\_\_\_\_. **O que é Fome**. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos).

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.

AMODEO, N. B. P. Contribuição da educação cooperativa nos processos de desenvolvimento rural. In: AMODEO, N. B. P.; ALIMONDA, H. (Org.). **Ruralidades**: capacitação e desenvolvimento. Viçosa: Editora da UFV, 2006. p. 151-176.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Textos para Discussão, n. 630).

BARRY, J.; ECKERSLEY, R. W(h)ither the Green State?. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **The State and the Global ecological Crisis**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. p. 255-271.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome. **Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. p. 119-129.

BÊRNI, D. A. (Coord.). **Técnicas de pesquisa em economia**: transformando curiosidade em conhecimento. São Paulo: Saraiva, 2002.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 528-553, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). **Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda: Consea, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009**. Dá nova redação aos arts. 3o, 4o e 5o do Decreto no 6.447, de 7 de maio de 2008, que regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm)>. Acesso em: 7 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003a**. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm)>. Acesso em: 7 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003b**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 7 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2010.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Agricultura Familiar**. [200-?]. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2>> Acesso em: 25 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Superintendência Regional. **Projeto de Aquisição de Alimentos da COOPERFAMILIAR**, 2004.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURRALERO, C. R. B.; SANTANA, J. A. Programa de aquisição de alimentos nas Regiões Sul e Norte. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Org.). **Avaliação de políticas e programas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. v. 1, p. 51-105.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

DUPAS, G. O mito do progresso. **Novos estudos**, São Paulo, n. 77, p. 73-89, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000100005&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000100005&lang=pt)>. Acesso em: 31 jul. 2008.



FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico metodológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo, SP: SEP, 2007.

FLIGSTEIN, N. **The architecture of the markets**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

GOODWIN, M. The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. **Journal of Rural Studies**, v. 14, n. 1, p. 167-184, 1998.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE Eletrônica**, v. 6, n. 1, art. 9, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a06v6n1.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. The impact of social structure on economic. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 1, p. 33-50, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=432140>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: suplemento alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/default.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

LONG, N. **Development sociology: actor perspectives**. London and New York: Routledge, 2001.

\_\_\_\_\_. En búsqueda de un espacio para el cambio: una perspectiva sobre la sociología del desarrollo. **Tiempos de Ciencia**, Guadalajara, p. 1-10, abr./jun. 1988.

\_\_\_\_\_. From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. In: LONG, N.; LONG, A. (Ed.). **Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development**, London: Routledge, 1992. p. 16-43.

\_\_\_\_\_. **Introdução à sociologia do desenvolvimento rural**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 237 p.

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**. London: Longman Scientific & Technical, 1994, p. 62-90.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MARQUES, E. C. A rede social da engenharia urbana em São Paulo: estrutura e efeitos sobre as políticas públicas. **Novos Estudos**: CEBRAP, São Paulo, n. 69, p.119-143, jul. 2004.

\_\_\_\_\_. Agências estatais e engenheiros na produção das políticas de saneamento no rio de janeiro - Brasil. **LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION**, 20., 1997, Guadalajara. Guadalajara: Latin American Studies Association, 1997. p. 1–21.

\_\_\_\_\_. Redes Sociais e Poder no Estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p.15-41, fev. 2006.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM**, Brasília, v. 7, p. 33-44, 2007.

MILANI, C. R. S. Nem cola, nem lubrificante sociológico, mas campo eletromagnético: as metáforas do Capital Social no campo do desenvolvimento local. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 1, p. 195-224, abr. 2007.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school food revolution**. London: Earthscan, 2008.

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

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 nov. 2007.

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

\_\_\_\_\_. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar no município de Tenente Portela**: a construção de oportunidades de mercado para a agricultura familiar e revitalização da economia local. 2009. 71 f. Trabalho de Conclusão (Especialização em Agricultura Familiar) - Departamento de Ciências Agrárias, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Frederico Westphalen, 2009.

PLOEG, J. D. V. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 13-54.

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, maio/ago. 2007.

REZENDE, G. C. Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos. In: LEITE, S. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 121-144.

SABOURIN, E. Organização dos agricultores e produção de valores humanos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SBS, 2005.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e governo local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.

SANTOS, I. M. M.; SANTOS, R. S. A etapa de análise no método história de vida: uma experiência de pesquisadores de enfermagem. **Texto & Contexto – Enfermagem**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 714-719, dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-07072008000400012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-07072008000400012&script=sci_arttext)>. Acesso em: 28 jun. 2010.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, v. XIX, n. 2, p. 78-88, abr./jun. 2005.

SCHMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.7-13, jun. 2008.

SCHNEIDER, S. A economia política dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: Sober, 2008. p. 1 - 20.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Rural Regional e articulações extra-regionais. In: FÓRUM INTERNACIONAL: TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 2003, Fortaleza, CE. **Anais...** Fortaleza, CE, 2003.

\_\_\_\_\_. **Sementes e brotos da transição:** inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil (IPODE). Projeto Edital MCT/CNPq 15/2007.

SILVA, J. G. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, ago. 2003. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 dez. 2009.

SISTEMA GEODÉSICO SOUTH AMERICAN. Situação e localização geográfica do Município de Tenente Portela. IBGE, 2007. 1 mapa. Escala 1/250.000 DSG.

SWEDBERG, R. Markets as social structures. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. **The handbook of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 255-282.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais:** idéias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa. 2. ed. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.

VOGT, S. P. C. **A construção social do mercado institucional de alimentos:** estudo de caso do programa de aquisição de alimentos na região celeiro - RS. 2009. 170 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Departamento de Ciências Rurais, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

WILKINSON, J. A agricultura familiar face ao novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina. In: SEMINÁRIO CULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2006, Vila Mariana, SP. **Anais...** Vila Mariana: SESC, 2006.

## **APÊNDICE A - Roteiro de questões para COOPERFAMILIAR e EMATER/RS**

- 1) Qual o seu envolvimento na elaboração ou no desenvolvimento do PAA?
- 2) Que atores iniciaram o movimento para aderir ao PAA?
- 3) Quais as motivações para buscar o PAA? (econômica, qualidade dos alimentos, ambiente, cultura alimentar)
- 4) Quais os elementos (pessoas, iniciativas, inovações, políticas, etc.) que foram decisivos na trajetória do PAA em Tenente Portela?
- 5) Como foram efetivadas as primeiras ações coletivas, ou seja, quais foram “os primeiros passos” no sentido de criar condições de acesso a mercados?
- 6) Quais foram as barreiras para operacionalizar a compra de gêneros alimentícios de agricultores locais?
- 7) Quais as formas encontradas para superação e para a mudança?
- 8) Ocorreu uma atuação conjunta com outros atores da sociedade? Se sim, quais os atores?
- 9) O mercado institucional tem conduzido a outros mercados alternativos?
- 10) Como têm sido apropriadas essas novas ideias pelas famílias? Isso é, a venda para o mercado institucional via PAA?
- 11) Em que medida houve a colaboração ou teve-se objetos de resistência de pessoas e de grupos locais? Quais os principais motivos?
- 12) Como tem sido a experiência de participar do PAA? Por quê?
- 13) O PAA tem sido objeto de aperfeiçoamento permanente? Ou seja, há busca para melhor entender e executar o programa? Como isso acontece?
- 14) Como se efetivam, na prática, as possíveis correções que foram/são identificadas quando da execução do PAA?
- 15) Você considera que o PAA trouxe alguma mudança na economia do local? Por quê?
- 16) Essas mudanças têm sido relevantes no cotidiano das famílias? Por quê?
- 17) Conhece algum tipo de programa social que foi criado pela prefeitura? Se sim, acha que algum desses programas tem ajuda do PAA para alcançar seus objetivos? Você avalia que o PAA trouxe algum impacto nesses programas?
- 18) Que resultados você espera do PAA?
- 19) Como se dá a seleção dos beneficiários?

## **APÊNDICE B – Roteiro de questões para os beneficiários produtores de alimentos**

- 1) Qual o seu nome completo?
- 2) Qual o tamanho da unidade produtiva?
- 3) Qual a situação fundiária?
- 4) Quantas pessoas compõem o núcleo familiar?
- 5) Quantas pessoas estão em idade de trabalho?
- 6) Qual o grau de escolaridade dos familiares?
- 7) Participa de alguma associação ou Cooperativa de agricultores?
- 8) Conhece o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA? Como tomou conhecimento?
- 9) Participa do PAA? Desde quando?
- 10) Quantas vezes foi contemplado com o PAA?
- 11) Como se integrou ou aderiu ao PAA?
- 12) O que o motivou a entrar no PAA?
- 13) Sua família continua produzindo os mesmos produtos e a mesmas quantidades do que anteriores ao PAA?
- 14) Algum produto novo foi incluído na alimentação da própria família desde que iniciaram a comercialização com o PAA?
- 15) Quais as maiores dificuldades que o (a) Sr. (a) aponta no processo de comercialização com o PAA?
- 16) Como o (a) Sr. (a) considera que tais dificuldades devem ser enfrentadas?
- 17) Considera que, com a venda ao programa, a renda familiar aumentou?
- 18) O que o (a) Sr. (a) comprou após o ingresso no PAA que constitui uma melhoria para a propriedade?
- 19) O (a) Sr.(a) sabe qual o principal destino do seu produto?
- 20) Qual é o grau de importância que o Sr.(a) dá para a doação dos seus produtos para as instituições?
- 21) Considera que o PAA pode contribuir para que o (a) Sr.(a) e sua família permaneçam no meio rural?
- 22) O (a) Sr.(a) considera que o PAA contribui para novas experiências de ocupação e de renda?


- 23) Quais as dificuldades encontradas para efetivar essas novas experiências proporcionadas pelo PAA?
- 24) Como seria possível vencer esses obstáculos?
- 25) Que novas oportunidades surgiram ou podem surgir fruto da participação de sua família no PAA?

## **APÊNDICE C – Roteiro de questões para entidades receptoras dos alimentos**

- 1) Qual o nome completo da entidade?
- 2) Qual o papel desempenhado pelo respondente da pesquisa na entidade?
- 3) De que forma a entidade tomou conhecimento do Programa de Aquisição de Alimentos?
- 4) Desde quando a entidade participa do PAA?
- 5) Quantas vezes a entidade foi contemplada com o PAA?
- 6) Como se integrou ou aderiu ao PAA?
- 7) Quais as instituições que contribuíram para o processo de inclusão de sua entidade como receptora dos alimentos?
- 8) O que motivou a entidade a procurar o PAA?
- 9) Qual o número de beneficiários consumidores contemplados?
- 10) Quem são os consumidores?
- 11) Como se dá o processo de proposição dos projetos?
- 12) Como se dá o processo de entrega dos alimentos?
- 13) De que é composta a cesta de alimentos? (produtos e quantidade)
- 14) Como os beneficiários manifestam-se em relação aos alimentos recebidos?
- 15) Qual a importância atribuída para o recebimento dos alimentos direto da agricultura familiar do município?
- 16) Você considera que o PAA tem melhorado as condições de segurança alimentar e nutricional dos beneficiados dessa entidade? Por quê?



## ANEXO A – Carta aberta ao presidente da República



### MUNICÍPIO DE TENENTE PORTELA

Carta aberta ao Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

Fome Zero – Terra Indígena do Guarita


A Municipalidade de Tenente Portela, preocupada com o Programa Fome Zero – Terra Indígena da Guarita, reuniu a comunidade representativa, com o objetivo da formação do Comitê Gestor do Programa, composto pelas seguintes entidades: Poder Público Municipal, na pessoa do Prefeito Municipal, Brigada Militar, COPER-FAMILIAR, COMIM, UNIJUI, (Universidade de Ijuí), Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Agricultura, Pastoral da Criança, FUNAI, FUNASA, Hospital Santo Antonio, Câmara de Vereadores e um representante indígena de Cada Setor, Três Soitas, Pedra Lisa, Km 10 e Vila Esperança, além do Cacique da aldeia.

Considerando que o Fome Zero é um Programa do Governo Federal, para todos os brasileiros, com ações prioritárias para os que vivem abaixo da linha de pobreza e comunidades tradicionais, como os indígenas. Reconhecendo as especificidades e sabedores do processo de exclusão e da questão da miserabilidade da maioria das famílias indígenas é, que o Conselho Gestor, está buscando através deste documento, questionar e propor alternativas que melhorem e aprimorem o programa.

- O Programa é desconhecido, suas ações não contemplam a realidade, sendo excludente, padronizado, e não houve a discussão com a comunidade envolvida.
- Não contempla todas as famílias indígenas.
- Questiona-se em que parâmetro foi construído o Programa quanto ao número de famílias a serem atingidas; quanto as necessidades nutricionais, hábitos alimentares da cultura indígena, bem como a composição e qualidade dos alimentos e a periodicidade das entregas. (ex: A comunidade ficou nos meses de janeiro, fevereiro e março sem receber os alimentos).
- A atual composição das cestas contempla: farinha de trigo, farinha de milho(fubá), feijão, macarrão, óleo de soja(azeite), leite em pó, açúcar refinado.
- A composição alimentar destas cestas não contemplam as necessidades nutricionais e culturais da comunidade indígena, favorecendo a troca e venda, por outros produtos no comércio local, gerando processos de denúncia junto ao Ministério Público e a Procuradoria da República.
- Os Produtos são adquiridos de regiões distantes da comunidade local e regional.

Diante do exposto, o comitê Gestor propõe:

- A formação de um Conselho Gestor Regional do Programa Fome Zero da terra Indígena Guarita, contemplando os Municípios de Tenente Portela, Redentora, com objetivo de articular o Programa a nível regional.
- A formação de um Conselho Municipal em cada Município envolvido, Tenente Portela e Redentora, para articular e coordenar a nível de município.





## MUNICÍPIO DE TENENTE PORTELA

- A formação de um Comitê Gestor local em cada setor da Terra Indígena Guarita, tendo como função o cadastramento das famílias, a entrega das cestas e o acompanhamento das atividades de contra partida desenvolvidas com as famílias beneficiadas. Este Comitê será composto por representantes das entidades envolvidas no setor, bem com as lideranças locais (escola, agente de Saúde, Hospital, Igrejas, COMIM, Pastoral da criança, Associações e grupos de agricultores indígenas e demais ONGS e entidades governamentais).
- Que o Programa contemple todas as famílias indígenas em situação de vulnerabilidade social e miserabilidade.
- Quanto a composição das cestas, devem contemplar as necessidades nutricionais e culturais da comunidade indígena local.
- Que o Programa desenvolva um cronograma periódico de entrega, para que haja planejamento da execução por parte do Comitê Gestor e, que atinja o objetivo proposto.
- A aquisição dos alimentos seja efetuada diretamente dos agricultores familiares indígenas e, dos agricultores familiares local e regional.
- Que a merenda escolar, das Escolas indígenas sejam incluídas no Programa com o objetivo de fortalecer e revitalizar hábitos alimentares e culturais da etnia indígena.

O Comitê Gestor aposta nesta proposta, por acreditar no protagonismo indígena e na seriedade, qualidade e compromisso social das entidades parceiras, que desenvolvem ações efetivas junto a comunidade indígena, entre elas: Poder Público Municipal, Estadual e Federal, Promotoria Pública, Procuradoria da República, Entidades Educacionais, ONGS, Sindicatos, cooperativas, Igrejas, Hospitais e Entidades de Assistência Técnica.

Diante do exposto, enquanto Comitê Gestor, nos propomos a nos desafiar em despertar a busca de soluções junto a comunidade indígena, diante da realidade econômica, sócio-cultural e ambiental em que esta etnia está inserida.

Poder Público Municipal  
Prefeito Municipal

COPEK-FAMILIAR

Sec. Municipal de Assistência Social

Sec. Municipal de Agricultura

FUNATI

Câmara de Vereadores

Km 10

COMIM

FUNASA

Três Soitas

Vila Esperança

Cacióne

ONIJUI

Sec. Municipal de Saúde

Pastoral da Criança

Hospital Santo Antonio

Podre Lisa

Brigada Militar