



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MANUEL PEREIRA DO NASCIMENTO NETO

**O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no
município de Lagoa Seca – PB: análise das transformações
vivenciadas na Agricultura Familiar**

Orientador: Dr^o. Luis Henrique Cunha

Co-orientadora: Dr^a. Nerize Laurentino Ramos

Campina Grande - PB
Setembro de 2012

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MANUEL PEREIRA DO NASCIMENTO NETO

DISSERTAÇÃO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, área de concentração: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais, em cumprimento a exigência para obtenção do grau de Mestre.

Autoria MANUEL PEREIRA DO NASCIMENTO NETO

Campina Grande - PB
Setembro de 2012

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

N244p Nascimento Neto, Manuel Pereira do.
O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no município de Lagoa Seca – PB [manuscrito] : análise das transformações vivenciadas na Agricultura Familiar / Manuel Pereira do Nascimento Neto. – 2012.
151 f. : il. color.

Digitado
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2012.

“Orientação: Prof. Dr. Luis Henrique Cunha, Universidade Federal de Campina Grande”.
“Co-Orientação: Profa. Dra. Nerize Laurentino Ramos, Centro de Ciências Sociais Aplicadas – UEPB”.

1. Políticas Públicas. 2. Desenvolvimento Rural. 3. Agricultura Familiar. I. Título.

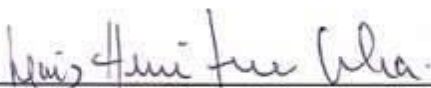
21. ed. CDD 332.7

MANUEL PEREIRA DO NASCIMENTO NETO

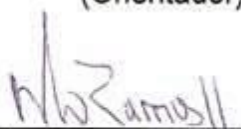
O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no município de
Lagoa Seca – PB: análise das transformações vivenciadas na Agricultura
Familiar

Aprovado em: 02/10/2012

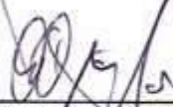
BANCA EXAMINADORA



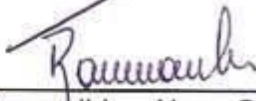
Dr.º Luis Henrique Cunha (UFCG)
(Orientador)



Dr.ª Nerize Laurentino Ramos (UEPB)
(Co-orientadora)



Dr.º Aldenor Gomes da Silva (UFCG)
(Examinador Externo)



Dr.ª Ramonildes Alves Gomes (UFCG)
(Examinadora Interna)

*Aos meus pais,
Seu Edmar e Dona Pretinha,
Com grande estima e carinho!*

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao Senhor Deus, que em sua majestosa bondade e misericórdia deu-me discernimento para tornar realidade mais um projeto de vida. E mais que isso, cercou-me de pessoas que incentivaram e hoje comemoram comigo essa vitória! A Ele toda Honra e Glória!

Cada etapa que a vida nos proporciona é uma nova oportunidade para celebrar e agradecer, pois ela só tem sentido quando é compartilhada. Pensando nisso, é que venho agradecer à família que Deus me deu: aos meus pais, Seu Edmar e Dona Pretinha, sou eternamente grato pela vida, educação e carinho! Aos meus irmãos, Michelle, Murillo e Micaelle meu muito obrigado pelo companheirismo e força!

A família que escolhi: meus amigos, obrigado pela torcida, vocês são mais que irmãos! A Katiana, Tiago, Fernanda e os demais colegas do MDR, obrigado por tantos bons momentos, aprendi muito com vocês! Agradeço a Flávio pela presença e dedicação no suporte técnico desse trabalho. Meus agradecimentos sinceros a Nerize, que foi a principal incentivadora para que eu ingressasse nessa empreitada. A Islândia, Oswaldo, Mônica e Umbú pelo companheirismo e acolhimento em minha missão de estudos em Curitiba.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (CAPES) pelo apoio fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação no Brasil. Ao Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Novas Fronteiras (PROCAD-NF) por incentivar o intercâmbio científico no país, dando oportunidade para a minha qualificação acadêmica na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

Agradeço também ao meu orientador Luís Henrique, pela paciência, dedicação e compreensão, você foi fundamental nessa conquista! Tal agradecimento se estende a Cidoval, Ramonildes, Aldenôr e todos os Professores (as) do MDR.

Agradeço a todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente na obtenção dos dados para a pesquisa, em especial a todos os agricultores que se dispuseram do seu tempo para transmitir um pouco de suas vivências e práticas.

E, finalmente, agradeço a todos os amigos e familiares que sempre torceram por minhas conquistas.

Muito Obrigado!

*“Vem me pedir
Além do que eu posso dar
É aí que o aprendizado está
Vem de onde não sonhei
Me presentear
Quando chega o fim da linha
E já não há aonde ir
Num passe de mágica
A vida nos traz sonhos pra seguir
Queima meus navios
Pr’eu me superar
Às vezes pedindo
Que ela vem nos dar
O melhor de si*

*E quando vejo,
A vida espera mais de mim
Mais além, mais de mim
O eterno aprendizado é o próprio fim
Já nem sei se tem fim
De elástica, minha alma dá de si
Mais além, mais de mim
Cada ano a vida pede mais de mim
Mais de nós, mais além.”*

(Eu e a Vida/Jorge Vercillo)

RESUMO

Nove anos depois de criado, é tempo de analisar os efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como parte das políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro, complementar ao PRONAF e integrado às ações do Programa Fome Zero. Através do mecanismo de comercialização com o mercado institucional sem a utilização de licitações, o programa tem a finalidade de incentivar a agricultura familiar, fomentar o desenvolvimento rural e promover a segurança alimentar e nutricional. Os impactos dessa política para os beneficiários consumidores podem ser constatados em várias pesquisas empíricas, revelando a legitimidade do programa, principalmente, no âmbito da alimentação escolar, aproximando a comunidade dos hábitos alimentares locais e promovendo a segurança alimentar e nutricional. Contudo, há a necessidade de averiguar os impactos desse mecanismo de compra institucional para a agricultura familiar, que são os produtores e fornecedores dos itens alimentação, consequentemente os primeiros beneficiados diretos do PAA. Nesse sentido, esta pesquisa teve como objetivo realizar uma avaliação das transformações vivenciadas nos processos produtivos e nas condições de vida dos agricultores diretamente beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos, assim como nas dinâmicas mais gerais da Agricultura familiar no município de Lagoa Seca que possam estar associadas à execução do programa, e em que medida institui novas diferenciações entre eles. Para isso, recorreu-se a análise documental e a dados secundários sobre a implantação do programa no município e à pesquisa de campo realizada com agricultores familiares beneficiados e não beneficiados pelo programa. Num universo de 1.592 estabelecimentos familiares (IBGE, 2006), o programa beneficiou, diretamente, 35 famílias agrícolas até 2011, representadas por quatro associações. A pesquisa revela que o PAA está legitimado entre as instituições de apoio e os agricultores, contudo, da forma que está sendo executada apresenta algumas imperfeições, pois os agricultores reclamam de determinados aspectos como: a demora do início do programa, a morosidade no pagamento, a cota injusta, etc. Para esses, as expectativas estão na possibilidade de que o programa deixe de ser uma política de governo e se efetive como política de estado, isso somados a mudanças mais específicas na execução do mesmo.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas, desenvolvimento rural, mercado institucional, agricultura familiar e Programa de Aquisição de Alimentos.

ABSTRACT

Nine years before its creation, it is time the effects of the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) were analyzed as part of the public policies implemented by the Brazilian government, complementary to PRONAF and integrated to the actions of Fome Zero. Through mechanism to trade with institutional market without public bidding, the program aims at incentivizing family agriculture, at fomenting rural development and at promoting the national food security. The impacts of this policy for the beneficiaries/consumers can be seen in various empirical researches, revealing the legitimacy of the program, mainly, for school kids whose meals are closer to local eating habits. This fact promotes food and nutritional securities. However, there is a need for the assessment of the impacts of this mechanism of institutional purchase from family farmers, who produce and supply the items, and, consequently, are the first beneficiaries of the PAA. Therefore, this research aimed at evaluating the transformations experienced in the productive processes and in the living conditions of family farmers directly benefited by the Programa de Aquisição de Alimentos, as well as the dynamics of the broader family agriculture in the Municipality of Lagoa Seca which can be associated to the execution of the program observing how it differentiate them. In order to achieve these objectives, documents and secondary data on the implementation of the program in Lagoa Seca along with field research with farmers whether beneficiated or not were carried out. In a universe of 1.592 family households (IBGE, 2006), the program directly benefited 35 until 2011, represented by four associations. The research reveals that the PAA is legitimate among fostering institutions and farmers. However, the way it is executed allows some imperfections to emerge. Farmers complain about the following issues: the delay to start the program; the delay to pay, unjust quote, and so on. They expect the program to be transformed in a state policy rather than a public policy as it currently is and that ammendments in its execution are made.

KEY-WORDS: Public policies, rural development, institutional market, family agriculture and Programa de Aquisição de Alimentos.

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1. Municípios brasileiros atendidos pelo PAA.....	49
Figura 2. Rede de Atores do PAA.....	62
Figura 3. Localização de Lagoa Seca em relação ao Estado da Paraíba.	75
Figura 4. Mapa das regiões agrícolas de Lagoa Seca	78

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1. Distribuição dos recursos do PAA em 2011 por estado (R\$).....	53
Tabela 2. Evolução dos recursos aplicados via PAA na aquisição de produtos na Paraíba (R\$) – 2003/2011	54
Tabela 3. Número e área dos estabelecimentos agropecuários em Lagoa Seca.	81
Tabela 4. Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários em Lagoa Seca (2006)	81
Tabela 5. Número de estabelecimentos agropecuários em que o produtor declarou ter atividade fora do estabelecimento	82
Tabela 6. Forma de contratação de mão de obra das propriedades familiares da amostra da pesquisa.	102

LISTA DE GRÁFICOS:

Gráfico 1. Nível de Escolaridade da amostra da pesquisa	100
Gráfico 2. Caracterização da ocupação da mão de obra da amostra da pesquisa.	101
Gráfico 3. Principal fonte de renda das famílias da amostra da pesquisa	103
Gráfico 4. Beneficiários de aposentadoria/pensão e programas de transferência de renda da amostra da pesquisa.	104
Gráfico 5. Formas de comercialização das propriedades familiares da amostra da pesquisa.	106
Gráfico 6. Tempo de participação dos agricultores vinculados ao PAA.	107
Gráfico 7. Principais entraves para produção nas propriedades familiares da amostra da pesquisa.	108
Gráfico 8. Impacto do PAA na renda mensal dos agricultores da amostra da pesquisa.	112
Gráfico 9. Avaliação dos preços pagos pela CONAB para os agricultores da amostra da pesquisa.	114
Gráfico 10. Transformações vivenciadas nas propriedades da amostra pela participação do PAA.	115
Gráfico 11. Transformações vivenciadas na propriedade dos agricultores não vinculados ao PAA a partir do ano de 2006.	116

LISTA DE QUADROS:

Quadro 1. Amostra de agricultores familiares que responderam ao questionário da pesquisa.	9
Quadro 2. Evolução dos recursos aplicados pelo PAA na aquisição de produtos da agricultura familiar (Brasil)	50
Quadro 3. Total de recursos aplicados pelo PAA por região em 2011	52
Quadro 4. Número de famílias beneficiadas pelo PAA e a média dos benefícios por família/ano na Paraíba – 2003/2011.....	55
Quadro 5. Atores envolvidos no PAA	63
Quadro 6. Modalidades do PAA.....	67
Quadro 7. Produto Interno Bruto de Lagoa Seca (em mil reais).....	77
Quadro 8. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Lagoa Seca.....	84
Quadro 9. Associação dos pequenos produtores rurais dos sítios Retiro e Manguape I	86
Quadro 10. Associação dos agricultores familiares do Sítio Pai Domingos	87
Quadro 11. Associação de desenvolvimento econômico, social e comunitário do Cumbe, Mineiro e Adjacências	89
Quadro 12. Associação de desenvolvimento econômico e social das comunidades Jucá e Boa Vista	90
Quadro 13. Participação dos agricultores nas etapas do PAA em Lagoa Seca	94

LISTA DE SIGLAS:

AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
ATER – Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural
CAD-SUAS – Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONAB – Companhia Brasileira de Abastecimento
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COOPACNE – Cooperativa de Projetos Assistência Técnica Capacitação no Nordeste
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
DAP – Declaração de Aptidão Produtiva
DPAA – Departamento de Apoio à Produção Familiar e ao Acesso à Alimentação
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCL – Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPODE – Inovação, Poder e Desenvolvimento em Áreas Rurais do Brasil
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEC – Ministério de Educação e Cultura
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MF – Ministério das Finanças
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAIS – Produção Agroecológica Integrada Sustentável
PIB – Produto Interno Bruto
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PROCAD-NF – Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Novas Fronteiras
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
N PAA – Agricultores não participantes do Programa de Aquisição de Alimentos
REDESAN – Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às micros e pequenas empresas
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISPAA - Sistema de Informações do PAA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
<i>Capítulo 1 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ALTERNATIVAS PARA O RURAL BRASILEIRO</i>	12
1.1. Perspectivas para o Desenvolvimento Rural.....	13
1.2. Trajetória do desenvolvimento rural.....	20
1.3. Análise sobre Políticas Públicas: conceitos e modelos	26
1.4. Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural	34
1.5 Agricultura familiar: da institucionalização política ao debate acadêmico	39
<i>Capítulo 2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS</i>	49
2.1 O PAA a partir dos estudos sobre políticas públicas	56
2.2 Caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.....	57
2.2.1 Atores envolvidos na Execução do PAA.....	62
2.2.2 Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos	66
2.2.3 Beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos.....	68
2.2.4 A execução do PAA.....	70
<i>Capítulo 3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM LAGOA SECA</i>	73
3.1 Agricultura familiar em Lagoa Seca (PB)	74
3.2 Evolução do PAA em Lagoa Seca	83
3.2.1 O processo de seleção dos agricultores (e de exclusão de outros)..	91
3.2.2 Agricultores familiares: atores sociais?.....	93
<i>Capítulo 4 DIFERENCIAÇÕES ENTRE AGRICULTORES FAMILIARES EM LAGOA SECA: IMPACTOS E PERSPECTIVAS DO PAA</i>	98
4.2 Agricultura familiar em Lagoa Seca: características e diferenciações	99
4.3 Impactos econômicos na produção e na qualidade de vida dos agricultores	111
4.4 Potencialidades e limites do PAA como política pública para fortalecimento da agricultura familiar.....	118
4.4.1 Outras políticas presentes no cenário rural de Lagoa Seca.....	120
4.4.2 Aspectos favoráveis e desfavoráveis do PAA.....	122
4.4.3 Perspectivas do PAA.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS.....	134
APÊNDICE	141

INTRODUÇÃO

O Sr. Manoel Inácio, 49 anos, presidente da associação de agricultores dos Sítios Jucá e Boa Vista, é muito conhecido no município de Lagoa Seca (PB) e uma das mais ativas lideranças rurais da região. Quinzenalmente, depois de carregar sua caminhoneta com banana pacovan, tangerina, batata doce, macaxeira, entre outros produtos cultivados em suas terras, passa nas propriedades de agricultores da vizinhança recolhendo outros produtos agrícolas que serão levados ao Ginásio esportivo Santino Herculano de Lima, popularmente conhecido como O Santinão. No local, dois técnicos agrícolas, uma nutricionista e mais dois ou três funcionários da prefeitura local recebem os alimentos trazidos por Seu Manoel e cuidam para que sejam distribuídos entre 15 escolas municipais, duas creches, ao Hospital Municipal Ana Maria Coutinho e ao Lar da Sagrada Face, um asilo de idosos.

Seu Manoel é um dos 35 agricultores de Lagoa Seca vinculados, em 2011, ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), coordenado em nível nacional pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) e gerido, localmente, pela Secretaria de Agricultura do município. O Ginásio O Santinão funciona como centro de recebimento e distribuição dos produtos adquiridos diretamente dos agricultores habilitados pelo PAA no município. Os funcionários da Prefeitura que se deslocam para o ginásio em dias previamente acordados para receber os alimentos e destiná-los às instituições previamente aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) receberam treinamento da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), através de seu escritório em João Pessoa, que coordena o PAA na Paraíba.

A participação de agricultores do município de Lagoa Seca no PAA começou em 2006, através do mecanismo de *compra direta com doação simultânea*, uma das modalidades do programa. No primeiro ano, eram 10 agricultores familiares agroecológicos, mobilizados pelo Polo Sindical da

Borborema. Em 2010/2011, o PAA aprovou no município quatro projetos, beneficiando 35 agricultores familiares, de 08 comunidades rurais, organizados em quatro associações de produtores. Os projetos foram elaborados pela Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca e submetidos a CONAB/PB. Foram investidos no programa, neste ano, R\$ 145.304,80.

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado em 2003, como parte das políticas implementadas pelo governo brasileiro com a finalidade de incentivar a agricultura familiar (Lei no 10.696, de 02 de julho de 2003). Para execução do PAA, os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário – apoiados operacionalmente pela CONAB – firmam parcerias com governos estaduais, municipais, organizações da sociedade civil e da agricultura familiar e entidades filantrópicas. Este trabalho problematiza, nove anos depois de criado o PAA, as contribuições e impactos que o programa possa ter tido nas propriedades familiares e na vida econômica dos agricultores envolvidos com a comercialização de produtos via mercado institucional. É importante apreender, neste sentido, as maneiras pelas quais os possíveis benefícios são efetivados, estimulando o debate acerca das potencialidades e limites do programa.

As políticas públicas ocupam um papel importante nas iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento local e, principalmente, do desenvolvimento rural através do apoio à agricultura familiar. Neste sentido, foram criados diferentes programas governamentais, como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; o Garantia-Safra; o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER; o PRONAF Mais Alimentos, etc. Neste contexto, o PAA se destaca ao instituir, enquanto mecanismo de desenvolvimento, instrumentos de compras governamentais, com recursos federais, para fomentar a economia local ao adquirir produtos de agricultores familiares para abastecer mercados institucionais.

O PAA integra o conjunto de ações do Programa FOME ZERO e incide em um mecanismo complementar ao PRONAF, que tem como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar, com geração de emprego e renda, sustentabilidade do homem do campo e promoção de segurança alimentar e

nutricional. Com isso, o PAA deveria promover a articulação da agricultura familiar com programas sociais, operacionalizando a compra diversificada de produtos das famílias agricultoras e garantindo a doação às entidades participantes de programas sociais, como escolas¹ e entidades filantrópicas (MDS, 2004).

Para Grisa *et al.* (2009), o PAA resultou da confluência entre dois debates importantes da década de 1990 no Brasil. Em primeiro lugar, o Programa traz a discussão da segurança alimentar e nutricional, intensificada a partir do final da década de 1980, tendo experimentado retração nos anos 1990 até que encontrou maior espaço no governo Lula, a partir de 2003. Em segundo lugar, o programa se insere no processo de reconhecimento da agricultura familiar, que ganhou maior expressão com a criação do PRONAF em 1996, mas que, até então, permanecia à margem das ações do Estado, sofrendo os efeitos do processo de mudança da matriz tecnológica da agricultura das décadas de 1960 e 1970 (Revolução Verde) e, de modo mais alongado, as consequências da estrutura agrária desigual que caracterizou a formação econômica e social do Brasil.

Entre 2003 e 2005, os recursos destinados ao programa eram repassados à CONAB pelo MDS, por meio de convênios. Em 2006, o MDA firmou um Termo de Cooperação Técnica com a CONAB, disponibilizando recursos para aquisições com formação de estoque. Tais investimentos têm sido incrementados desde sua implantação, levando em consideração o crescimento dos números de projetos aprovados, embora ainda atenda um número pequeno de agricultores. Os recursos evoluíram de R\$ 81.541.207,00 em 2003 para R\$ 451.036.204,00 em 2011, um acréscimo da ordem de 453,13% (CONAB, 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012). Dos 5.565 municípios brasileiros, 1.259 eram atendidos em 2011 com a compra de produtos da agricultura familiar via PAA, o que corresponde a 22,62% do total dos municípios, sendo as regiões Nordeste e Sul as mais

¹ O envio de alimentos adquiridos via PAA a escolas públicas não compromete os recursos disponibilizados para merenda escolar. Com estes recursos, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), decidiu-se, em 2009, em lei n. 11.947 de 16 de junho, destinar 30% do montante de recursos repassados pelo FNDE para serem utilizados na compra de produtos da agricultura familiar e/ou do empreendedor familiar rural, mecanismo que vem sendo utilizado em Lagoa Seca a partir de 2011.

beneficiadas pelos investimentos, correspondendo a 33% e 28% dos recursos aplicados, respectivamente, em 2011.

Em que pese o grande alcance social e geográfico já obtido pelo programa, as organizações da sociedade civil e o próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) têm chamado atenção que existe uma grande demanda ainda não atendida por conta da insuficiência dos recursos alocados a esse fim pelo governo federal. De fato, os movimentos sociais têm reivindicado que, para responder a essa demanda reprimida, os recursos do programa deveriam girar em torno de oitocentos milhões a um bilhão de reais por ano. (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008, p.9)

No Estado da Paraíba, o programa esteve em execução a partir de 2004, com investimentos iniciais de R\$ 1.710.783,04 em aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos do MDS. O programa obteve alguns sobressaltos no estado, já que em alguns anos o recurso decresceu, como foram os casos dos anos de 2006 (R\$ 325.200,00), 2007 (R\$ 1.337.240,00) e 2009 (R\$ 625.717,00). Estes dados chamam a atenção para a especificidade da execução do PAA em diferentes localidades, dificultando, assim, a construção de avaliações generalizantes acerca do impacto do programa em termos do fortalecimento da agricultura familiar.

Na verdade, neste trabalho, mais do que avaliar se o PAA fortaleceu ou não a agricultura familiar em Lagoa Seca, lócus de realização da pesquisa de campo, buscou-se analisar como a vinculação ou não ao programa expressa diferenças entre agricultores familiares, ao mesmo tempo em que ajuda a estabelecer novas diferenças entre eles, num campo marcado por uma grande diversidade de atores sociais e pela ação decisiva enquanto mediadores de agentes públicos e da sociedade civil organizada.

O município de Lagoa Seca está situado na Mesorregião do Agreste Paraibano e Microrregião de Campina Grande, com uma população de 25.900² habitantes, sendo 15.330 habitantes residentes na zona rural, o que representa 59,19% da população total. São 33 comunidades rurais, o que corresponde a mais de 70% de toda a área territorial do município. Constitui um município onde as atividades agrícolas têm uma forte importância econômica, pois, depois do setor de serviços, é o setor agropecuário que responde pela maior participação na composição do produto interno bruto do município (IBGE, 2010). Vale ressaltar que é uma agricultura bastante diversificada.

² Censo demográfico 2010 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Em Lagoa Seca, o PAA está em execução desde 2006. Num universo de 1.592 estabelecimentos familiares (IBGE, 2006), o programa beneficiou em 2010/2011 diretamente 35 famílias, representadas por quatro associações. Diante da constatação desta pequena participação no programa, em que os beneficiários fornecedores representam 2,2% dos estabelecimentos familiares do município, emergem mais questionamentos acerca da efetividade do PAA. Questões essas que suscitaram a necessidade de pesquisar os critérios para participação, assim como as metodologias adotadas para a escolha dos produtores participantes e exclusão de outros. Outro fator relevante para o debate é o caráter associativo da política, pois a participação se dá através de associações de agricultores. São temas dessa natureza que provocam o debate acadêmico no cenário das políticas públicas no Brasil. Se o PAA tem o intuito de promover a agricultura familiar, por que a participação dos pequenos produtores ainda é pouco expressiva? Nesse universo, foi possível avaliar os dados referentes ao processo de planejamento e execução, enfatizando o aumento contínuo, no entanto, pouco expressivo, da participação dos agricultores nesse programa.

Partindo da concepção de que a avaliação não é, estritamente, a última fase do ciclo de uma política pública, mas sim uma fase constante no processo de elaboração e implementação de uma política, algumas avaliações do PAA já foram realizadas por órgãos governamentais e pesquisadores acadêmicos. Um desses trabalhos foi realizado por Guilherme C. Delgado, Júnia Cristina P. R. da Conceição e Jader José de Oliveira, em dezembro de 2005, fruto de uma demanda institucional do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para realizar uma “avaliação de concepção e implementação” do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Mesmo considerando um período curto entre a criação do programa e sua avaliação, a pesquisa identificou alguns atributos do programa, dentre eles, pode-se destacar: os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores; a contribuição para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo; a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo, fatores que extrapolam para o comércio local; e a perspectiva de

integração das demais ações de segurança alimentar e nutricional inerente ao programa, em especial no resgate e preservação dos costumes, dos hábitos e das culturas regionais.

Uma pesquisa realizada por Grisa *et al.* (2009) que tinha como objetivo sistematizar as principais contribuições aportadas pelo programa e sinalizar para alguns de seus limites, concluiu que, embora sejam modestos tanto os recursos, quanto o número de agricultores, quando comparados aos dados de outros programas, o PAA tem apresentado resultados importantes e tem atingido um número significativo de pessoas em insegurança alimentar. Os resultados também apresentaram alguns limites, sendo os principais, a falta de divulgação e o desconhecimento dos seus objetivos e forma de funcionamento pelos beneficiários; o atraso na liberação dos recursos; dificuldades com o transporte; a falta de assistência técnica e problemas na obtenção da DAP (Declaração de Aptidão Produtiva).

Em 2007, foi realizada a pesquisa “Sementes e Brotos da Transição: Inovação, Poder e Desenvolvimento em Áreas Rurais do Brasil” (IPODE), coordenada pelo Prof^o Sérgio Schneider (UFRGS), envolvendo 45 pesquisadores das Instituições: UFRGS, UFCG, UFRN, UEPB, UFRPE, UFPE, UERN, UFSM, UFTPR, IAPAR e o CIRAD. A pesquisa foi realizada por intermédio de estudos de casos e análises comparativas, múltiplas, com 07 (sete) grupos temáticos. O grupo temático “Alimentação Escolar: PNAE e PAA – uma abordagem dos dispositivos coletivos” foi composto pelos pesquisadores (as): Nerize Laurentino Ramos (UEPB), Ana Patrícia Sampaio de Almeida e Marilda Aparecida de Menezes (UFCG), Elisângela Froehlich, Rozane Márcia Triches e Sérgio Schneider (UFRGS). O objetivo do estudo foi realizar uma “análise comparativa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, referenciada em dois estudos de casos nos municípios de Lagoa Seca (PB) e Dois Irmãos (RS) ”.

A pesquisa do IPODE considerou que

[...] ainda que políticas como o PAA venham tentar desburocratizar os processos de aquisições públicas e favorecer a inclusão da agricultura familiar nos mercados institucionais, não se exclui, ao contrário, se faz mais necessária, a atuação dos atores locais de forma a construir um ambiente institucional que faça com que

estas intervenções do Estado realmente sejam propícias ao desenvolvimento local (ALMEIDA et al.,2010, p. 36).

Esta dissertação se insere no debate instaurado por esses e outros trabalhos. O objetivo, porém, não é o de avaliar o PAA em termos de suas lógicas ou de sua efetividade. O trabalho está orientado, na verdade, a apreender como o PAA é vivenciado pelos agricultores familiares vinculados ao programa em Lagoa Seca, tendo como referências as vivências de agricultores que nunca participaram do programa, de modo a refletir sobre a criação de mercados institucionais para produtores da agricultura familiar. Esta pesquisa fez parte de um projeto maior proposto pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, vinculado ao Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Novas Fronteiras, PROCAD-NF, intitulado: “Análise teórica e mapeamento das experiências de desenvolvimento regional/local em regiões periféricas – o caso do Nordeste”. O projeto objetiva

[...] articular ações no sentido de analisar, de um lado, experiências recentes de desenvolvimento regional/local no Nordeste brasileiro, e de outro, rastrear, mapear crítica e bibliometricamente a produção sobre a problemática regional no Brasil e especificamente no Nordeste, a partir da qual se analisará os discursos que justificam tais experiências. Agenda-se, portanto, um trabalho em duas frentes interligadas: uma de natureza teórica e outra de natureza empírica. (Projeto PROCAD, 2009, p. 02)

Diante das aspirações propostas pelo projeto PROCAD-NF, nesta pesquisa teve-se como objetivo geral analisar as transformações vivenciadas nos processos produtivos e nas condições de vida dos agricultores diretamente beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos, assim como nas dinâmicas mais gerais da Agricultura familiar no município de Lagoa Seca que possam estar associadas à execução do programa. E, desta forma, refletir sobre como o programa ao mesmo tempo em que demonstra as heterogeneidades entre agricultores familiares de Lagoa Seca, também é produtor de novas diferenças. Ao final, espera-se contribuir com o debate acerca das potencialidades e limites do PAA.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa considerou tanto dados secundários quanto aqueles produzidos em pesquisa de campo realizada no meio rural de Lagoa Seca, além de análise dos documentos que permitiram a apreensão da institucionalização do PAA. Os principais dados secundários

referem-se a informações disponibilizadas sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e o município de Lagoa Seca, assim como históricos da execução do programa no município e em outros níveis.

A pesquisa de campo foi realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2012 e consistiu na aplicação de questionários (em anexo) com 40 agricultores familiares (26 vinculados ao PAA e 14 não vinculados) e na realização de entrevistas semiestruturadas com os beneficiários fornecedores/produtores, técnicos da CONAB, e representantes da Secretaria da Agricultura de Lagoa Seca e do Polo Sindical da Borborema.

A seleção dos agricultores que compuseram a amostra para aplicação dos questionários buscou dar conta da diversidade de situações encontráveis no município de Lagoa Seca. Foram aplicados questionários com agricultores familiares em 12 comunidades rurais do Município de Lagoa Seca, incluindo aí todas as oito comunidades onde residem agricultores beneficiados pelo PAA: Covão, Alvinho, Pau Ferro, Manguape, Retiro, Jucá, Pai Domingos, Almeida, Mineiro, Cumbe, Amaragí e Oití (Quadro 1). Os agricultores que não participam do programa foram indicados pelos que participam, em sua grande maioria agricultores de propriedades próximas, o que não eliminou as possibilidades de visitas aleatórias. Cogitava-se aplicar questionários com um número maior de agricultores, contudo, no decorrer da pesquisa, percebeu-se uma repetição nas respostas, considerando-se satisfatórias as representações encontradas.

Dentre os 26 agricultores que já tiveram experiências com o programa, foram entrevistados cinco que não estão participando dos projetos atuais, sendo duas agricultoras e um agricultor do Sítio Retiro, e duas agricultoras do Sítio Pai Domingos. Eles forneciam produtos processados como bolos, doces, cocadas, etc. Mas, tiveram o fornecimento dos seus produtos vetados. Com isso, se julgou relevante entrevistá-los para que se fossem investigados os motivos que levaram esses agricultores a se afastarem do programa.

Embora não seja um número estatisticamente expressivo, almejou-se fazer um recorte representativo da população para que seja elaborada uma comparação desses com os participantes do PAA, por julgar-se válido um diagnóstico agregado e mais aprofundado dos diversos aspectos integrados

capazes de unir ou distanciar as unidades familiares, a partir do estudo de suas realidades e das transformações percebidas nesse universo.

Quadro 1. Amostra de agricultores familiares que responderam ao questionário da pesquisa.

Sítios	Participantes PAA	Não participantes PAA
Almeida	1	-
Alvinho	4	1
Amaragi	-	1
Chã do Marinho	-	1
Covão	-	1
Jucá	6	2
Manguape	3	1
Mineiro	1	-
Pai Domingos	2	-
Pau Ferro	2	1
Oiti	-	3
Retiro	7	2
Rosa Branca	-	1
TOTAL	26	14

Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Dois questionários foram elaborados, um a ser aplicado com agricultores familiares beneficiários do PAA e outro com não beneficiários, ainda que estes instrumentos compartilhassem duas sessões em comum: características das unidades familiares de produção e características da propriedade. O roteiro teve como apoio o questionário: Reestruturação Agrícola, Instituições e Desenvolvimento Rural no Nordeste: o Pólo Assú/Mossoró (RN), disponibilizado pelo Professor Aldenôr Gomes da Silva.

Os instrumentos de pesquisa de campo tinham como objetivo considerar aspectos econômicos, simbólicos e políticos da investigação proposta:

- No que diz respeito ao fator econômico, investigou-se: a renda do agricultor adquirida pelo repasse da produção ao PAA; a renda adquirida fora do

programa pela comercialização da produção; as melhorias no poder de compra dos agricultores; os produtos adquiridos após a participação no programa que venham melhorar a qualidade da produção e da vida dos agricultores; as cotas que são definidas no programa, etc.

- No caráter simbólico da pesquisa, investigou-se: o olhar dos agricultores sobre as novas políticas públicas para a agricultura familiar.

- Já no âmbito político, investigou-se: o caráter articulador do PAA; as mobilizações sociais que surgiram em torno do programa; as parcerias necessárias para a elaboração e execução do mesmo; os agricultores como atores sociais; a capacidade de demanda dos agricultores; o caráter político do programa e sua influência na escolha dos agricultores participantes, dentre outras.

Para o relato dos agricultores, optou-se por não utilizar os nomes dos entrevistados, mas numerá-los na sequência em que foram registrados. As entrevistas foram gravadas e foram transcritos somente os fragmentos considerados relevantes para a pesquisa.

O PAA demonstra um caráter inovador e estratégico, quais sejam: simplificar e agilizar o escoamento da produção; promover e ampliar a inserção socioeconômica dos agricultores familiares; disponibilizar alimentos adequados à nutrição das populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar; habilitar os agricultores familiares para controlar a comercialização de seus produtos, o que resulta no aumento real de suas rendas e no abandono de uma relação de desvantagem com os atravessadores.

Todavia, os aspectos burocráticos, a morosidade entre a finalização de um projeto e o início do outro e problemas com o pagamento advertem que algo precisa ser revisto para que o programa possa dar mais condições de execução e de uma participação mais ampla. O PAA desburocratiza o mercado institucional ao eliminar o processo licitatório, contudo, em sua execução, a burocracia continua sendo uma barreira.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. **O Capítulo 1 – DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ALTERNATIVAS PARA O RURAL BRASILEIRO** tem como objetivo principal perscrutar a literatura em busca de situar a pesquisa no debate que envolve Desenvolvimento e

Desenvolvimento Local/Rural; apresentar uma análise mais geral no que diz respeito às políticas públicas, e da abordagem das políticas públicas para o desenvolvimento rural; e resultou da investigação da literatura para um resgate bibliográfico, tendo como finalidade a conceituação e apreensão da categoria agricultura familiar no Brasil.

O Capítulo 2 – O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS tem como objetivo a apreensão do objeto da pesquisa, o Programa de Aquisição de Alimentos, considerando seus objetivos, atores envolvidos, modalidades e formas de execução. Como o PAA se efetiva como política pública, recorreu-se a manuais, relatórios, leis e decretos federais, tendo em vista elaborar uma caracterização do programa.

No Capítulo 3 – O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM LAGOA SECA buscou-se afunilar os laços com o local da pesquisa, através do levantamento de dados históricos e geográficos do município; caracterizar a agricultura familiar em Lagoa Seca e as famílias pesquisadas; e apresentar a evolução e execução do programa nesse município, desde o processo de seleção dos agricultores participantes até a sua participação nas etapas do programa.

No Capítulo 4 – DIFERENCIAÇÕES ENTRE AGRICULTORES FAMILIARES EM LAGOA SECA: IMPACTOS E PERSPECTIVAS DO PAA apresenta-se o perfil e as diferenciações das famílias agrícolas pesquisadas; os impactos econômicos na produção e na qualidade de vida dos agricultores; as potencialidades e limites do PAA como política pública para fortalecimento da agricultura familiar; e as perspectivas para o PAA.

Capítulo 1 *DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS*

PÚBLICAS: ALTERNATIVAS PARA O RURAL

BRASILEIRO

O termo desenvolvimento tem vários significados e está sempre se adaptando às perspectivas de cada época. Nesse sentido, procura-se apresentar um panorama da literatura sobre desenvolvimento, entendido não como uma coleção de conquistas econômicas, mas um processo que produz modificações em toda sociedade envolvida, se materializando na melhoria da vida da população.

Na atualidade, estão sendo discutidas novas formas de desenvolvimento que alcancem realidades que não foram atingidas diretamente, ou não se inseriram no crescimento econômico capitalista. Nessa análise, essa revisão perpassa pela abordagem endógena, do desenvolvimento local e territorial até os estudos que evidenciam o desenvolvimento rural representado pela agricultura familiar, categoria que depois de vários embates acadêmicos e políticos se institucionalizou como sendo caracterizada pela direção dos trabalhos do estabelecimento ser comandada pelo produtor e o trabalho familiar ser superior ao trabalho contratado.

No caso brasileiro, políticas públicas estão sendo operacionalizadas objetivando o desenvolvimento dos agricultores familiares. Para isso, o discurso que envolve esse debate ressalta a importância do papel dos atores sociais e da interação entre o Estado e a sociedade civil organizada, através do efetivo exercício da cidadania.

Uma dessas conquistas está ligada a desburocratização das compras governamentais através de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA que faz a mediação entre os produtores familiares rurais e o mercado institucional. Política essa que será investigada na pesquisa que se segue.

Para um estudo acerca do Programa de Aquisição de Alimentos e seus impactos na agricultura familiar, faz-se necessário, num primeiro momento, uma revisão da literatura que auxilie a compreensão do processo de desenvolvimento rural na contemporaneidade, principalmente no que diz respeito às formulações de políticas públicas que venham promover a agricultura familiar. Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo principal perscrutar a literatura em busca de situar a pesquisa no debate que envolve temas como: Desenvolvimento, Desenvolvimento Local/Rural, Políticas públicas e agricultura familiar.

1.1. *Perspectivas para o Desenvolvimento Rural*

Desenvolvimento continua sendo um termo cheio de significado (PEET, 2007) e envolve toda uma complexidade de fatores simbólicos, políticos, sociais, econômicos, ambientais, etc. O termo vai sofrendo modificações que o ajustam ao espírito de cada momento, na tentativa de apresentar-se sempre como instrumento racional-científico-competente-eficaz para promover o progresso social em todos os âmbitos e em todas as latitudes (GÓMEZ, 2007).

O discurso e a prática do desenvolvimento se apresentam como a tentativa planejada racionalmente de melhorar a qualidade de vida da população. Com esse axioma como ponto de partida, o desenvolvimento se erige em empreendimento legítimo, desejado e promovido desde todos os âmbitos da sociedade. Quem poderia estar contra uma melhora na qualidade de vida da população? No entanto, apesar da auréola de prestígio que o circunda, o desenvolvimento proporciona realmente o que promete? (GÓMEZ, 2007, p. 39)

Os questionamentos que envolvem o tema estão diretamente ligados à melhoria no nível de qualidade de vida da população e à capacidade de alcance desse processo, coexistindo um distanciamento entre o discurso e a prática, resultando nas desigualdades sociais que persistem principalmente em países subdesenvolvidos.

O desenvolvimento ocorre somente quando o crescimento econômico se faz com respeito aos recursos naturais e quando ocorre a melhoria da qualidade de vida da maioria da população, o que é muito raro, especialmente em países subdesenvolvidos, nos quais as ações do Estado na correção das imperfeições geradas pelo mercado são tímidas, quando não reformam ainda mais tais imperfeições (HESPANHOL, 2007, p. 273).

A visão do desenvolvimento que envolve esta pesquisa está diretamente ligada ao desenvolvimento não como um acúmulo de conquistas econômicas.

Parte do pressuposto de que o fator econômico é componente do desenvolvimento e não compreende o todo. Nessa linha de pensamento, José Eli da Veiga (2006, p. 119), ao citar Jane Jacobs (2003), expõe que “em seu sentido mais amplo, o desenvolvimento deve ser definido como uma significativa mudança qualitativa, que geralmente ocorre de maneira cumulativa”. Para o autor, “o desenvolvimento econômico é uma versão do desenvolvimento natural”, a ideia é empregar os mesmos princípios universais utilizados pelo resto da natureza. Com isso, existe uma “necessidade de entender que o desenvolvimento não é uma coleção de coisas, mas sim um processo que produz coisas” (VEIGA, 2006, p. 123), exigindo “pessoas criativas e inteligentes capazes descobrir e criar meios para o progresso econômico e social” (KAGEYAMA, 2008, P. 11). Nesse sentido,

[...] economia, desenvolvimento, relações rurais-urbanas devem ser repensadas sob um imaginário econômico diferente se quisermos ter um mundo com justiça social. [...] Precisamos fazer um novo imaginário de desenvolvimento, no qual usemos nossos momentos mais criativos para pensar diferentemente. Precisamos de uma revolução nas idéias tanto quanto na prática. (PEET, 2007, p. 36)

Não se pode duvidar de que o crescimento econômico seja um fator importante para o desenvolvimento, mas não se deve esquecer de que, no crescimento, a mudança é quantitativa, enquanto, no desenvolvimento, ela é qualitativa. Os dois estão intimamente ligados, mas não são a mesma coisa (VEIGA, 2006). Para compreender os equívocos deste termo, rememora-se o trabalho elaborado pelo Nobel em economia Amartya Sen, que expõe um exame minucioso que restaura a dimensão ética e política dos problemas econômicos, pensados como variedades de privação de liberdades. Para Sen, o desenvolvimento é fundamentalmente um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam, resultante da eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de agente (Sen, 2010). O estudo de Amartya Sen foi reconhecido e

[...] e “oficializado” em 1990 pela apresentação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) no primeiro Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), colocou tanto a idéia de bem-estar como a de pobreza explicitamente com fenômenos multidimensionais. [...] Embora condição necessária para o desenvolvimento em suas várias dimensões, o mero crescimento econômico do produto tornou-se um

indicador insuficiente de desenvolvimento. (KAGEYAMA, 2008, p. 52-53)

Para Celso Furtado (2000), o conceito de desenvolvimento tinha sido utilizado, tendo como referência a história contemporânea em dois sentidos: o primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção à medida que este, mediante a acumulação e o progresso das técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho; o segundo sentido em que se faz referência ao conceito de desenvolvimento, relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas. E sobre esses dois sentidos o autor expõe que o aumento da eficácia do sistema de produção – usualmente apresentado como indicador principal do desenvolvimento – não é condição suficiente para que sejam mais bem satisfeitas as necessidades elementares da população.

A idéia corrente de desenvolvimento refere-se a um processo de transformação – no sentido morfogênico de adoção de formas que não são um simples desdobramento das preexistentes – que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade. Assim, a idéia de desenvolvimento articula-se, numa direção, com o conceito de eficiência, e noutra, como de riqueza. A formas mais racionais de comportamento corresponde uma satisfação mais pela das necessidades humanas. (FURTADO, 2000, p. 41)

Segundo Kageyama (2008), o dinamismo econômico passou a ser tratado como sinônimo de melhoria nos indicadores sociais e crescimento passou a ser identificado como “desenvolvimento econômico”, ressaltando que os resultados dessas melhorias vão além do âmbito social, está na expansão das capacidades humanas mais do que no crescimento econômico, melhora a auto-estima dos envolvidos, constatada nas realizações das pessoas, em tudo que elas conseguem ser ou fazer. Ponderar o sucesso econômico de uma nação somente pela renda ou outro indicador objetivo de riqueza faz com que se perca de vista a melhoria do bem-estar da população. “A renda, nessa concepção, embora necessária para o desenvolvimento, é um meio, e não um fim, e o bem-estar da sociedade depende de como a renda é utilizada, e não apenas do seu nível” (KAGEYAMA, 2008, P. 57).

Na contemporaneidade, estão sendo debatidas novas formas de desenvolvimento que alcancem realidades que não foram atingidas diretamente ou não se inseriram no crescimento econômico capitalista, evidenciando que “o crescimento econômico, não reduz, necessariamente, a pobreza, especialmente quando o crescimento segue o desenho neoliberal” (PEET, 2007 p. 21). Tais esforços estão voltados para evidenciar potencialidades particulares de cidades e/ou regiões que possam ser exploradas na geração de emprego e renda para a população acendendo com isso crescimento tanto econômico, quanto social. Em meio a esse debate, passou a se pensar no conceito de desenvolvimento local.

Esse conceito tem um caráter fundamentalmente endógeno, procurando um processo sustentado de aproveitamento das oportunidades e capacidades locais, mesmo que com o aporte de recursos externos, e pressupõe a participação de todos os atores sociais econômicos, públicos e privados. Deve representar não a aplicação de pacotes tecnológicos ou empresariais, mas um processo dinamizador e catalizador das oportunidades existentes naquele território (BROSE, 2000, p. 51).

Na abordagem endógena, a força dinâmica do desenvolvimento reside nas empresas e iniciativas locais e as funções das áreas se ampliam, em direção a produtos e serviços diversos. As instituições e organizações locais e regionais passam a ter papel decisivo, enfatizando o fortalecimento das organizações, articulações e cooperação dos agentes locais. Por meio deles se procura defender a ideia de que o envolvimento dos atores sociais presentes no âmbito das localidades e regiões é suficiente para dinamizar a economia e para superar problemas sociais e ambientais (HESPANHOL, 2007). Com isso, a rede de atores é constituída a partir do movimento dos agentes locais seja por partilhar objetivos e pertencimentos.

Não são, apenas, as características físico-geográficas que articulam a rede social, mas, sobretudo, a ação e o movimento dos agentes locais (atores sociais) que encontram sentidos múltiplos na ação conjunta, ao ato de compartilhar os mesmos códigos de comunicação: objetivos, sonhos, pertencimento – como sistema aberto e interdependente: de dentro pra fora, de fora pra dentro. (RAMOS, 2009, p.103)

O desenvolvimento local deve emergir de um processo de mobilização das forças sociais, dos recursos e das potencialidades endógenas para o afloramento de mudanças que elevam as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local, tendo como base a participação da sociedade no

processo decisório (BROSE, 2000). Os processos que fazem surgir tais potencialidades são diversos e particulares a cada realidade, assim como as formas de apropriação, devem partir de uma construção social.

O desenvolvimento local surge do fortalecimento da cidadania, do sucesso econômico do empreendedorismo, de produtos competitivos, do uso sustentável de recursos naturais, da pluralidade institucional, do poder de compra dos consumidores, de preços adequados, da integração de iniciativas públicas, de ênfase na reciclagem, da disponibilidade de recursos financeiros, do *Know how* e tecnologia, de um mercado consumidor compatível e de diversos outros fatores. E, principalmente, de decisões políticas das lideranças da comunidade e dos atores sociais envolvidos (BROSE, 2000, p. 55)

O autor supracitado, ainda enfocando o papel dos atores sociais, da sociedade organizada e do estado, conclui que para que o desenvolvimento local deixe de ser uma utopia acadêmica, ele deve se originar da interação de um capitalismo doméstico, de um Estado regulador e de uma sociedade civil pujante, o que só é possível pela construção da democracia através do efetivo exercício da cidadania. Citando Pecqueur (2001), Pires afirma que cada processo de desenvolvimento local depende basicamente da capacidade de criar três fatores básicos: inovação, adaptação e regulação. “É a capacidade de cooperação das redes de atores formais e informais que permite a realização conjunta dessas condições” (PIRES, 2007, p. 72). No entanto, convém ressaltar que

[...] o desenvolvimento local não é sistematicamente identificado a um projeto coletivo. Ele é, mais prosaicamente, a conseqüência de uma combinação favorável de projetos individuais que se reencontram particularmente através de interesses comuns”. As sociedades locais vivem uma solidariedade que não é sempre consciente e formulada com tal. A estratégia de adaptação dos atores aos constrangimentos exteriores reforça-se mutuamente nos lugares, instalando um novo processo de desenvolvimento. (PIRES, 2007, p. 70)

O enfoque de análise dos atores sociais incide em uma “complexa trama político discursiva” que envolvem os papéis de cada ator na construção social, principalmente no que diz respeito aos

interesses explícitos ou inconscientes de cada ator social, os percalços da representação, as ambiguidades das posições, as capacidades reunidas de argumentação, defesa do projeto, diálogo, proposição e execução de políticas, como variáveis instituintes dessa perspectiva analítica (RAMOS, 2009, p. 152).

Tais interesses individuais se enlaçam em prol da coletividade, todavia, o afloramento dos aspectos que une não brota aleatoriamente, faz parte da

construção social que envolve uma gama de características da comunidade envolvida, como isso, “a complexidade de um território resulta, entre outras coisas, de várias concepções identitárias e culturais” (PIRES, 2007, p. 56), “desta forma o desenvolvimento local está baseado em lógicas geográficas, sociais e econômicas mais ou menos implícitas nas dinâmicas territoriais” (PIRES, 2007, p. 67). Pertencimento que está ligado à identidade e às representações simbólicas construídas e cultivadas na região ou no território local.

Nesse sentido, o afloramento de meios locais e regionais como lugares da organização econômica, cultural e política proporciona inovações e inesperadas possibilidades para a renovação da vida em sociedade. “É assim que uma nova visão política local está se gestando no novo contexto global, na qual a democracia e a cidadania adquirem um novo sentido no contato da sociedade local” (PIRES, 2007, p. 78-79).

Refletindo sobre a utilização na linguagem coloquial de modo pouco diferenciado dos conceitos de desenvolvimento rural, desenvolvimento local baseado na agricultura familiar, e similares, Brose (2000) julgou interessante esclarecer um pouco estes conceitos, para melhor entendimento das idéias que estão em jogo.

O conceito de *desenvolvimento agrícola* pode ser entendido como o enfoque tradicional, ou produtivista, que é hegemônico no setor técnico e na administração pública desde a Era Vargas: o foco no aumento da produção e da produtividade agrícola. Já o conceito de *desenvolvimento rural* é bem mais abrangente, e engloba fatores econômicos também fatores sociais, políticos, e ainda elementos não-agrícolas, como por exemplo o turismo rural. [...] O conceito de *desenvolvimento local* surge do entendimento de que o meio rural, exatamente por não ser apenas agrícola, englobando também as pequenas cidades que apesar de constituírem o espaço urbano, estão via de regra essencialmente ligadas ao meio rural, dele dependendo para sobreviver e para ele prestando todo tipo de serviços. (BROSE, 2000, P. 48-49)

Mesmo sabendo que o Programa de Aquisição de Alimentos consiste em uma estratégia de desenvolvimento econômico local (MDS e SESAN, 2010), nesse trabalho se julgou necessário utilizar o termo Desenvolvimento Rural em substituição a Desenvolvimento Local, já que tal pesquisa se propõe a investigar as contribuições do programa para os agricultores familiares, tendo

com isso um universo da pesquisa bem definido, o meio rural, o que não resultará em nenhum prejuízo para a pesquisa.

Para Navarro (2001), o desenvolvimento rural trata-se de uma ação previamente articulada que induz, ou pretende induzir, mudanças em um determinado ambiente rural. O uso do termo desenvolvimento rural não é novo, mas ocorreu ao longo do tempo uma evolução no discurso político e acadêmico que é revelador das concepções orientadoras de tais propostas.

A definição do que seja exatamente `desenvolvimento rural`, em tais ações, igualmente tem variado ao longo do tempo, embora normalmente nenhuma das propostas deixe de destacar a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento (adotando indicadores de ampla aceitação). (NAVARRO, 2001, p. 88)

O desenvolvimento rural se especifica no fato de aludir a uma base territorial, local ou regional, na qual relacionam-se diversos atores e setores produtivos e de apoio, “desempenham diferentes funções no processo geral do desenvolvimento e, ao longo desse processo, essas funções se modificam” (KAGEYAMA, 2008, P. 10). Diante da grandeza que representa o mundo rural pode-se considerar que não se resume ao agrícola, ele assume pelo menos três funções: produtiva, populacional e ambiental.

O desenvolvimento rural não consiste somente no crescimento econômico, mas percebido como um processo que envolve múltiplas dimensões: “dimensão econômica, dimensão sociocultural, dimensão político-institucional e dimensão ambiental” (KAGEYAMA, 2008, p. 52). Para isso se faz necessário um planejamento específico explorando as potencialidades e possibilidades de ligar os diversos aspectos para construção de um desenvolvimento dinâmico e com justiça social.

Esse discurso de que é necessário criar mecanismos que permitam a participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas tem se tornado cada vez mais presente na atual conjuntura do desenvolvimento rural, “tendo como desafio fazer com que o planejamento seja expressão das necessidades da população, vivenciadas no presente e projetadas para o ‘futuro’” (TONNEAU; CUNHA, 2005, p.49). O sucesso desse processo depende da qualidade das inter-relações entre recursos, atividades econômicas, necessidades da população,

distribuição de riqueza, ações dos grupos sociais e apoio do Estado e das suas instituições, ou seja, se entrelaçam fatores endógenos e exógenos.

1.2. *Trajatória do desenvolvimento rural*

A partir dos estudos realizados por Arilson Favareto (2010), pode-se destacar, na América Latina, quatro grandes momentos do desenvolvimento rural: a) o desenvolvimento comunitário; b) as necessidades de mudanças estruturais: reforma agrária; c) desenvolvimento rural integrado; e d) nova visão do desenvolvimento rural: desenvolvimento territorial e combate à pobreza.

O desenvolvimento comunitário surgiu nos anos trinta do século XX nos Estados Unidos e Índia.

A idéia básica é que as comunidades possuem potencialidades que, com apoios pontuais, podem deslanchar. As principais estratégias, por sua vez, eram destinadas a satisfazer as necessidades básicas da população, propiciar maior participação, e apoiar a organização cooperativa. (FAVARETO 2010, p. 22)

Segundo o autor supracitado, em meados dos anos sessenta, com o impulso dos estudos sobre desenvolvimento rural, havia uma necessidade que mudanças estruturais fossem executadas, tendo por base processos de reforma agrária levados adiante em Bolívia, México e Cuba, tornando a reforma agrária um instrumento fundamental em toda a América Latina, salvo na Argentina e Uruguai. “A experiência histórica demonstrou, no entanto, que as reformas eram parte de um projeto político para diminuir o peso dos latifundiários, mas não apresentava que tipo de propriedade deveria substituir o latifúndio” (FAVARETO 2010, p. 23). Paralelo à reforma agrária, surgia a revolução verde, que teve efeito nulo ou negativo para os pobres rurais.

Posteriormente entra em cena a noção de desenvolvimento rural integrado e, “apesar da ampliação de recursos, persistia um problema nessa etapa que era a carência de recursos humanos para levar adiante tais programas” (FAVARETO 2010, p. 24). E como resultado, apesar do discurso, a participação dos pobres não acontecia, pois havia uma

desconexão entre políticas rurais e políticas macroeconômicas e a carência de recursos humanos revelaram-se fatores altamente limitantes para o êxito de qualquer política de desenvolvimento rural. A tônica dos anos 60 aos 80 foi justamente a ausência de políticas estruturais para o mundo rural, ficando suas possibilidades de melhoria restritas à adequação às políticas macroeconômicas e de incremento tecnológico ou aos programas pontuais apoiados por

organismos internacionais, na maior parte das vezes em resposta a situações de efervescência social. (FAVARETO 2010, p. 24)

Com isso, mesmo com o crescimento econômico e o aumento da produção de alimentos, na década de 1980, paralelamente ocorria o crescimento da pobreza e das desigualdades. No meio rural, a renda das famílias rurais deixava progressivamente de vir da agricultura. Foi nessa conjuntura que o tema do desenvolvimento rural como política específica volta à cena. “Os organismos internacionais influenciam a agenda dos governos recolocando o tema em pauta, e o fazendo pelo registro da associação entre desenvolvimento rural, redução da pobreza e conservação dos recursos naturais” (FAVARETO 2010, p. 25). Surge então uma “nova visão do desenvolvimento rural”: desenvolvimento territorial e combate à pobreza, passando de uma abordagem setorial a outra de caráter territorial, e, também, a se construir um novo modelo institucional em torno destas políticas.

“O uso da noção de território nas políticas de desenvolvimento rural expressam “novos” projetos de modernização do rural brasileiro, e neste sentido são ações normalmente voltadas para áreas marginais ao processo de modernização” (CUNHA; PAULINO, MENESES, 2009, p. 18). “Nessa perspectiva, promover o desenvolvimento territorial é: a) orientar e integrar ações; b) potencializar a dinâmica social; e c) criar ou aperfeiçoar os arranjos institucionais que facilitam o desenvolvimento” (TONNEAU; CUNHA, 2005, p.49).

Para Wanderley (2009, p. 232), “o território é também percebido como um espaço de vida e de uma sociedade local, que tem uma história, uma dinâmica social interna e redes de integração como o conjunto da sociedade na qual está inserida.” O desenvolvimento territorial rural se constitui como a mais nova orientação das políticas de desenvolvimento rural (GÓMEZ, 2007) e se coloca como uma proposta democrática capaz de articular diversas bases de interesses.

Apesar de recente, a estratégia de desenvolvimento territorial já é alvo de críticas, principalmente no que diz respeito a sua execução. Para Cunha, Paulino e Meneses (2009), as chamadas políticas territoriais são, na verdade, formas atualizadas das antigas estratégias modernizadoras, articuladas em torno de políticas públicas.

O planejamento territorial é parte, portanto, de processos de ordenamento e desenvolvimento, mobilizando os atores através da construção de novos arranjos institucionais, o que significa uma elaboração de normas e regras que regularão a ação tanto do poder público, quanto dos atores locais, com bases fixadas em perspectivas direcionadas para o futuro, com o objetivo essencial de atender a necessidades da população, melhorando as condições de vida. (CUNHA; PAULINO, MENESES, 2009, p. 05)

Ao expor que o desenvolvimento territorial objetiva a construção de um território que, desativado dos conflitos estruturais próprios da sociedade capitalista, serviria como base para a elaboração e implementação de políticas públicas, Gómez (2007) atribui uma crítica ao modelo, ressaltando que tais finalidades só apresentam validade na teoria e no discurso. Hespagnol (2007) também apresenta suas conclusões a partir do modelo brasileiro, para ele

Apesar da adoção de tal perspectiva, as ações do governo federal na promoção do desenvolvimento dos chamados territórios rurais ainda têm sido inexpressivas. Na verdade, o país continua não dispondo de um programa de desenvolvimento do campo que seja efetivo, no qual constem, claramente, os seus objetivos, o período de implementação, o montante e a fonte de recursos necessários para a sua execução, as metas a serem atingidas e os órgãos e autoridades responsáveis por sua implementação. (HESPANHOL, 2007, p. 276)

Pelo exposto, a dificuldade de desenvolvimento rural no Brasil continua esbarrando em problemas estruturantes, como na falta de oportunidades para os menos favorecidos, já que até os modelos que objetivam propiciar uma mudança de paradigma se mostram ineficientes e inexpressivos diante do público atingido.

Nesse sentido, a utopia retificada do desenvolvimento territorial seria: uma sociedade afinada com seu território, sem conflitos essenciais entre os grupos que a formam, que se propõe dotar o território de qualidades que lhe permitam competir no mercado (local, nacional ou internacional) com outros territórios. No entanto, isso não é uma utopia realmente fruto do consenso de todos os grupos sociais. Esse é o projeto de uma minoria dominante, ágil na defesa de seus interesses e seu status. O consenso alcançado apenas reflete um consenso apropriado por diretrizes capitalistas e não uma via para a justiça social e a eliminação das desigualdades existentes. (GÓMEZ, 2007, p. 51)

Todos os esforços para conseguir superar o caráter marcadamente assistencial das políticas direcionadas a estes territórios terminam tendo o efeito de excluí-las de outro rol de programas e políticas. Na verdade, a associação entre ruralidade e pobreza apresenta uma enorme contradição: os

programas focalizam um público prioritário, e nesse caso os mais necessitados, os pobres rurais, agricultores familiares, não conseguem se inserir.

No Brasil, a partir dos anos 1990, a própria significação do que é o “rural” passa a ser objeto de aceso debate entre os estudiosos do tema, e seus significados vêm sendo redimensionados, deixando para trás sua identificação com o meramente agrícola (NAVARRO, 2001).

Esta retomada foi fortemente influenciada pelas transformações sociais, políticas e econômicas que se operaram no âmbito do Estado, dos atores da sociedade civil e nos enfoques analíticos dos próprios estudiosos e analistas. Foram estas mudanças gerais que influenciaram as discussões específicas sobre o tema do desenvolvimento rural, desdobrando-se em políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros. (SCHNEIDER, 2010, p. 512)

Segundo Leite (2001, p. 10),

a questão agrária voltou à cena em 1995, através da atuação de movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, ou mesmo na disputa pelo projeto de “agricultura familiar” encampado pelo movimento sindical. Ambas as investidas exigiram reações por parte do Estado, quer em programas específicos de atuação, quer no reaparelhamento burocrático. Prova desse movimento reativo foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 1995/1996 e o avanço na exportação dos projetos de assentamentos rurais com base na desapropriação de terras, ainda que tal política esteja sendo substituída recentemente pelo mecanismo de crédito fundiário.

Favareto (2010) reforça que no Brasil, de 1996 a 2000, os municípios beneficiados com recurso do PRONAF/infraestrutura eram escolhidos tendo por base o baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano e, após 2001, o programa passa a apoiar projetos de caráter intermunicipal, agora escolhido a partir de processo seletivo. Contudo, em nenhum dos períodos os investimentos na agricultura familiar e no desenvolvimento rural estiveram articulados em ações voltadas para a redução de desigualdades ou para a dinamização das economias rurais, “nem houve tentativas de superar a dicotomia ascendente-descendente que marca a orientação das políticas nas últimas décadas.” (FAVARETO 2010, p. 29)

É necessário superar o discurso que distancia as regiões rurais do progresso, como se para elas restassem um padrão de vida precário, onde o desenvolvimento fosse uma característica única e exclusivamente das áreas

urbanas, prevalecendo sempre a associação do rural à pobreza. Nesse enfoque, percebe-se que o mundo rural é heterogêneo, sendo as práticas agrícolas apenas umas das atividades desse universo, ressaltando, assim, a multifuncionalidade do mundo rural, onde

esta heterogeneidade impõe decisões igualmente diferentes, se o desenvolvimento rural vier a ser um objetivo maior das decisões nacionais. Há que se aceitar, portanto, o pressuposto da relativa desimportância atual de uma 'questão agrária nacional' (e, até mesmo, uma "questão agrícola") que a herança marxista do passado insiste em relevar, ignorando as mudanças recentes. Existem, entretanto, diversas 'questões regionais' que, enfocadas corretamente a partir de suas especificidades, poderiam gerar um padrão interdependente, cumulativo e virtuoso animando o desenvolvimento rural no país. (NAVARRO, 2001, p. 92)

Esse aspecto deve ser analisado, principalmente, porque o Brasil é um país continental e, conseqüentemente, diverso em vários fatores desde naturais, culturais, econômicos, até inconstâncias resultantes também da forma de ocupação de cada recanto do seu território. As questões provenientes dessas diferenciações não podem ser generalizadas em um único plano de ação que se proponha resolver "a questão agrária" brasileira. "O importante, porém, é que as diferentes representações que são feitas da ruralidade têm diferentes conseqüências sobre as formas de desenvolvimento rural que são incentivadas ou permitidas" (KAGEYAMA, 2008, p. 24–25). Uma forma sensata e democrática consiste em pensar o rural globalmente, mas, agir localmente. Pensar que o país enfrenta uma problemática que é a pobreza rural, mas deve-se buscar soluções a partir da realidade de cada região em particular, unindo esforços da sociedade civil e do poder público. Esta convergência de atitudes em prol do desenvolvimento rural poderá viabilizar a construção de um novo rural, o "do rural não como espaço geográfico determinado, mas como construção social" (KAGEYAMA, 2008, P. 25).

Novamente, aqui repousa outro impasse político, pois as soluções em face desses diferentes fatores requerem, para seu sucesso, a formação de uma coalizão entre forças sociais de distintas orientações políticas. Esta "aliança pelo desenvolvimento rural", se o objetivo for de fato garantir um processo de mudanças que seja nacional, efetivamente democratizante, e reduza gradativamente as desigualdades sociais e econômicas – respeitada a heterogeneidade já citada e, portanto, os ritmos e a natureza diferenciada do processo nas regiões –, não pode ser restritiva do ponto de vista de seus participantes. (NAVARRO, 2001, p. 94)

Esse processo de mudança, tão almejado no campo brasileiro, não está restrito só às famílias rurais e à produção agrícola, mas, fundamentalmente, compreende alterações em diversas esferas da vida social, as quais se tem por limite mais imediato de realização o município, podendo estender-se para horizontes territoriais mais extensos. Para isso, percebe-se uma necessidade específica de organização social e que as ações direcionadas ao desenvolvimento rural demandem que as representações políticas construídas pelas famílias rurais sejam presentes e ativas, considerando também o significado da heterogeneidade nas práticas agrícolas (NAVARRO, 2001).

As características fundamentais das novas trajetórias do desenvolvimento rural são a *diversidade* – de atores envolvidos, de atividades empreendidas e de padrões de motivação emergentes – e a *multifuncionalidade*, que implica a reconfiguração no uso dos recursos como terra, trabalho, conhecimento e natureza (reconfiguração que se opera no interior das unidades agrícolas e entre a agricultura e outras atividades rurais). (KAGEYAMA, 2008, p. 70)

Pode-se ressaltar a ideia de que o desenvolvimento rural necessita enfatizar o aspecto econômico, social e ambiental, aumentando o nível de equilíbrio da renda familiar, proporcionando um nível de vida socialmente aceitável e ambientalmente sustentável, para isso

nas últimas duas décadas do século XX testemunha-se uma transição nas concepções acerca do desenvolvimento rural, que ressalta a importância crescente da abordagem endógena em detrimento da exógena. Da primazia de uma forte intervenção externa passa-se a defender a mobilização social endógena às áreas rurais. (MIOR, 2005, p. 37)

Desvendando as potencialidades e instrumentalizando todo o processo de planejamento e execução, o rural passa a ser o palco das mudanças econômicas e sociais. Com isso, as abordagens endógenas passam a ver o espaço local como o portador do bom e, portanto, do desejável, tanto em termos de conhecimento como de experiências e motivações para a ação, visando o desenvolvimento rural, levando à impressão da inexistência de conflitos e/ou de interesses contraditórios neste espaço (MIOR, 2005).

Já para Wanderley (2009, p. 297),

[...] o meio rural é entendido como um espaço suporte de relações sociais específicas, que se constroem, se reproduzem ou se redefinem sobre este mesmo espaço e que, portanto, o conformam enquanto um singular espaço de vida.

Com a construção de um rural dinâmico, o desenvolvimento passa a ser uma escolha para a permanência do agricultor no campo, sugerindo meios não só de sobrevivência, mas de melhoria no nível da qualidade de vida, “uma população que faça dele um lugar de vida e de trabalho e não apenas um campo de investimento ou uma reserva de valor” (WANDERLEY, 2009, p. 286).

1.3. Análise sobre Políticas Públicas: conceitos e modelos

Para o fomento do desenvolvimento, principalmente do desenvolvimento rural, as intervenções estatais apresentam um papel fundamental, tanto que se pode verificar uma efervescência no campo do conhecimento denominado de políticas públicas, principalmente as que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício da cidadania, tendo assim as de caráter econômico e social as que auferiram maior visibilidade. Nesse sentido, este tópico tem como finalidade apresentar uma análise mais geral no que diz respeito às políticas públicas, e a partir daí inserir-se na abordagem do desenvolvimento rural.

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (Souza, 2006, p. 21 - 22)

Quatro grandes estudiosos são denominados como “pais” fundadores das políticas públicas como área do conhecimento, são eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006).

Assim como as diversas áreas do conhecimento, o termo políticas públicas não é de fácil conceituação, sendo definido por diversos estudiosos com diferentes abordagens, dependendo da sua área de atuação. Celina Souza (2006), numa revisão da literatura acerca das políticas públicas, trabalhou com êxito a conceituação do termo. Segundo ela

Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da

política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

Analisando as definições, verifica-se que tem certa coerência conceitual, principalmente a de Peters, que traz uma definição abrangente e coesa sobre políticas públicas. No entanto, as definições de Dye e Laswell, apesar de sucintas e práticas, mostram-se provocativas, requerendo um maior desempenho crítico. A primeira, "o que o governo escolhe fazer ou não fazer", isso se sabe que compõe políticas públicas, no entanto, até que ponto o "não fazer" do estado constitui políticas? Essa questão poderia ser observada pelo viés do interesse, já que tudo que o estado realiza inclui interesses futuros, eleitores. Nessa perspectiva, a adoção de algumas políticas também pode constituir perdas eleitorais futuras, conseqüentemente se esquivam em realizá-las. Dependendo dos grupos de interesses de apoio ao governo, algumas políticas não serão executadas. Com isso, políticas públicas são decisões do governo, que decide o que fazer ou não fazer. É para todos, alcança a todos e todos estão passíveis de serem regulados, no entanto, tem uma clivagem, atendendo mais interesses de determinados grupos.

As questões propostas por Laswell estão muito bem formuladas, já que suas respostas incidem em reflexões acerca dos grupos de interesses e beneficiários por tais políticas, ou seja, "quem ganha o quê, por que e que diferença faz".

Diante das definições citadas, Souza (2006) conclui que a política pública pode ser apreendida como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

Pensando políticas públicas de uma forma mais atualizada, pode-se destacar a definição proposta por Geraldo Di Giovanni (2009):

penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido

amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. (DI GIOVANNI, 2009, p. 4 e 5)

Nessa definição, o termo está inserido numa perspectiva mais democrática, em que não só o estado é responsável por sua execução, mas a política pública seria resultado de uma relação entre estado e sociedade. Esse fator é bastante visível na atualidade, principalmente quando se acompanha as diversas formas de lutas sociais materializadas em distintos grupos de interesses que reivindicam seus direitos e visibilidade política. Tal pensamento do autor é justificado quando expõe que este conceito não é algo estático, mas, dependendo dos rumos da sociedade, é passível de modificações e adequações evolutivas.

o conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas. (DI GIOVANNI, 2009, p. 11)

Observando as definições citadas anteriormente e comparando-as com a última, percebe-se que tais conceitos refletem realidades históricas diferentes, confirmando as proposições sugeridas por Di Giovanni, se tratando de um conceito modificado pela realidade histórica que se materializa pelas relações sociais entre estado e sociedade.

A partir desse enfoque, a temática das políticas públicas parece ter adentrado decisivamente no vocabulário contemporâneo. Sua presença constante na imprensa, nas agendas públicas, nos documentos públicos e não-governamentais, nos pronunciamentos políticos, nas pautas de movimentos sociais, revela uma avassaladora presença do tema na vida cotidiana dos países democráticos (DI GIOVANNI, 2009). Para o autor, tal importância se deve, pelo menos, a quatro fatores históricos marcantes: um fator de natureza macro econômica, um de natureza geopolítica, um de natureza política e um de natureza cultural e sociológica.

O estudo de Celina Souza (2006) enfatizou alguns modelos de políticas públicas. Tais modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que

repercutirá na vida dos cidadãos. Muitos foram os modelos desenvolvidos e aqui serão mapeados apenas os principais:

- políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo;
- políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse;
- políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento;
- políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Esses quatro primeiros modelos foram desenvolvidos por Theodor Lowi (1964; 1972);
- Incrementalismo: Foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Continuam outras políticas já existentes, nunca partindo do zero. Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais;
- O ciclo da política pública: Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.
- O modelo "garbage can": ou "lata de lixo" foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo";

O objetivo é analisar o processo de formação de políticas em condições de ambigüidade, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada, sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores. (FARIA, 2003, p. 24)

- Coalizão de defesa: O modelo da coalizão de defesa (advocacy coalition), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), discorda da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo garbage can por sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo os autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública;
- Arenas sociais: O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Esses empreendedores podem constituir e, em geral, constituem redes sociais. Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e "encontros" entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem;
- Modelo do "equilíbrio interrompido": O modelo do "equilíbrio interrompido" (punctuated equilibrium) foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), baseado em noções de biologia e computação. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda;
- Modelos influenciados pelo "novo gerencialismo público" e pelo ajuste fiscal: A partir da influência do que se convencionou chamar de "novo gerencialismo público" e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com "independência" política.

A partir das definições e modelos de políticas públicas, Souza (2006) extrai e sintetiza seus elementos principais:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (Souza, 2006, p. 36 - 37)

Em outra revisão bibliográfica acerca das abordagens metodológicas em políticas públicas, Ana Luiza Viana (1988) identifica as fases que envolvem o processo decisório, são elas: 1. Construção da agenda; 2. Especificação de alternativas (formulação); 3. Escolha de uma Alternativa (Adoção); 4. Implementação; 5. Avaliação; e 6. Reajuste. Tais fases demonstram a importância do planejamento para uma boa execução das políticas. Com isso Planejamento e Ação, consistem em dois momentos primordiais das políticas públicas.

Sobre as perspectivas teóricas no processo de formulação de políticas públicas, Ana Claudia N. Capella (2006) destaca dois modelos, por sua capacidade em explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas, são eles:

- O modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model), desenvolvido por John Kingdon (2003), que considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. (CAPELLA, 2006)
- E o modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993), que procura explicar uma observação simples: “os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala” (Baumgartner e Jones, 1999, p. 97 in.: CAPELLA, 2006, p. 39).

Um dos fatores mais importantes, no modelo de Kingdon, que contribui decisivamente para a chegada de uma questão na agenda e para a construção

de alternativas, são os atores envolvidos no processo de formulação das políticas.

Central ao modelo de Kingdon é a idéia de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, ao passo que outros exercem maior influência na definição das alternativas (decision agenda). O primeiro grupo de participantes é composto por atores visíveis, que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo estão os participantes invisíveis, que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação (policy communities). (CAPELLA, 2006, p. 32)

O grau de mobilização e organização dos atores locais, públicos e privados tem sido primordial e incisivo na determinação da dinâmica regional, de forma a direcionar suas habilidades e a conjuntura em que estão envolvidos para as prioridades e necessidades da região. “Do ponto de vista do processo político, é sobretudo no âmbito local, mas não exclusivamente, que emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos” (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003, p. 125). Essas possibilidades tornaram-se possíveis, principalmente, após a descentralização política dos estados e municípios, onde muitas decisões que eram tomadas de forma centralizada e longe da realidade local, passaram a adequar-se às necessidades locais,

a descentralização assumiu significados e conteúdos distintos - conforme o desenho de cada política específica, a distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos - entre os três níveis de governo. Descentralização podia significar transferência parcial ou total de responsabilidades do governo federal para os Estados; do governo federal para o nível local ou do governo estadual para o local. (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003, p. 128)

Sobre a descentralização do poder, os trabalhos realizados por Celina Souza (2004) mostraram

que a experiência brasileira de governança local tem sido marcada por forte inovação institucional e por um complexo sistema de relações intergovernamentais, principalmente entre a União e os governos municipais. Tais inovações decorreram, no início, dos compromissos assumidos durante a redemocratização e, posteriormente, por decisões tomadas pelos próprios governos, tanto o federal como o local, muitas vezes impulsionadas pelos organismos multilaterais de financiamento de programas sociais. Apesar da capacidade desigual dos municípios brasileiros em tomarem parte nessa nova institucionalidade, existem indicações que apontam para mudanças na forma como a governança local está ocorrendo. No entanto, e apesar do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais na provisão de serviços sociais universais e de bens públicos de uso comum, ainda não está claro se essas novas institucionalidades são sustentáveis sem o apoio financeiro e indutor

do governo federal e de outros organismos exógenos à governança local. (SOUZA, 2004, p. 39 – 40)

Também em estudos sobre a descentralização do poder no caso brasileiro, Marta Arretche (2010) expõe que

A interpretação de que os governos subnacionais têm excessiva autonomia está baseada na evidência empírica de que a parcela dos governos subnacionais na arrecadação e gasto público consolidado no Brasil é bastante elevada quando comparada a outras federações. Adicionalmente, a interpretação se baseia na extensão das competências subnacionais na execução de políticas públicas, bem como no status dos municípios na federação, características que são de fato peculiares ao arranjo institucional brasileiro. (ARRETCHE, 2010, p. 588)

A descentralização do poder em âmbitos locais tem se materializado pelo surgimento de alguns aparelhos de intervenção social no processo de formulação de políticas públicas. Tais mecanismos ressaltam a importância de uma vasta rede de atores sociais na luta pelos direitos da coletividade.

Dentre estes espaços, destacamos aqui os conselhos gestores de políticas públicas, em que instituem e legitimam, na cena pública, novos atores e canais de representação política que diferem dos critérios de justificação da representação eleitoral. Articulado a representação da sociedade civil e do governo, os conselhos constituem-se como 'órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação'. São compreendidos, portanto, como instâncias de definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais, que, embora não quebrem com o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, podem (e devem) obrigar o Estado a seguir as diretrizes elaboradas em co-gestão com a sociedade civil. (BORBA; LUCHMANN, 2010, p. 230)

Assim, o sucesso das políticas públicas depende da qualidade das inter-relações entre recursos, atividades econômicas, necessidades da população, distribuição de riqueza, ações dos grupos sociais e apoio do Estado e das suas instituições, ou seja, se entrelaçam diversos fatores em torno dos interesses de uma parcela da população pungente pela efetivação dos seus direitos.

1.4. Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural

No debate acerca do desenvolvimento rural, as políticas públicas integram um sistema de ação complexa resultante de múltiplas causalidades, diferentes atores e campo de ação social e pública que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania (IVO, 2004). Referindo-se às recentes políticas para o desenvolvimento rural, Aldenôr Gomes da Silva afirma que

Desde os últimos anos da década de 90, principalmente, como resultado da atuação de organismos de representação desses excluídos e da ação de movimentos internacionais, as agendas de governo têm privilegiado a concepção de políticas públicas voltadas à correção das desigualdades (SILVA, 2008, p. 17).

Esse processo incube-se de contribuir para uma melhor mobilização das comunidades rurais na busca pela efetivação dos seus direitos e na constatação de outros elementos não agrícolas, os quais podem favorecer o dinamismo econômico, implicando na criação de novos produtos e novos serviços, proporcionando uma saída para as limitações e falta de perspectiva no campo.

Mesmo diante da “independência” dos atores, permanece a dependência, principalmente dos menos favorecidos, das políticas e programas públicos, tropeçando mais uma vez na incoerência entre o debate e as práticas institucionalizadas, em que o discurso da construção social do desenvolvimento rural pode representar, simplesmente, uma forma de maquiar a dinâmica dos beneficiários destas políticas. Confirmando assim o discurso de Peet (2007), que diz que as ideias por trás das práticas institucionais, tais como elaborar e implementar políticas institucionais, não são concebidas de forma neutra, como finge a ciência, nem são elas pensadas no interesse de todos, como espera o humanismo moderno, mas, ao invés disso, políticas são feitas para servir aos interesses político-econômicos dominantes.

De modo geral, as razões a favor da intervenção do Estado na agricultura estão ligadas a particularidades existentes nesse setor que condicionam a atuação dos agentes econômicos e dos atores sociais, introduzindo imperfeições e falhas no funcionamento dos mercados e gerando resultados que distorcem a distribuição intersetorial da renda e do emprego na economia, prejudicam o abastecimento alimentar doméstico e provocam consequências sociais e políticas indesejáveis do ponto de vista do bem-saber econômico e social. Assim sendo, a intervenção do Estado na

agricultura tem uma longa tradição (...) e seu objetivo fundamental tem sido regular os mercados agrícolas, garantindo preços e rendas para os agricultores, e estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar, especialmente urbano, não seja comprometido pela escassez de produtos e por preços internos muito elevados. (DELGADO, 2001, p. 16)

Todos os esforços investidos na construção de políticas públicas ainda não foram suficientes para transpor as barreiras das desigualdades no rural brasileiro, já que “não há, portanto, uma efetiva política de desenvolvimento do campo que considere as suas várias dimensões e que contemple o seu perfil heterogêneo e multifuncional” (HESPANHOL, 2007, p. 277). Talvez, as dificuldades para o progresso no campo brasileiro repouse na incongruência dos seus objetivos, o que impulsiona o questionamento: será que os objetivos da intervenção do estado estão sendo cumpridos pelas políticas públicas da atualidade? Elas favorecem verdadeiramente a garantia de preço e renda da produção agrícola? Os formuladores dessas políticas públicas estão preocupados com a produção da agrícola familiar? A preocupação deve basear-se somente com o abastecimento da população urbana? E a pobreza no meio rural?

A manutenção da população na zona rural é um desafio que deve ser enfrentado por meio do estabelecimento de políticas públicas capazes de propiciar a geração de renda e, assim, garantir a reprodução social desta categoria de produtores (HESPANHOL, 2007). Para que se justifique a atuação do Estado na agricultura, devem-se formular melhor os objetivos a serem propostos, pois se percebe a falta de uma maior inquietação na prática dessas políticas para com a agricultura familiar, um dos setores mais carentes do campo.

[...] sabe-se hoje que o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar é um dos mais importantes, simples e eficazes instrumentos de geração de emprego e renda, de geração de riquezas e de sua distribuição mais equitativa, e que constitui a base para um desenvolvimento rural sustentável que reduza a pressão sobre os serviços e a infra-estrutura nos centros urbanos. (...) Porém para fortalecer a agricultura familiar são necessárias políticas públicas correspondentes que possibilitem aos agricultores/ras familiares se inserirem ativamente nos espaços econômicos dos quais estiveram historicamente excluídos. Políticas diferenciadas, que promovam as unidades familiares já inseridas no mercado e minimizem a exclusão dos que se encontra em situações mais problemáticas. (BROSE, 2000, p. 15)

O planejamento das políticas no campo precisa sempre apropriar-se do termo inclusão para que ocorra uma efetiva mudança de paradigmas. Elas devem ser concebidas no intuito de reconhecer plenamente a cidadania da população residente no campo, visando a garantir o acesso aos serviços públicos básicos, tais como educação, saúde, habitação, transporte, saneamento, lazer, telefonia etc. A população rural precisa, tanto quanto a população urbana, de tais serviços, a despeito da sua maior dispersão espacial (HESPANHOL, 2007).

A adoção de políticas e iniciativas voltadas a uma categoria historicamente excluída, a agricultura de base familiar, assim como para as regiões que a abarcam, demanda a adoção de uma perspectiva de desenvolvimento que deve necessariamente contemplar os conhecimentos e investimentos disponíveis localmente, para, a partir deles, programar a evolução dos empreendimentos e regiões envolvidas. (TREMARIN; WAGNER; SCHMITZ, 2007, p. 120)

Mesmo com todas as intervenções realizadas pela “Revolução Verde”, na década de 1990, os espaços para ações mais abrangentes voltadas ao meio rural ainda eram tímidos. Ressaltando que a implementação destas políticas dava-se basicamente no âmbito do governo federal, de forma centralizada, excluindo os pequenos agricultores e os consumidores das definições destas políticas.

As políticas públicas para o campo passam por um processo de transformação associado com a necessidade de alinhamento às novas demandas sociais que estão emergindo no contexto dos anos 90. Ao mesmo tempo em que a agricultura passa a conviver com a abertura da economia e a desregulação, a política pública brasileira votada ao campo começa a dar seus primeiros sinais de diferenciação, com políticas dedicadas a tratar das questões ambientais, de desenvolvimento rural e da produção agrícola. (MIOR, 2005, p. 162)

Para intervenção do Estado na agricultura na atualidade, dois tipos de política econômica devem ser destacados, porque são fundamentais: a política macroeconômica, que é composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial, e a política setorial.

A *política macroeconômica* busca afetar os grandes agregados da economia, tanto, em termos de quantidades – como, por exemplo, o nível, a composição e a taxa de crescimento da renda e da demanda agregadas, da quantidade total de moeda, dos gastos governamentais, das exportações e das importações, bem como dos fluxos de entrada e de saída de divisas estrangeiras e de capital externo em geral – quanto de preços – os chamados preços

macroeconômicos básicos, como a taxa de câmbio, a taxa de juros, a taxa de salários, e o nível geral de preços (DELGADO, 2001, p. 21);

Pelo seu caráter abrangente, é evidente que a política macroeconômica afeta direta e indiretamente todos os setores da economia, inclusive o setor agropecuário. Já a *política setorial* refere-se à política econômica formulada com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico-social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura, transportes etc.). Em relação à agricultura, pode-se mencionar três tipos principais de política econômica setorial: a agrícola, a agrária, e a política diferenciada de desenvolvimento rural (DELGADO, 2001).

A *política agrícola* visa afetar tanto o comportamento conjuntural (de curto prazo) dos agricultores e dos mercados agropecuários, como os fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, infra-estrutura econômica e social, carga fiscal etc.) que determinam seu comportamento de longo prazo. [...] A *política agrária*, por sua vez, tem como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevaemente no meio rural, através de sua transformação ou regionalização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (política de reforma agrária) e de sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas – pelas agências estatais ou pelos atores privados – como de fronteira agrícola (política de colonização). [...] Outro instrumento de intervenção do Estado no meio rural são as chamadas *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural*. Essas políticas são usualmente dirigidas a segmentos empobrecidos do campesinato, não integrados à modernização produtiva, e muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento rural regional (...). (DELGADO, 2001, p. 23-27)

Ao caracterizar as políticas econômicas setoriais, Delgado (2001, p. 27) conclui que

[...] as políticas de desenvolvimento rural representam, em princípio, tentativas de integração da política agrícola e da política agrária, procurando levar em conta a especificidade dos segmentos empobrecidos e não integrados do campesinato e a necessidade de desenhar políticas que atendam às suas particularidades. Além disso, passaram a incorporar organicamente, em suas propostas mais recentes, a preocupação com a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural, o que pressupõe a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Hespanhol (2007) também ressalta que para a dinamização do campo faz-se necessária a promoção do desenvolvimento sustentável, por meio do aproveitamento dos potenciais produtivos, tanto da agropecuária quanto de outras atividades. A recuperação ou a manutenção dos recursos naturais é de crucial importância para a promoção do desenvolvimento do campo. Com isso,

o desenvolvimento rural deve combinar o aspecto econômico, social e ambiental, e uma de suas direções principais reside na diversificação das atividades que geram renda.

Dentre as *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural*, inserem-se também as políticas voltadas para o desenvolvimento endógeno e as de desenvolvimento territorial rural. O enfoque proposto para estimular o “potencial de desenvolvimento endógeno das zonas rurais” consiste em adotar medidas que levem em conta as características específicas de cada tipo de zona, mas em primeiro plano, e em comum para todas as zonas, essas medidas devem visar à “melhoria da qualidade de vida e a luta contra o isolamento” (KAGEYAMA, 2008, p. 65).

As políticas públicas de desenvolvimento do território, antes a cargo do poder central, têm sido, nesses processos, delegadas às suas coletividades territoriais e locais (PIRES, 2007). “A integração das ações implementadas pelos diferentes órgãos públicos, cooperativas, sindicatos, associações de produtores e organizações não governamentais são de crucial importância para a dinamização econômica do campo e para a consequente melhoria da qualidade de vida de seus habitantes” (HESPANHOL, 2007, p. 285).

Mior (2005) ressalta a importância de atores locais e não-locais, assim como da integração entre a abordagem endógena e exógena nas políticas para o desenvolvimento rural. Ele teceu algumas conclusões sobre tais fatores, dentre as demais, destacam-se as seguintes:

- a) As políticas e estratégias públicas e não-governamentais de desenvolvimento rural devem levar em consideração a diversidade de atores e redes e, portanto, de lógicas de organização da produção e consumo de alimentos existentes na região; [...]
- e) Uma política de ampliação da abrangência e do alcance das redes sociais passa, necessariamente, pela mediação de uma série de atores públicos, privados e não-governamentais, que não se restringe aos presentes nos espaços locais e regionais;
- f) Da mesma forma que a presença de atores locais e não-locais, é preciso integrar diversos tipos de saberes que abarquem desde o conhecimento artesanal e/ou tácito até o conhecimento industrial e científico, pensados como constituintes basilares das novas redes de inovação e aprendizagem.
- g) Enfim, políticas e estratégias de desenvolvimento rural e regional devem passar, necessariamente, pela integração entre as abordagens exógenas e endógenas. (MIOR, 2005, p. 316)

Alguns resultados são observados no fortalecimento do discurso acerca da agricultura familiar, dando-lhe um caráter também político, assim

como a crescente influência do Estado no meio rural pelas políticas para agricultura familiar, assentamentos, reforma agrária, etc. Nesse sentido,

[...] os programas de desenvolvimento rural não podem desconsiderar nem as condições *políticas* de sua execução, os embates de forças desiguais e as alianças necessárias à sua viabilização, nem as características do *processo de crescimento econômico* da agricultura e dos demais setores do País onde se inserem, o qual constantemente redimensiona os papéis e as formas de integração da pequena produção rural. Além disso, as políticas diferenciadas devem ser um instrumento de fortalecimento político do campesinato, de sua organização e representação, formas democráticas de integração do mesmo ao desenvolvimento econômico, político e social do País, o que significa que têm de ser necessariamente descentralizadas e participativas, além de possuírem uma política fundiária claramente delimitada. Sem isso não existem políticas diferenciadas, mas meros projetos de desenvolvimento rural, supostamente integrados, mas que acabam reproduzindo as condições de exclusão dos beneficiários. (DELGADO, 2001, p. 28)

Parafraseando Celina de Souza (2006, p. 26), “as políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas”. Esse é o caso de algumas políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural através do apoio à agricultura familiar como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, o Garantia-Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o programa de assistência técnica e extensão rural – ATER, PRONAF Mais Alimentos, etc. Neste contexto, o PAA se destaca ao instituir, enquanto mecanismo de desenvolvimento local, instrumentos de compras governamentais, com recursos federais, para fomentar a economia local, adquirindo produtos de agricultores familiares para abastecer mercados institucionais. O referido programa é o objeto central desta pesquisa e no próximo capítulo será exposta uma caracterização geral da política.

1.5 Agricultura familiar: da institucionalização política ao debate acadêmico

Políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos têm como finalidade a fixação das famílias no campo, o aumento na oferta de alimentos no mercado regional e a geração de maior número de postos de trabalho, revelando que a agricultura familiar tem um papel importante em seu desenvolvimento. No entanto, existe a necessidade de uma melhor oferta de

alimentos e uma redução no fluxo migratório para as cidades, para que um maior contingente de mão de obra permaneça ocupado no campo.

“No Brasil, a agricultura continua, sem dúvida, a ser a principal atividade do meio rural e, por conseguinte, não pode ser desprezada na análise do desenvolvimento rural” (KAGEYAMA, 2008, p. 69). Como se observará nos dados a seguir, as pequenas propriedades rurais, embora ocupem uma parcela reduzida da área agrícola do país, são mais bem aproveitadas, produzindo grande parte das chamadas culturas de alimentação básica ou de subsistência, sustentando a atividade produtiva agrícola do país e fornecendo alimentos para a população.

No censo agropecuário 2006 (IBGE, 2006), foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, que representam 84,4% do total de estabelecimentos, mas ocupam apenas 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros.

Com apenas um quarto da área, a agricultura familiar responde por 38% do valor da produção (ou R\$ 54,4 bilhões). Mesmo cultivando uma área menor, a agricultura familiar é responsável por garantir a segurança alimentar do país, gerando boa parte dos produtos da cesta básica consumidos pelos brasileiros. Os dados do IBGE apontam que, em 2006, a agricultura familiar foi responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (16%). O valor médio da produção anual da agricultura familiar foi de R\$ 13,99 mil.

Outro saldo positivo registrado pelo Censo 2006 é o número de pessoas ocupadas na agricultura: 12,3 milhões de trabalhadores no campo estão em estabelecimentos da agricultura familiar, ou seja, 74,4% do total de ocupados no campo. Dentre os 4,3 milhões de estabelecimentos, 3,2 milhões de produtores são proprietários da terra, correspondendo a 74,7% dos estabelecimentos.

Os dados positivos apontados pela pesquisa revelam a importância da agricultura familiar para a formação da economia e da produção primária no

país, evidenciando a capacidade em gerar renda, em aproveitar bem o espaço físico e contribuir para a produção agrícola brasileira.

Os primeiros beneficiários diretos do Programa de Aquisição de alimentos são os produtores familiares e, já que eles fazem parte do universo de análise desta pesquisa, julgou-se necessário perscrutar a literatura para um resgate bibliográfico, tendo como finalidade a conceituação e apreensão da categoria agricultura familiar no Brasil. Em seguida, buscou-se afunilar os laços com o local da pesquisa, caracterizando a agricultura familiar em Lagoa Seca e o perfil das unidades produtivas pesquisadas.

A definição de agricultura familiar tem sido alvo de permanente debate, tanto no meio acadêmico quanto na esfera pública. A operacionalização deste conceito ganha força na década de 1990 e, já no final desta década, é objeto de normatização por parte do estado brasileiro quando do lançamento, em 1996, do PRONAF. Desde então, a noção de agricultura familiar tem passado por revisões em sua definição legal e alimentado discussões entre pesquisadores brasileiros.

Atualmente, do ponto de vista formal, os critérios que definem o que é agricultura familiar foram determinados pela Lei nº 11.326, aprovada em 24 de julho de 2006. Considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

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 (BRASIL, 2006).

O PRONAF se consolidou como o mais importante instrumento de apoio aos produtores rurais, principalmente aqueles mais pobres que, historicamente, por diferentes motivos e condicionamentos foram excluídos ou, quando muito, apenas tangencialmente foram contemplados pelas políticas agrícolas, mais especialmente a política de crédito rural (SILVA, 2008). O PRONAF caracterizou os agricultores familiares a partir dos seguintes critérios:

a) Possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária; b) deter ou explorar estabelecimentos com área de até

quatro módulos fiscais (ou até 6 módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária); c) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; d) utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes; e) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo; f) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00. (SCHNEIDER; CAZELLA e MATTEI, 2004, p. 25)

No entanto, já foram ampliadas estas características, incluindo-se agricultores que apresentem renda bruta familiar de até R\$110.000,00 (cento e dez mil reais), assim como os acampados e assentados da reforma agrária que estão na chamada “demanda qualificada” e sua finalidade é permitir o acesso aos programas sociais, tais como PAA e Biodiesel (Portaria nº. 47, de 26 de novembro de 2008 e a Portaria nº. 85, de 22 de Dezembro de 2008, do Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Salienta-se que nos últimos anos, o segmento da Agricultura familiar vem passando por intensos processos de ressignificação, seja em nível de aplicação do conceito, sobretudo no campo político – na perspectiva das políticas públicas -, seja no campo acadêmico, considerando, especialmente a origem do termo ou expressão ‘agricultura familiar’, se este vem ou não carregado do significado de campesinato ou de camponês. (COSTA, 2010, p. 28)

O conceito de *agricultor familiar* ou *agricultura familiar*, apesar de ser uma demarcação política, resultou em vários estudos acadêmicos, não havendo um consenso entre os estudiosos. No entanto, os critérios de conceituação estabelecidos quase sempre envolvem características como: a predominância da mão de obra familiar, a administração da propriedade dirigida pelo agricultor, uma menor utilização da tecnificação agrícola, etc.

A categoria classificatória agricultura familiar passa a ganhar mais evidência social a partir de algumas políticas públicas voltadas para o segmento de populações rurais na necessidade de definição dos agentes sociais a serem contemplados por tais políticas. Camponês, trabalhador rural, lavrador, produtor rural, ou simplesmente agricultor são categorias sociais recorrentes nas falas de agentes sociais do campo, mas, certamente, agricultura familiar, além de uma categoria analítica/conceitual, se torna uma categoria política na disputa por recursos. Os representantes de comunidades rurais têm, ao falarem em agricultura familiar, uma legitimação de seu discurso diante de gestores públicos. (BRAGA, 2010, p. 64 e 65)

A agricultura familiar representa um modelo produtivo de tal forma peculiar, que diversos estudos procedem a uma delimitação própria. Jean apud Brose (2000), referindo-se principalmente aos proprietários de estabelecimento familiares, descreve o produtor familiar como um personagem híbrido, que acumula uma tríplice identidade composta por: proprietário fundiário,

empresário privado e trabalhador. Para Zander Navarro (2010), a agricultura familiar, como expressão da agenda nacional, adentrou a cena política apenas na primeira metade dos anos noventa, resultando da transição que converte no seu fluxo camponês em agricultores familiares. Esse processo consistiu na integração agrícola ao circuito monetário do regime econômico dominante no qual

[...] o desenvolvimento do capitalismo no campo, lentamente modificando não apenas a estruturação produtiva, tecnológica e econômica-financeira, mas também materializando novos comportamentos entre os agricultores (e, portanto, novos valores, uma nova cultura e uma diferente moralidade, além de instituir uma nova racionalidade) acaba extinguindo as formas camponesas de produção. Em seu lugar, surge um conjunto, necessariamente menor, de produtores modernizados sob a ótica do capitalismo – são os agricultores familiares. (NAVARRO, 2010, p. 16)

Mesmo estando orientado na ótica do mercado, Navarro (2010, p. 19) expõe que o fator de definição dessa categoria continua sendo “a gestão familiar das atividades e dos processos decisórios no interior dos estabelecimentos rurais”, surgindo com isso um binômio: a integração ao mercado mais gestão familiar.

Veiga (1996) adverte que a agricultura “comercial” não se opõe à “familiar”, como muitos pretendem. Trata-se de um equívoco, pois o contrário de “comercial” é a subsistência, ou a autarcia³, estados que nem de longe podem caracterizar a agricultura familiar contemporânea. Mesmo existindo diferenciações “eles têm em comum que na organização do trabalho se dá a interrelação entre a produção e o consumo, sendo a família, ao mesmo tempo, produtora e consumidora” (MOTA, SCHMITZ e FREITAS, 2007, p. 132).

Em seu estudo, Mior (2005, p. 65) adota o conceito de agricultura familiar de Lamarche, segundo o qual “a exploração familiar corresponde a uma unidade de produção agrícola na qual propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família”. Diferentemente da agricultura patronal, a produção familiar se constitui numa estrutura social altamente flexível no que diz respeito a suas formas de organização da produção, podendo chegar aos extremos da monocultura ou da policultura.

³ Segundo o dicionário Aurélio, Autarcia é a auto-suficiência econômica de uma nação e, por extensão, de um estabelecimento agrícola.

Maria Nazareth Baudel Wanderley define agricultura familiar como sendo “aquela atividade em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo” (Wanderley, 2009 p. 156). No entanto, tanto para autora como para Navarro (2001) a definição deste termo no Brasil traz um pouco de confusão, pela recente condensação de demandas sociais centradas em torno da noção de “agricultura familiar” (NAVARRO, 2001).

Observa-se, de fato, que existe uma certa dificuldade, do ponto de vista teórico, em atribuir um valor conceitual à categoria agricultura familiar, que se difundiu no Brasil, sobretudo, a partir da implantação do PRONAF. [...] Para uns, o conceito de agricultura familiar se confunde com a definição operacional adotada pelo PRONAF, que propõe uma tipologia de beneficiários, em função de sua capacidade de atendimento.[...] Para outros, agricultura familiar corresponde a uma certa camada de agricultores, capazes de adaptar a modernas exigências do mercado, em oposição aos demais ‘pequenos produtores’, incapazes de assimilar estas modificações. (WANDERLEY, 2009, p. 186)

A confusão auferida pelo PRONAF também é criticada por Delma Pessanha Neves (2007), que demonstra que o termo agricultura familiar é uma construção política, e está além de um conceito. É fantasiado pelas políticas públicas como forma de representação, distante da realidade social desses sujeitos que também possuem outras designações analisadas pela autora, como pequeno agricultor, camponês, etc. A pesquisadora ressalta que

Nos campos de estudo das ciências sociais e de construção de projetos agrônômicos que se constituíram ao final do século passado na sociedade brasileira, o termo *agricultura familiar* talvez raramente se fizesse presente. Os termos de designação recorrentes eram *pequeno produtor*, *pequeno proprietário* e, por vezes, *camponês*. [...] Todavia, a partir da última década do século passado, o termo *agricultura familiar* ganhou tal ordem de consagração que, para reconhecer a importância do fenômeno social, tornam-se necessários exercícios exegéticos de interpretação dos significados a ele associados. Um investimento de tamanha envergadura, em face da consagração que o termo alcançou, é praticamente impossível, especialmente por um único pesquisador. [...] Para o positivo reconhecimento social pressuposto pela designação *agricultura familiar*, foram construídos ou reconstruídos quadros institucionais, cujas operações básicas orientavam outras formas de intervenção social, sob a modalidade assistência técnica e creditícia. (NEVES, 2007, p. 211-212)

A maior crítica de Delma Pessanha Neves se projeta no que diz respeito à heterogeneidade de usos e significados que abarca a categoria, chegando a designar a agricultura familiar como “a arca de Noé”.

Essa consagração impôs ao termo significados tão amplos e tamanha heterogeneidade de usos, que ele só pode ser compreendido se as ambigüidades, as indefinições e as contradições forem então necessariamente defendidas. Ele designa um número imenso de situações diferentes, encobrendo a especificidade de cada uma; autonomiza situações que só poderiam ser inteligíveis se colocadas em relação e em processo.[...] Por tal razão, pelo Pronaf, vão, em tese, sendo integradas como beneficiários do apoio institucional, diversas categorias socioeconômicas de produtores sob uso do trabalho familiar e correspondentes a modos diferenciados de existência social: *extrativistas*, *pescadores*, *silvicultores* (definidos pela atividade produtiva mais valorizada nos termos do programa); *ribeirinhos* (definidos pela adequação de práticas sociais aos ciclos de imersão ou emersão de várzeas); e *remanescentes de quilombos* (modo específico de apropriação e legitimação de posse e uso da terra). Portanto, concomitantemente, o termo *agricultor familiar*, se ladeado ou apresentado relacionalmente, designa um segmento por esse prisma diferenciado, mas parte do conjunto afiliado ao setor *agricultor familiar*. (NEVES, 2007, p.. 232)

Neves compreende que essa construção política engloba inúmeras contradições e ambigüidades, dificultando a elaboração de identidades sociais em grupos mais localizados, e expõe sua contribuição conceitual para o termo, definindo como “a forma de organização da produção em que a família é ao mesmo tempo proprietária dos meios de produção e executora das atividades produtivas” (NEVES, 2007, p. 265), comungando assim com o significado proposto por Nazareth Wanderley.

Após vários debates, a agricultura familiar pode ser caracterizada da seguinte forma: a direção dos trabalhos do estabelecimento é exercida pelo produtor e o trabalho familiar é superior ao trabalho contratado. Contudo, as formas modernas de agricultura familiar se multiplicam e tentam adapta-se ao novo contexto de sua reprodução, transformando-se, interna e externamente, em um agente da agricultura moderna, “cujo eixo é dado pela perda crescente da autonomia tradicional, conseqüência da integração e subordinação à sociedade englobante e pelo esvaziamento das sociedades locais, provocado pelo êxodo rural” (WANDERLEY, 2009, p. 165).

Um dos maiores entraves para a produção familiar está associado particularmente ao problema da comercialização da produção, visto muitas vezes como obstáculos para o desenvolvimento da agricultura familiar. Eles são vítimas de uma concorrência desleal com grandes empresas rurais, o chamado agronegócio, assim como os atravessadores, que muitas vezes adquirem os produtos dos agricultores com preços irrisórios, para revender com uma alta

margem de lucro, resultando na permanência da pobreza nas áreas rurais. Para driblar os obstáculos para o desenvolvimento rural, muitos agricultores familiares estão organizados em associações e cooperativas⁴, o que ajuda na busca de alternativas para superar as consequências citadas anteriormente.

Para Brose (2000, p. 58), "o desenvolvimento local, baseado na agricultura familiar, depende fundamentalmente da intervenção estatal, regulando as assimetrias do mercado através de políticas públicas". Ficando à própria sorte frente às forças do mercado, a agricultura familiar se transforma em alvo fácil de monopólios e intermediários que se apropriam do valor agregado da produção.

No Brasil o debate sobre desenvolvimento rural está ligado ao papel da agricultura familiar, em especial sua reinserção socioeconômica. Partilhando da visão de Wilkinson (2000), podemos afirmar que existem três distintos enfoques no Brasil acerca da produção familiar. O primeiro origina-se nos estudos FAO/INCRA do início dos 90, buscando inserir a agricultura familiar no mundo agrícola no contexto da reforma agrária e dando destaque à agricultura como indutora do desenvolvimento no espaço rural. O segundo tipo, pelo contrário, enfatiza o rural não agrícola como estratégia de desenvolvimento rural. Por fim, o "enfoque agroindustrial" que vê desenvolvimento rural associado à possibilidade da agricultura familiar se reinserir no mercado das cadeias produtivas fordistas e, principalmente, nas novas cadeias, visando atender aos emergentes padrões de consumo associado a produtos locais, artesanais/coloniais, orgânicos/agroecológicos. (MIOR, 2005, p. 65)

Nesse enfoque, pode-se observar que a categoria da agricultura familiar passa por um momento de mudanças e possíveis incursões socioeconômicas. Para isso novos espaços e mercados estão se projetando para atender as necessidades desses grupos. Navarro (2001) fala de uma "condensação de demandas sociais centradas em torno da noção de 'agricultura familiar'", aspecto que para ele tem reforçado a busca por novas formas de desenvolvimento rural. O autor supracitado indica alguns entraves para o modelo brasileiro, no qual existe uma falsa ilusão de que os "atores locais" já estão preparados para esse processo e a escassez da tradição associativista.

⁴ Segundo Farias (1986, p 04), a cooperativa é uma sociedade de pessoas e uma empresa socioeconômica. Objetiva basicamente a prestação de bens e serviços aos seus associados de acordo com a programação da entidade que, por sua vez, se baseia nas necessidades dos sócios.

Já para Wanderley (2009), o sistema cooperativo se manifesta como um dos mecanismos da estratégia do capital que, sustentando o camponês como produtor, integra-o mais profundamente no mercado capitalista.

Já outros estudos ressaltam que a organização dos agricultores em associações tem ajudado na descoberta de novas práticas, que tornam a agricultura familiar mais sustentável do ponto de vista socioeconômico e ambiental, confirmando o que foi atestado no relatório das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável: um processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras.

Há a defesa generalizada de que as associações de agricultores familiares são fundamentais nas estratégias de fortalecimento do setor. Essa espécie de “crença”, no entanto, precisa ser confrontada pela análise das experiências concretas em que a estratégia de organizar produtores em associações ou cooperativas foi adotada. Os resultados podem ser mais contraditórios do que o que é admitido comumente, como veremos neste trabalho. Defende-se que para a inserção do produtor rural no mercado seria essencial a criação de entidades e associações oriundas das lutas sociais desta categoria com a finalidade de manter o dinamismo, criar novas redes e ponderar as relações sociais.

As redes sociais, com suas múltiplas possibilidades analíticas, são compreendidas, em determinadas situações, como modelo sócio-político-organizativo e, em outras, como categorias analíticas. No geral, os estudos apontam as articulações em redes como recriação, resignificação ou nova denominação dos antigos e novos movimentos sociais. (RAMOS, 2009, p. 69)

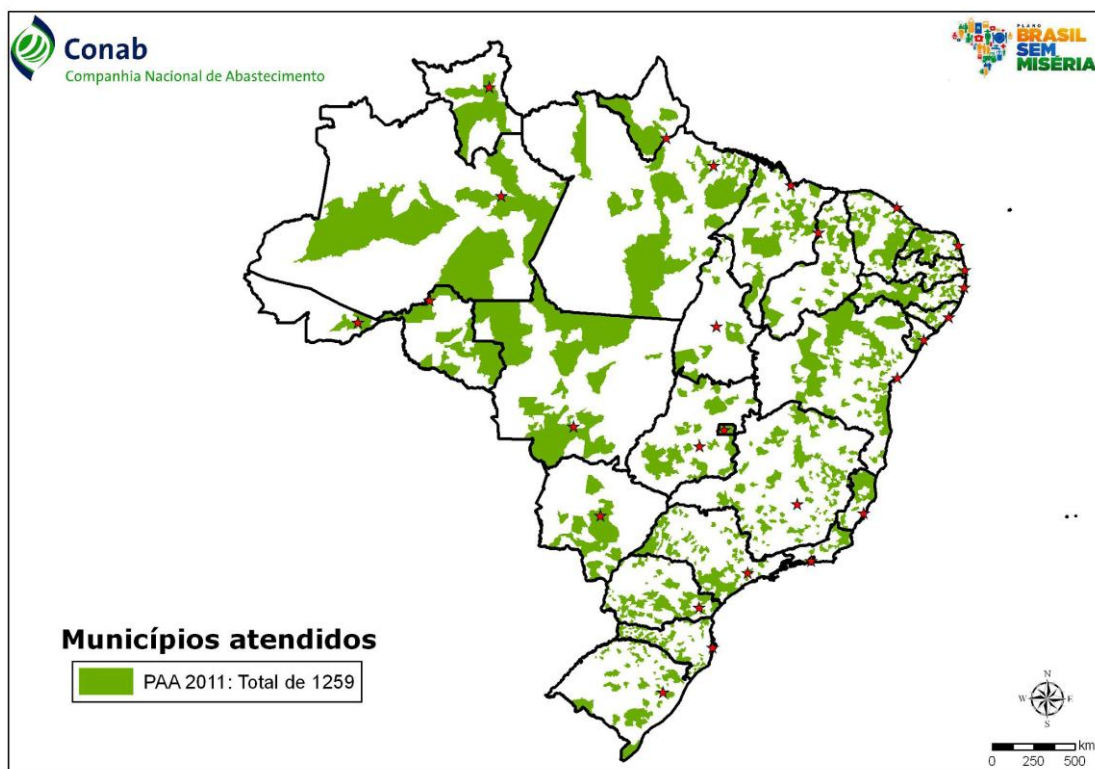
“Na ação em rede de atores, o sentimento de pertencimento é o que cria os sentidos, os vínculos de identidade, de ser membro/partícipe da experiência, dinâmica, grupo, organização” (RAMOS, 2009, p. 106). “Trata-se de um novo modo de relações entre atores que funciona em rede, com um modo singular de sinergias culturais que ultrapassa a relação mercantil” (PIRES, 2007, p. 56 – 57). Com isso, se faz necessário uma maior organização e mobilização dos atores sociais, sejam eles públicos ou privados, unindo esforços para uma melhor dinamização tendo em vista as prioridades e necessidades locais.

Partindo do esforço de compreender a categoria da agricultura familiar, da tentativa de entender as incoerências desse termo, além de analisá-los como atores sociais, é que nos próximos capítulos se caracterizará os agricultores que compõem o universo da pesquisa, partindo dos dados secundários e, posteriormente, dos dados da pesquisa de campo.

Capítulo 2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Os recursos repassados à CONAB pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos tiveram um crescimento de 453,13% entre 2003 e 2011, com consequente aumento do número de projetos aprovados em todo o país. Apesar disso, o programa ainda está longe de atender a parcela significativa do potencial de beneficiários. Dos 5.565 municípios brasileiros, 1.259 foram atendidos com a compra de produtos da agricultura familiar via PAA, o que corresponde a 22,62% do total dos municípios (Figura 1). Para um programa criado em 2003, com mais de 9 anos de execução e com uma vasta rede de atores envolvidos, deve-se questionar se o crescimento conquistado é satisfatório diante da dimensão territorial do país.

Figura 1. Municípios brasileiros atendidos pelo PAA



Fonte: CONAB, 2012.

O valor utilizado para aquisição de produtos no ano de 2011 (Quadro 2), R\$ 451.036.204 milhões, possibilitou a comercialização de 285.641 toneladas de alimentos, produzidas por 106.600 famílias agricultoras pertencentes aos grupos do Pronaf, isso em um universo de 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil (Censo agropecuário, 2006), o que representa 2,44% de famílias beneficiárias do programa do universo total.

Quadro 2. Evolução dos recursos aplicados pelo PAA na aquisição de produtos da agricultura familiar (Brasil)

ANO	RECURSOS APLICADOS (R\$)
2003	81.541.207
2004	107.185.826
2005	112.791.660
2006	200.954.580
2007	228.352.967
2008	272.490.388
2009	363.381.941
2010	379.735.466
2011	451.036.204

Fonte: CONAB, 2012.

O que explicaria essa baixa participação – em termos relativos – de agricultores familiares no PAA? O encarregado do PAA na CONAB/PB, Valdeci Ferreira, atribui à baixa participação à burocracia. Segundo ele,

[...] se os órgãos não estiverem ajudando, não tiver em cima, não funciona. Quando não tem um órgão do governo feito a EMATER ou essas [secretarias de agricultura e ONGs] que prestam assistência ao governo, não anda não, a associação se torna dependente desses órgãos.

Já para o representante do Pólo Sindical da Borborema, Diógenes F. Pereira, a baixa participação é “resultado da falta de informação, porque muitas vezes tem a política, só que as pessoas não têm informação de como acessar, aí termina ficando parada”.

O engajamento de agricultores familiares ao programa parece ser fortemente dependente do apoio de instâncias de mediação, públicas ou da sociedade civil organizada, que auxiliam desde a elaboração da proposta até a sua execução e prestação de contas. O PAA, assim, é mais acessado pelos agricultores que estão articulados ou engajados a essas instâncias do que aqueles que não estão articulados ou desconhecem sua existência ou desistem de acessá-lo em virtude das dificuldades burocráticas com que se defrontam.

Dividindo o total de recursos aplicado pelo PAA em 2011 pelo número de famílias atendidas, tem-se uma média de R\$ 4.231,10 por unidade produtiva/ano. Vale salientar que o fornecimento dos produtos pode durar até 10 meses, em média. Com isso, o agricultor teria acesso acerca de R\$ 423,11 mensais. Inicialmente, pode-se ressaltar duas questões a partir destes números. Uma primeira, que diz respeito ao valor médio por agricultor e sua compatibilidade com o investimento que se faz previamente para o cultivo e logística dos produtos. E uma segunda pelo fato de que alguns agricultores não fornecem o total da cota do programa, que em 2011 foi de R\$ 4.500,00 por beneficiário, esbarrando em reivindicações em favor do aumento das cotas.

É notória a evolução do número de municípios atendidos, de agricultores familiares envolvidos e, principalmente, dos recursos aplicados. Todavia, permanece um distanciamento entre o número de agricultores atendidos e o total das famílias de agricultores familiares do país.

Em 2010, a Região Sul, além de ter sido a que recebeu a maior parcela dos recursos (34%), teve três estados entre os cinco que mais obtiveram investimentos (RS: R\$ 76.670.988,00; MG: R\$ 51.187.273,00; PR: R\$ 28.735.182,00; BA: R\$ 24.151.321,00; SC: R\$ 23.568.945.). Já em 2011, 34,1% dos recursos foram investidos no Nordeste, que ocupou o primeiro lugar em termos dos recursos investidos (R\$ 153.674.198,00), em segundo lugar está a Região Sul com 27,5% dos investimentos (R\$ 124.209.257) (Quadro 3).

Quadro 3. Total de recursos aplicados pelo PAA por região em 2011

Região:	Valor (R\$)	Porcentagem
Norte	29.386.137	6,5%
Nordeste	153.674.198	34,1%
Sudeste	111.741.509	24,8%
Sul	124.209.257	27,5%
Centro-Oeste	32.025.103	7,1%

Fonte: SUPAF/GECAF, 2012.

Considerando a quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar por região, ver-se-á que os recursos não estão sendo aplicados de forma proporcional. As Regiões Nordeste e Sul receberam a maior parte dos recursos em 2011, todavia, o Nordeste possui 2.187.295 estabelecimentos da agricultura familiar, enquanto no Sul estão 849.997 estabelecimentos (Censo Agropecuário, 2006).

As desigualdades dos investimentos também podem ser observadas entre os estados de uma mesma região. No caso do Nordeste, a participação por estado é bastante desigual, destaque para Pernambuco (R\$ 33.335.521,00) e Bahia (R\$ 28.899.140,00), que recebem parte considerável dos recursos (Tabela 1). O estado da Paraíba (R\$ 9.000.977,00) aparece em segundo lugar no ranque dos menores investimentos do Nordeste, podendo também ser justificado pela variação entre os números de estabelecimentos familiares entre os estados.

Os dados analisados demonstram que o PAA necessita de uma melhor distribuição dos recursos para atender proporcionalmente todo o país, considerando as características agrícolas de cada estado e evidenciando uma melhor cobertura, principalmente, para os que possuem os maiores número de agricultores familiares.

Tabela 1. Distribuição dos recursos do PAA em 2011 por estado (R\$).

UF	RECURSOS MDS				RECURSOS MDA			Total MDA/MDS
	CDAF	CPR-DOAÇÃO	CPR-ESTOQUE	Sub-total MDS	CDAF	CPR-ESTOQUE	Sub-total MDA	
NORTE	40.363	25.238.725	0	25.279.088	0	4.107.050	4.107.050	29.386.137
AC	0	852.735	0	852.735	0	1.999.499	1.999.499	2.852.234
RO	0	5.765.332	0	5.765.332	0	1.031.450	1.031.450	6.796.782
AM	0	7.207.849	0	7.207.849	0	617.560	617.560	7.825.409
AP	0	1.114.502	0	1.114.502	0	0	0	1.114.502
RR	0	1.514.544	0	1.514.544	0	191.050	191.050	1.705.594
PA	0	6.081.113	0	6.081.113	0	267.491	267.491	6.348.604
TO	40.363	2.702.651	0	2.743.013	0	0	0	2.743.013
NORDESTE	1.326.632	134.231.060	10.586.486	146.144.179	0	7.530.019	7.530.019	153.674.198
MA	0	18.331.690	0	18.331.690	0	0	0	18.331.690
PI	0	4.566.426	0	4.566.426	0	287.100	287.100	4.853.526
CE	0	14.979.871	0	14.979.871	0	270.000	270.000	15.249.871
RN	0	17.600.411	0	17.600.411	0	793.985	793.985	18.394.396
PB	0	8.323.181	450.000	8.773.181	0	227.796	227.796	9.000.977
PE	0	33.335.512	0	33.335.512	0	0	0	33.335.512
AL	1.307.384	7.892.498	2.375.219	11.575.101	0	2.079.944	2.079.944	13.655.045
BA	19.248	21.659.409	3.872.395	25.551.052	0	3.348.088	3.348.088	28.899.140
SE	0	7.542.061	3.888.873	11.430.934	0	523.107	523.107	11.954.041
SUDESTE	2.195.759	103.629.720	17.999	105.843.478	0	5.898.031	5.898.031	111.741.509
MG	0	41.110.262	0	41.110.262	0	916.442	916.442	42.026.704
ES	0	10.049.842	0	10.049.842	0	0	0	10.049.842
RJ	0	5.546.166	17.999	5.564.165	0	130.500	130.500	5.694.665
SP	2.195.759	46.923.451	0	49.119.209	0	4.851.089	4.851.089	53.970.299
SUL	23.990.204	71.092.274	15.258.248	110.340.726	0	13.868.532	13.868.532	124.209.257
PR	4.547.998	22.359.143	1.924.780	28.831.921	0	2.683.681	2.683.681	31.515.602
SC	97.627	32.092.957	155.498	32.346.082	0	1.428.082	1.428.082	33.774.164
RS	19.344.579	16.640.174	13.177.969	49.162.722	0	9.756.769	9.756.769	58.919.491
C.OESTE	720.000	28.801.617	108.000	29.629.617	0	2.395.486	2.395.486	32.025.103
MS	720.000	7.761.628	108.000	8.589.628	0	792.479	792.479	9.382.107
MT	0	11.349.325	0	11.349.325	0	1.030.236	1.030.236	12.379.561
GO	0	9.089.626	0	9.089.626	0	0	0	9.089.626
DF	0	601.038	0	601.038	0	572.771	572.771	1.173.809
TOTAL	28.272.958	362.993.395	25.970.733	417.237.086	0	33.799.118	33.799.118	451.036.204

Fonte: SUPAF/GECAF, 2012.

No Estado da Paraíba, o programa esteve em execução a partir de 2004, com investimentos iniciais de R\$ 1.710.783,04 em aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos do MDS. O programa teve alguns sobressaltos no estado e não registrou aumento sustentado nos investimentos, já que em alguns anos o recurso decresceu, como foram os casos dos anos de 2006 (R\$ 325.200,00), 2007 (R\$ 1.337.240,00) e 2009 (R\$ 625.717,00) (Tabela 2).

Tabela 2. Evolução dos recursos aplicados via PAA na aquisição de produtos na Paraíba (R\$) – 2003/2011

ANO	RECURSOS MDS				RECURSOS MDA			Total MDA/MDS
	CDAF	CPR-DOAÇÃO	CPR-ESTOQUE	Sub-total MDS	CDAF	CPR-ESTOQUE	Sub-total MDA	
2003	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	266.702,20	1.412.202,84	31.878,00	1.710.783,04	-	-	-	1.710.783,04
2005	26.055,29	1.971.903,94						1.997.959,23
2006	87.300,00	217.900,00	-	305.200,00	-	20.000,00	20.000,00	325.200,00
2007	8.710,00	1.027.520,00	301.000,00	1.337.240,00	-	-	-	1.337.240,00
2008	46.670,00	2.617.850,00	-	2.664.520,00	-	31.500,00	31.500,00	2.696.020,00
2009	332.846,00	242.306,00	-	575.151,00	-	50.566,00	50.566,00	625.717,00
2010	131.736,00	8.285.328,00	67.584,00	8.484.648,00	-	21.000,00	21.000,00	8.505.648,00
2011	-	8.323.181	450.000	8.773.181	-	227.796	227.796	9.000.977,00

Fonte: CONAB, 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012.

A descontinuidade dos investimentos do PAA na Paraíba acompanha as interrupções no número de beneficiários fornecedores que, em 2004, foram 751 famílias, aumentando para 793 em 2005, mas diminuindo no ano de 2006 para 138 famílias. Nos dois anos seguintes, os investimentos no estado obtiveram uma elevação no número de famílias atendidas, 572 e 961 respectivamente, mas, no ano de 2009, os números caíram mais uma vez, atendendo 212 famílias. No ano de 2010, ocorreu um aumento considerável, beneficiando 2.488 famílias agrícolas. Já em 2011, apesar da evolução nos recursos, o número de famílias beneficiadas diminuiu para 2.149 (Quadro 4).

Com isso, se faz necessário refletir sobre os motivos pelos quais o programa não apresenta um crescimento contínuo. Segundo Valdeci Ferreira,

os projetos terminam sempre em junho e julho, e só depois as associações entram com novos projetos que possivelmente só serão aprovados e executados no ano seguinte, o grande volume de projetos em fase de prestação de contas em um ano diminui o número de projetos a serem aprovados no mesmo ano, tendo com isso um aumento dos recursos somente no ano vindouro. Assim como a demora na liberação do recurso pelo MDS. O fator do ano político não tem interferência no PAA. As brigas maiores são nos municípios.

Com isso, segundo o encarregado do PAA na CONAB, os motivos pelos quais o programa não apresenta um crescimento contínuo são os intervalos entre a finalização de um projeto e início de outro e a demora na liberação do recurso pelo MDS. Sendo assim, o aspecto descontinuado do programa não é uma característica positiva para uma política que objetiva fortalecer a agricultura

familiar, necessitando ser mais bem avaliado para possíveis reestruturações na execução do mesmo.

Quadro 4. Número de famílias beneficiadas pelo PAA e a média dos benefícios por família/ano na Paraíba – 2003/2011

ANO	Total dos recursos MDA/MDS	Número de famílias agrícolas beneficiadas	Média dos benefícios por agricultor/ano
2003	-	-	-
2004	1.710.783,04	751	R\$ 2.278,00
2005	1.997.959,23	793	R\$ 2.519,49
2006	325.200,00	138	R\$ 2.356,52
2007	1.337.240,00	572	R\$ 2.337,83
2008	2.696.020,00	961	R\$ 2.805,43
2009	625.717,00	212	R\$ 2.951,49
2010	8.505.648,00	2.488	R\$ 3.418,00
2011	9.000.977,00	2.149	R\$ 4.188,45

Fonte: CONAB, 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012.

Outro questionamento que incita o debate para a pesquisa é que em todos os anos de execução na Paraíba a média de benefício/ano para cada agricultor não atingiu a cota estipulada pelo governo que era, inicialmente, em 2003 de R\$3.500,00 e, após 2009, foi reajustado para R\$ 4.500,00. No entanto, mesmo não atingindo o valor total da cota, obteve crescimento contínuo.

A média dos benefícios por agricultor/ano em 2011 na Paraíba foi de R\$ 4.188,45, um pouco abaixo da média nacional. Já nos estados de Pernambuco, Bahia e Santa Catarina a média no mesmo ano foi de R\$ 4.424,08, R\$ 3.243,45 e R\$ 3.869,19, respectivamente, revelando que os estados citados, apesar de terem tido um valor total de investimentos bem acima dos recursos investidos na Paraíba, na média dos benefícios por agricultor/ano, o estado está à frente da Bahia e de Santa Catarina.

Diante das questões e complexidades apresentadas pelos dados, esse capítulo tem como objetivo unir esforços que ajudem na compreensão do Programa de Aquisição de Alimentos, desde o debate que envolvia o momento político que antecedeu a criação do mesmo, até a compreensão dos seus

objetivos, atores envolvidos, modalidades e formas de execução. Como o PAA se efetiva como política pública, recorreu-se a manuais, relatórios, leis e decretos federais, tendo em vista elaborar uma caracterização do programa.

2.1 O PAA a partir dos estudos sobre políticas públicas

O Programa de Aquisição de Alimentos é um exemplo de política pública que se enquadra no modelo de arenas sociais, já que a formulação da mesma se deu a partir das lutas sociais vinculadas tanto ao debate de segurança alimentar e nutricional como das desigualdades sociais no campo brasileiro, partindo desses temas como questões problemas. Nesse sentido, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. Com isso, a sociedade civil organizada tem um papel fundamental na formulação desse tipo de política.

Disso pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (Souza, 2006, p. 40)

Nesse enfoque, a formulação das políticas públicas é intencional, parte de algum problema diagnosticado e tem como interesse beneficiar determinados grupos sociais. O PAA faz parte dos *programas diferenciados de desenvolvimento rural* e se enquadra em uma política pública de caráter setorial, mas não isolada, já que reúne uma vasta rede de atores e beneficiários que estão distribuídas em áreas de interesses distintas.

Desde a sua criação, o PAA foi pensado a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo uma das ações do Programa Fome Zero. No entanto, logo se percebe sua intersetorialidade, já que está diretamente ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, assim como sua transversalidade, já que muitos dos produtos adquiridos são doados para aperfeiçoar a merenda escolar, favorecendo o Programa Nacional de Alimentação Escolar, atingindo diretamente o Ministério da Educação e as Políticas de Segurança Alimentar. Além do mais, enfoca temas que estão

presentes em vários setores como desenvolvimento social, desenvolvimento rural, combate à fome, segurança alimentar, dentre outros, mostrando assim a interseccionalidade desta política. Uma análise das leis e decretos que regulam o programa desvenda como as categorias sociais beneficiadas pelo PAA se cruzam e se modificam no desenrolar da política, produzindo integração e desenvolvimento social. Nesse âmbito, o programa pode ser analisado a partir dos estudos de interseccionalidade de Olena Hankivsky (2010).

Pelo seu caráter democrático, o programa pode ser analisado através do modelo do ciclo da política pública, já que esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado.

No entanto, ainda que políticas como o PAA tendam a desburocratizar os processos de aquisições públicas e favorecer a inclusão da agricultura familiar nos mercados institucionais, não se exclui, ao contrário, se faz mais necessária a atuação dos atores locais de forma a construir um ambiente institucional que faça com que estas intervenções do Estado realmente sejam propícias ao desenvolvimento local. As dificuldades dos agricultores em acessarem estes mercados só são transpostas por meio de meios inovadores que demarcam formas criativas e estratégicas dos atores locais em recompor as usuais, dando-lhes condições de alcançarem seus objetivos. [...] As políticas públicas e o Estado, neste contexto, têm diferentes impactos em diferentes espaços e esta constatação deveria ser considerada quando da elaboração de políticas nacionais (ALMEIDA et al., 2010, p. 36).

Contudo, a escassez de estudos “pós-decisão” parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a análise das políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela ciência política, mas também pela debilidade do campo de estudos da administração pública no país (FARIA, 2003).

2.2 Caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Uma das alternativas de políticas públicas que tende a fortalecer a agricultura familiar é o Programa de Aquisição de Alimentos PAA, que foi elaborado ao longo do primeiro semestre de 2003 e lançado em 02 de julho

deste mesmo ano, com a aprovação da Lei 10.696, passando a integrar o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004.

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 (BRASIL, 2003).

O PAA consiste em uma das ações específicas do Programa Fome Zero, constitui-se em mecanismo complementar ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), estabelece como desígnio o fortalecimento da agricultura familiar, com geração de emprego e renda, sustentabilidade do homem do campo e promoção de segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, o PAA está diretamente ligado ao debate da erradicação da fome, que incide em uma problemática histórica que atinge a sociedade brasileira.

Na primeira metade do século XX, Josué de Castro, em sua obra Geografia da Fome, mostrava a gravidade do problema da fome para a sociedade brasileira, dizendo que ela era a expressão biológica de uma doença social. No entanto, somente após a crise econômica que afetou o país a partir de 1980, o tema ganhou dimensão nacional e passou a ser incorporado à agenda pública, embora sem uma política nacional específica destinada ao seu combate que fosse capaz de articular, integrar e coordenar as ações nas três esferas de governo. Deste modo, nota-se que a fome, com seu conteúdo social e político, passou a ter maior destaque na agenda pública brasileira somente na década de 1990, quando ocorreu um maior envolvimento dos atores sociais, órgãos governamentais e agências multilaterais nacionais e internacionais. [...] Mas o problema da fome só vai ter uma política efetiva de Estado com a chegada de Lula ao Governo Federal em 2002. Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito, Lula colocou a fome como prioridade número um de seu governo. Esta opção pode ser resumida pela fala presidencial: 'se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida' (Lula, 28/10/2002). (MATTEI, 2007, p. 02-03)

Como enfatizou Mattei (2007), o objetivo geral do Fome Zero era fazer um chamamento ao país para resgatar sua histórica dívida social, que a cada ano exclui milhares de pessoas do convívio social, seja através de injustiças ou

através da negação de direitos elementares, como é o acesso à alimentação básica. Neste contexto, o governo se propôs a criar novos mecanismos perante o flagelo da fome, buscando atacar as causas estruturais do problema, visando eliminá-lo definitivamente da sociedade brasileira.

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) em 2003 resultou de uma confluência entre dois debates importantes da década de 1990 no Brasil. Primeiramente, o Programa traz a discussão da segurança alimentar e nutricional, debate que se intensifica a partir do final da década de 1980, tem impulso e retração nos anos 1990 e encontra maior espaço no governo Lula a partir de 2003. Em segundo, contribui para o reconhecimento da agricultura familiar, que já havia ganhado maior expressão com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, mas que, até então, ficara à margem das ações do Estado, sofrendo os efeitos do processo de mudança da matriz tecnológica da agricultura (1960/1970) e, de modo mais longínquo, as consequências da estrutura agrária desigual que caracterizou a formação econômica e social do Brasil. (GRISA *et al.*, 2009, p. 01)

A elaboração do programa se justifica na necessidade de minimizar as desigualdades sociais do país, principalmente no que se refere ao combate à fome. Para isso é preciso, primeiramente, reconhecer seu caráter multidimensional e intersetorial, que requer intensa articulação entre as políticas econômicas e sociais. O estudo partiu de dados do período de 1995 a 1999 e revela que, enquanto a quantidade de famílias pobres nas áreas Comunitárias não metropolitanas e nas áreas rurais cresceu, respectivamente, 1,7% e 0,3%, nas regiões metropolitanas o crescimento é superior às áreas rurais, onde este número atingiu 5,4%.

As necessárias e desejáveis alterações no quadro social vigente rumo à construção de uma sociedade mais justa demandam articulações e direcionamentos das diversas políticas públicas para esse fim. Tanto as políticas sociais de caráter universal quanto as voltadas prioritariamente para populações em situação de insegurança alimentar e nutricional abrangem diferentes campos de intervenção estatal e precisam ser pensadas em conjunto com outras ações governamentais. (MDS, 2004, p. 01)

Nesse contexto, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional insere-se na perspectiva e apoia-se não só na distribuição de alimento e renda, mas também em fazer valer os direitos à terra, à água, aos serviços sociais e ao trabalho com remuneração justa.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, tem a missão de promover e consolidar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de forma a garantir o acesso à

alimentação com dignidade, em quantidade, qualidade e regularidade adequada a todos, implementando e apoiando ações, em articulação com as três esferas do governo e a sociedade civil, respeitando-se as especificidades regionais, culturais e a autonomia do ser humano, e estimulando a participação democrática. Compete à SESAN: a) Contribuir para a formulação e implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para garantir o Direito Humano à alimentação adequada. b) Garantir o acesso a alimentos de qualidade, em quantidade e regularidade adequadas, a grupos populacionais em situação de insegurança alimentar e nutricional, visando à inclusão social. c) Promover estratégias de desenvolvimento local ou micro-regional e de apoio à agricultura familiar, com foco na Segurança Alimentar e Nutricional. d) Promover a educação alimentar e nutricional, visando à melhoria dos hábitos alimentares, e o combate ao desperdício.(MDS e SESAN, 2010, p. 4)

O Departamento de Apoio à Produção Familiar e ao Acesso à Alimentação – DPAA integra a SESAN e sua competência é planejar, coordenar e supervisionar a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos em todas as suas modalidades.

O PAA identifica-se hoje como “uma conquista da agricultura familiar e das comunidades abastecidas por suas doações de alimentos” (MDS e SESAN, 2010, p. 05). Inicialmente, contou somente com recurso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A partir de 2006 passou a contar com recursos orçamentários do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Esses recursos destinam-se à compra de produtos alimentares, diretamente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, e povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques de alimentos e distribuição à população de maior vulnerabilidade social.

O objetivo do programa é a promoção do abastecimento alimentar local pelos produtos localmente oferecidos pela agricultura familiar, como estratégia de combate à fome e à desnutrição. Como resultado, as comunidades atendidas passam a contar com uma rede de proteção social capaz de oferecer refeições gratuitas ou a preços acessíveis a quem precisa, além de promover o fortalecimento da agricultura familiar, que concentra grande parte dos focos de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar no campo. Assim, o PAA promove a inclusão social no campo e cumpre papel estratégico na integração da política nacional de segurança alimentar e da política nacional de fortalecimento da agricultura familiar, funcionando como consistente estratégia de desenvolvimento econômico local. (MDS e SESAN, 2010, p. 05)

O PAA surgiu, segundo Sampaio (2006), com os objetivos de: incentivar a agricultura familiar por meio da remuneração adequada da produção;

recompor um estoque mínimo de produtos da cesta básica com a compra direta e antecipada da produção nas próprias regiões de consumo; e distribuir os alimentos para populações em situação de risco alimentar.

O programa também tem a finalidade de prover a alimentação para escolares e outros beneficiários de programas sociais, com produtos da agricultura familiar, de forma a garantir alimentação saudável e promover a articulação da agricultura familiar com programas sociais, operacionalizando a compra diversificada de produtos das famílias agricultoras organizadas em grupos formais (Associações ou Cooperativas) e garantir a doação às entidades participantes de programas sociais como as entidades filantrópicas.

De alguma forma, pode-se dizer que a Lei que instituiu o PAA, desburocratizou o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar para atender os programas públicos, ao dispensar as regras de licitação requeridas pela Lei 8.666/93. Com isso, criou-se um marco jurídico capaz de possibilitar uma maior presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares. (MATTEI, 2007, p. 05)

O programa destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), sem que haja a necessidade de licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais (BRASIL, 2007)⁵.

Com o intuito de incrementar a renda do agricultor familiar por meio da compra da sua produção a preços de mercado e, Além disso, a formação de estoques e distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, os alimentos obtidos são designados às pessoas atendidas por programas sociais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, como indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens.

⁵ **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** – N. 5 (2007) -. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

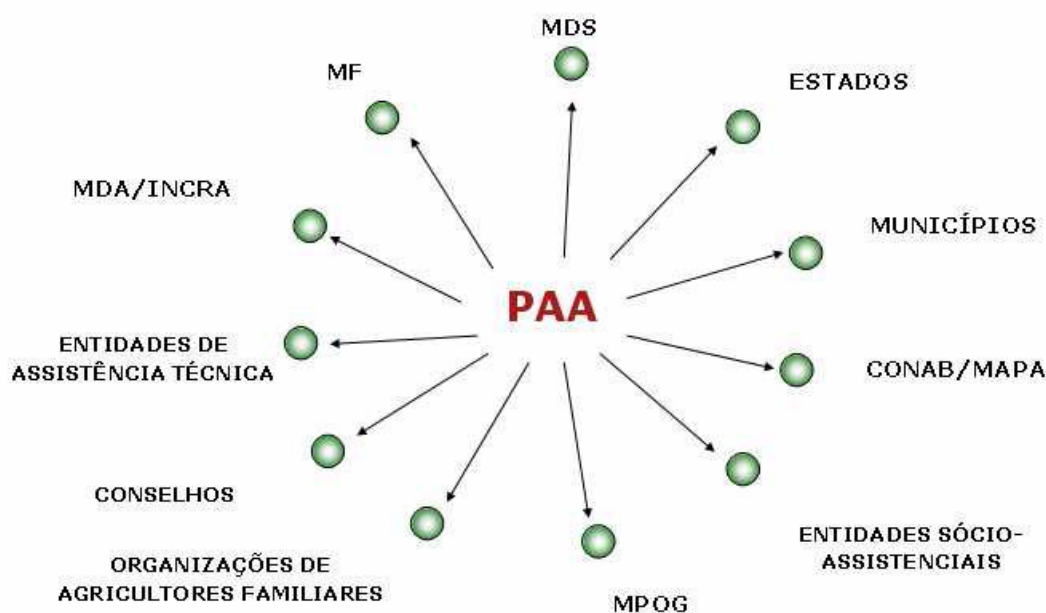
2.2.1 Atores envolvidos na Execução do PAA

Executado pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA), e operacionalizado pela CONAB, o PAA articula também governos estaduais e municipais, sociedade civil, organizações da agricultura familiar e rede de entidades socioassistenciais (Figura 2).

Segundo o Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008:

Art. 1º O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pelo Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006, passa a reger-se pelas disposições constantes deste Decreto. Art. 2º O Grupo Gestor será composto por um representante de cada Ministério a seguir indicado: I - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará; II - da Fazenda; III - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; IV - do Planejamento, Orçamento e Gestão; V - do Desenvolvimento Agrário; e VI - da Educação. (BRASIL, 2008)

Figura 2. Rede de Atores do PAA



Fonte: MDS, 2011.

Nesse sentido, o PAA articula vários ministérios e instituições governamentais (Quadro 5), sendo os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário os que definirão a sistemática

e os procedimentos adicionais para execução desta política, assim como pode ser observado no Artigo 6º do decreto nº 6. 447:

Art. 6º Os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário definirão a sistemática e os procedimentos adicionais para aquisição de produtos efetuados com seus respectivos recursos. (BRASIL, 2008)

Quadro 5. Atores envolvidos no PAA

Grupo Gestor	MDS, MDA, MF, MPOG, MAPA e MEC
Gestores dos recursos	MDS e MDA (A partir de 2006)
Gestores executores	CONAB, Estados e Municípios
Atores Locais	Conselhos locais, Cooperativas, Associações de Agricultores Familiares, sociedade civil e entidades filantrópicas.

Fonte: CONAB, 2012.

Segundo este mesmo decreto, no Art. 3º o Grupo Gestor definirá:

I - 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, além daquelas indicadas no art. 5º; (Redação dada pelo Decreto nº 6.959, de 2009). II - os preços de referência de aquisição dos produtos agropecuários, citados no § 2º do art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os quais deverão levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; III - as regiões prioritárias para implementação do Programa de Aquisição de Alimentos; IV - as condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis no art. 3º da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, ou no Programa Nacional de Acesso à Alimentação, previsto na Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003; V - as condições de formação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos; VI - as condições de venda dos produtos adquiridos na forma deste Decreto; VII - as condições de apoio à formação de estoques de alimentos por organizações constituídas por agricultores familiares; e VIII - outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos. (BRASIL, 2008)

A operacionalização do programa ficou por conta da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB e (ou) por estados e municípios. A CONAB é uma empresa pública, vinculada ao ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 8º A CONAB fornecerá os subsídios e o suporte técnico para operacionalização das decisões do Grupo Gestor, especialmente

para atendimento do estabelecido no inciso II do art. 3º. (BRASIL, 2008)

Na esfera local, o PAA reúne uma rede de atores sociais (Quadro 4): agricultores, instituições locais e regionais, além dos beneficiários consumidores. Os agricultores são atores e beneficiários diretos do PAA, no entanto, para facilitar o andamento do programa, torna-se necessária a presença de instituições que atuem no sentido de apoiar no planejamento e elaboração do projeto, gerenciar a sua execução e auxiliar na prestação de contas.

Art. 4º Os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário, visando à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, poderão firmar convênios com os órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, para que dele participem, inclusive com aportes financeiros. (BRASIL, 2008)

Tais instituições, ao fazerem a ponte entre a CONAB e as Associações de agricultores, serão beneficiadas pelo projeto, na medida em que várias entidades locais receberão diversos produtos oriundos da agricultura familiar. Como exemplo destas instituições, é comum verificar a participação das Prefeituras no apoio ao PAA em seu município. Nesse caso, a Prefeitura local dispõe de funcionários que mobilizam os agricultores em suas associações, dando um suporte na elaboração do projeto, organizando a documentação necessária e fazendo a articulação das associações com as entidades receptoras. Com a aprovação do projeto, esse agente será responsável pelas entregas dos produtos, assim como pela prestação de contas à CONAB.

Compete aos municípios signatários de termos de convênio para a execução do PAA as seguintes ações operacionais de apoio à implementação do Programa: I - cadastramento e manutenção cadastral dos agricultores familiares beneficiários, e de suas organizações econômicas, no sistema de informações do PAA – SISPA, com respectivo rol de produtos potencialmente fornecidos por cada agricultor; II – cadastramento, no sistema de informações do PAA – SISPA, de todos os potenciais beneficiários consumidores dos alimentos adquiridos: entidades sócioassistenciais, programas de segurança alimentar, escolas, ou famílias aptas a serem beneficiadas com as doações de alimentos do PAA, conforme deliberado pela Instância Local de Controle Social; III – gestão e controle dos alimentos fornecidos pelos agricultores beneficiários e da distribuição desses produtos aos beneficiários consumidores cadastrados, por meio da Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos do PAA; IV – atualização em tempo real, no sistema de informações do PAA – SISPA, do cadastro de cada agricultor beneficiário, a cada entrega de seus produtos validada pelo Coordenador do PAA, na Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos, com discriminação dos

tipos e quantidades de alimentos fornecidos, conforme previsto; V – atualização em tempo real, no sistema de informações do PAA – SISPA, do cadastro de cada beneficiário consumidor contemplado com as doações, a cada rodada de distribuição de alimentos homologada pelo Coordenador do PAA, por meio da Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos, com especificação do rol e quantidades dos produtos recebidos por cada beneficiário; VI – aplicação das metodologias de formação de preços de referência definidos pelo Grupo Gestor do PAA, para a aquisição de alimentos; VII – emissão dos pagamentos aos agricultores familiares beneficiários, em suas contas bancárias, em até 10 dias após o recebimento da documentação referente ao pagamento, cuja entrega dos produtos fornecidos já foi atestada pelo coordenador do PAA, na Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos; VIII – elaboração e publicação de Relatórios de Acompanhamento. (MDS e SESAN, 2010, p. 11-12)

Além disso, compete às prefeituras, quando necessário à viabilização do PAA no município, os seguintes serviços: apoio logístico para transporte, pesagem e armazenamento dos alimentos adquiridos; apoio ao acesso dos agricultores beneficiários a serviços públicos de assistência técnica; apoio ao beneficiamento de alimentos; e a realização de capacitações para qualificação do Programa.

O Controle Social do PAA, a nível nacional, é exercido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, assim como os CONSEAs estaduais o fazem, em âmbito estadual. Na esfera municipal, a instância local de controle social do PAA deverá ser preferencialmente o Conselho Municipal de Segurança Alimentar, podendo ser também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho Municipal de Assistência Social, no caso de inexistência do primeiro (MDS e SESAN, 2010).

Compete à instância local de controle social do programa a validação das listas de beneficiários, tanto produtores como consumidores de alimentos, assim como acompanhamento e validação do processo de seleção dos beneficiários do programa, acompanhamento do programa e o reporte de eventuais irregularidades nos processos de seleção de beneficiários às instâncias de controle social superiores, ao MDS e aos órgãos públicos de fiscalização.

Em todo processo de formulação e execução do PAA, existe uma relação de proximidade entre as esferas governamentais e a participação dos agricultores, tornando-os, sem dúvida, atores sociais do mundo moderno (Wanderley, 2009). Nesse sentido, na dinâmica de execução do PAA, a

mobilização dos atores é algo primordial, mesmo que para isso órgãos governamentais sejam necessários ao estímulo e mobilização dos mesmos, visando permitir aos atores reorganizar a economia local, consistindo em uma permanente construção e reconstrução articulada pela sociedade organizada comprometida, tendo em vista desvendar potencialidades capazes de promover a região (ALMEIDA et al.,2010).

2.2.2 Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA se divide em algumas modalidades (Quadro 6), como podemos observar no Decreto nº 6959, de 15 de setembro de 2009:

Art. 5º O Programa de Aquisição de Alimentos será executado nas seguintes modalidades e observado os respectivos limites de valores máximos por agricultor familiar: I - aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar, com limite de 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, com limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil; III - apoio à formação de estoque pela agricultura familiar, com limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil; IV - compra da agricultura familiar com doação simultânea, com limite de até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por ano civil; V - compra direta local da agricultura familiar com doação simultânea, com limite de até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por ano civil, e VI - incentivo à produção e ao consumo do leite, com limite de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por semestre. (BRASIL, 2009)

Estas modalidades de operação compreendem ações vinculadas à distribuição de produtos alimentícios a pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques de alimentos para atendimento a comunidades em insegurança alimentar ou para a garantia de preços de mercado aos produtos da agricultura familiar.

Além disso, promovem a aquisição de produtos alimentícios produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, nos grupos “A”, “B”, “A/C” e “Agricultor Familiar”, ficando dispensada a licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados locais/regionais.

Quadro 6. Modalidades do PAA

Modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar

Essa modalidade é operada também com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, cujo executor é a CONAB e destina-se à garantia de preços de mercado para uma lista dos principais gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, visando o fortalecimento desses agricultores, a constituição de estoques estratégicos desses alimentos e a composição de cestas de alimentos para distribuição gratuita a comunidades em vulnerabilidade social. Nesta modalidade, são comercializados os produtos arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo.

Modalidade Formação de Estoques pela Agricultura Familiar

É uma modalidade operada também com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e executada pela CONAB, a qual se destina à melhoria da comercialização da produção da agricultura familiar por duas formas: formação de estoques para a venda fora da safra com melhores preços ou visando à obtenção de melhores preços pela agregação de valor ao produto com o seu processamento. Visa 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. Os alimentos adquiridos na modalidade destinam-se à composição de cestas de alimentos para distribuição gratuita a comunidades em vulnerabilidade social.

Modalidade Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea

É esta a modalidade operada por municípios e estados selecionados por editais da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. Destina-se à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, de origem agrícola, pecuária, extrativa, ou da indústria familiar, visando à doação a populações em situação de risco alimentar atendidas por entidades da rede de proteção social de caráter governamental ou não-governamental. É operada por Estados, Municípios e pela CONAB e visa promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional e os programas sociais de combate à fome. Para tanto, são adquiridos produtos de agricultores familiares organizados em associações, cooperativas, em grupos informais e também daqueles não-organizados, no caso das operações realizadas em parceria com estados e municípios.

Os alimentos adquiridos são distribuídos a creches, escolas, abrigos, hospitais, entidades sócio-assistenciais que fornecem refeições a pessoas em vulnerabilidade social, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, entre outros.

Modalidade ‘Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite – IPCL’ ou ‘PAA-Leite’

Nesta modalidade, busca-se assegurar o consumo de leite a gestantes, crianças, nutrízes, idosos e outros públicos prioritários através da aquisição da produção leiteira de agricultores familiares com produção de no máximo 150 litros de leite por dia, limitado à aquisição de 100 litros por dia. A implantação do IPCL encontra-se restrita à área de atuação da SUDENE.

O leite é fornecido por agricultores familiares individualmente e distribuído para famílias que se encontrem em situação de pobreza, previamente cadastradas. O leite é pasteurizado em laticínios contratados e distribuído para as famílias em postos instalados nos locais de concentração dos beneficiários.

Fonte: Manual operacional e de orientação ao programa de aquisição de alimentos – compra da agricultura familiar para doação simultânea – PAA municipal 2010, p. 07 e 08.

As diversas modalidades do PAA, apesar das peculiaridades, têm em comum seus objetivos, que revelam o caráter inovador e estratégico, quais sejam: a) Simplificar e agilizar o escoamento da produção; b) Promover e ampliar a inserção socioeconômica dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária; c) Disponibilizar alimentos adequados à nutrição das populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar; d) Habilitar os agricultores familiares para controlar a comercialização de seus produtos, o que resulta no aumento real de suas rendas e no abandono de uma relação de desvantagem com as redes de atravessadores.

2.2.3 Beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA é um programa concebido sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada – disciplinado pela lei nº 11.346/2006 e volta-se ao atendimento de dois públicos: a) produtores de alimentos; e b) consumidores de alimentos (MDS e SESAN, 2010).

a) Agricultores familiares elegíveis na Modalidade Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea – PAA Municipal:

São elegíveis ao PAA Municipal todos aqueles agricultores familiares cadastrados no PRONAF, possuidores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, divididos segundo as categorias enumeradas abaixo, redefinidas pela Portaria nº. 47, de 26 de novembro de 2008 e a Portaria nº. 85, de 22 de Dezembro de 2008, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Grupo A – agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa de Crédito Fundiário do Governo Federal que ainda não foram contemplados com operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA). Grupo A/C – são agricultores familiares egressos do Grupo ‘A’, ou que já contrataram a primeira operação no Grupo ‘A’, que não contraíram financiamento de custeio nos Grupos ‘C’, ‘D’ ou ‘E’. Agricultores do grupo A/C podem ter sua DAP fornecida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no caso de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, ou pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR), para os beneficiados pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário. Grupo B – inclui os agricultores familiares mais carentes, que: a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) residam na propriedade ou em local

próximo; c) não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; d) obtenham, no mínimo, 30% (trinta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; f) obtenham renda bruta anual familiar de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais; Grupo 'Agricultor Familiar' (ou enquadramento 'V') – reúne agricultores familiares antes enquadrados nos grupos 'D' e 'E', que apresentem renda bruta familiar entre R\$18.000,00 (dezoito mil reais) e R\$110.000,00 (cento e dez mil reais). Grupo P – inclui agricultores familiares com DAP provisória que podem ser fornecidas a acampados e assentados da reforma agrária que estão na chamada 'demanda qualificada' e sua finalidade é permitir o acesso aos programas sociais, tais como PAA e Biodiesel. Esta possui validade de apenas 1 ano não permitindo acesso ao crédito. (MDS e SESAN, 2010, p. 09-10)

Agricultores familiares encaixados em todos os grupos citados, organizados em grupos formais ou informais, ou não organizados, podem participar do PAA fornecendo produtos alimentícios no valor total de até R\$ 4.500,00 por ano. Todavia, deverão ser prioritariamente atendidos agricultores familiares de mais baixa renda, enquadrados nos grupos "A" e "B" do PRONAF, em especial quilombolas, comunidades indígenas, agroextrativistas, ribeirinhos, assentados e pré-assentados da reforma agrária, acampados, atingidos por barragens e mulheres. Deverão ser também priorizados grupos organizados formais e informais (MDS e SESAN, 2010).

Os grupos formais dizem respeito aos agricultores que estão constituídos em cooperativas e associações rurais de agricultores, já os grupos informais ou não organizados são os agricultores ou grupos de agricultores que fornecem produtos para a modalidade de "Formação de Estoques pela Agricultura Familiar" e que não estão inseridos em cooperativas ou associações.

b) Beneficiários consumidores de alimentos elegíveis na Modalidade Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea – PAA Municipal

Os beneficiários consumidores de alimentos, no âmbito do PAA, deverão ser alcançados mediante: programas de promoção de segurança alimentar e nutricional, em especial a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição – REDESAN, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos; entidades sócio-assistenciais preferencialmente cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social – CAD-SUAS; Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS ou escolas da rede pública de ensino, atendidas pelo Programa

Os alimentos doados deverão ser direcionados para complementar as refeições oferecidas a pessoas e famílias em vulnerabilidade social, com iminente risco de insegurança alimentar e nutricional, atendidas pelas respectivas entidades e programas assistenciais.

A doação de alimentos em cestas, diretamente a beneficiários, não é permitido no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, salvo em regime de exceção, mediante indicação dos Conselhos Regionais de Assistência social – CRAS ou Bancos de Alimentos, e aprovação da Instância de Controle Social (MDS e SESAN, 2010). Com isso, o abastecimento dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) é o desígnio principal das doações de alimentos do PAA Municipal, seguido das demais iniciativas públicas de promoção de segurança alimentar e nutricional.

2.2.4 A execução do PAA

Para implantação do PAA nos municípios, inicialmente, uma entidade proponente deve se responsabilizar pelo processo de seleção, formulação e execução do programa. Esta entidade pode ser a prefeitura local, com o apoio das suas secretarias, entidades representativas de agricultores familiares, associações, sindicatos e empresas de assistência técnica e extensão rural atuantes no município. O proponente deverá adotar instrumento de chamamento público, direcionado aos agricultores familiares e suas organizações, cadastrados no PRONAF, com mecanismos de priorização do público alvo.

Para a definição do conteúdo do instrumento de chamamento público, o proponente deverá enumerar os gêneros alimentícios que serão objetos de aquisição prioritária por meio do PAA, na área de sua competência, para que então sejam selecionados os agricultores familiares fornecedores dos produtos listados. A definição dos alimentos a serem adquiridos deverá ser feita a partir da disponibilidade dos alimentos produzidos localmente, e da demanda dos beneficiários consumidores, respeitando-se as culturas tradicionais e os hábitos alimentares locais. (MDS e SESAN, 2010, p. 14).

No caso de elaboração de novos projetos em municípios veteranos no programa, prioriza-se os agricultores beneficiados nos anos anteriores, cujas vigências foram encerradas, possibilitando assim, o atendimento continuado a esses agricultores. O edital deverá ser publicado em meio oficial e em jornal de ampla circulação, além de ser necessário divulgar a seleção pública junto a entidades representativas da agricultura familiar, que deverão ser informadas do processo seletivo por meio de ofício encaminhado a seus dirigentes.

É responsabilidade do gestor municipal a articulação com entidades representativas de agricultores familiares, associações, sindicatos e federações; Delegacias Regionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário; Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural atuantes em seu município – EMATER; bem como outras instâncias locais representativas da sociedade civil, como conselhos e organizações não governamentais; para a divulgação da implantação do PAA no município, identificação de agricultores enquadrados no público-alvo prioritário do Programa, em maior vulnerabilidade social, e articulação desses agricultores para a participação no Programa. (MDS e SESAN, 2010, p. 14-15)

Finalizado o processo seletivo, o proponente deverá remeter a lista dos agricultores selecionados à Instância de Controle Social, que podem ser os conselhos municipais de segurança alimentar, de alimentação escolar ou de desenvolvimento rural sustentável, que deverá observar os critérios de priorização para validação da lista apresentada pelo proponente.

Após validação da lista de agricultores, o Proponente deverá elaborar o Projeto de Aquisição e Distribuição dos Alimentos, no qual serão devidamente identificados os agricultores selecionados e suas propostas de fornecimento de alimentos a serem oferecidos. No projeto constará também a proposta de distribuição dos alimentos às entidades e equipamentos públicos.

Caberá ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS a definição das entidades sócio-assistenciais aptas a serem beneficiadas pelas doações de alimentos provenientes do PAA. Devem ser consideradas aptas as entidades que apresentam capacidade operacional e sanitária para oferecer refeições saudáveis e adequadas do ponto de vista nutricional à população em eminente risco de insegurança alimentar (MDS e SESAN, 2010, p. 16).

Tal seleção deverá ser feita de acordo com o seguinte ranking de prioridades: 1º Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição; 2º Entidades sócio-assistenciais; 3º CRAS e CREAS; 4º Escolas da rede pública de ensino. Caberá ainda ao Proponente a definição das quantidades e tipos de alimentos a serem doados a cada um, em função do público alvo que atendem, da quantidade e tipo de

refeições que servem, e do número de equipamentos e/ou entidades a serem atendidas com as doações. (MDS e SESAN, 2010, p. 17)

Para o repasse dos produtos, os municípios poderão optar pela criação de uma Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos do PAA, que servirá de base para o recebimento de alimentos dos agricultores e conseqüentemente distribuição destes aos equipamentos públicos e entidades, ou pelo repasse direto do agricultor às entidades, não sendo permitido o estoque dos produtos entregues pelos agricultores.

O controle dos tipos, quantidades e qualidade dos produtos entregues pelos agricultores familiares será feito pelo Coordenador do PAA no município, indicado pelo Proponente, no espaço destinado à Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos, o qual será responsável também pela emissão do recibo de entrega dos alimentos que deverá ser repassado ao agricultor a cada entrega na Central de Recebimento e Distribuição. (MDS e SESAN, 2010, p. 19)

Para que os preços praticados pelo PAA respeitem as orientações da resolução e sejam unificados em cada localidade, para todas as modalidades e unidades executoras, os gestores municipais devem seguir a lista de preços dos produtos da região, disponibilizada pela Superintendência Regional da CONAB. No caso do proponente discordar do preço apresentado, poderá ocorrer reajustes através do encaminhamento da proposta de novo preço com justificativa, a qual será analisada pela CONAB.

Após mensurar e caracterizar toda a dinâmica que envolve o PAA, no Capítulo 3 buscou-se afunilar os laços com o local da pesquisa, caracterizando a agricultura familiar em Lagoa Seca e das famílias pesquisadas, além de apresentar a evolução e execução do programa no município.

Capítulo 3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM LAGOA SECA

Nas últimas décadas, as ações do Polo Sindical da Borborema no município de Lagoa Seca e em outros municípios do Agreste e Brejo paraibanos têm chamado a atenção para as dinâmicas da agricultura familiar e instituído formas consideradas inovadoras de articulação social e de produção, com destaque para as experiências em agroecologia (NASCIMENTO NETO, 2009).

Nem todas as famílias agrícolas, porém são atingidas por essas experiências. Os agricultores familiares comprometidos com processos de conversão agroecológica não chegam, mesmo, a ser maioria entre os agricultores familiares do município. É importante considerar também que, em que pese o conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento rural e à melhoria das condições de vida das famílias de agricultores familiares, a população rural do município de Lagoa Seca registrou uma queda de 7,22%, entre os anos de 2000 e 2010 (IBGE, 2010).

Dentre os municípios cujos agricultores são representados pelo Polo Sindical da Borborema, Lagoa Seca foi um dos primeiros a ser atendido pelo Programa de Aquisição de Alimentos através da compra direta com doação simultânea.

Segundo Diógenes Fernandes Pereira, representante do Polo Sindical, tudo começou a partir de uma viagem de alguns representantes locais que foram ao Paraná conhecer um município que já estava operando com esta modalidade. Com isso, a partir do que foi visto, uniu-se esforços para iniciar, em 2006, as experiências nas cidades articuladas pelo Polo, inicialmente em três municípios: Lagoa Seca, Queimadas e Soledade. Essa primeira experiência, baseada num projeto conjunto, foi executada durante um ano e, no segundo ano, operou só em Lagoa Seca. A partir daí, por questões políticas locais, a operacionalização do programa ficou por conta da Prefeitura, através da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

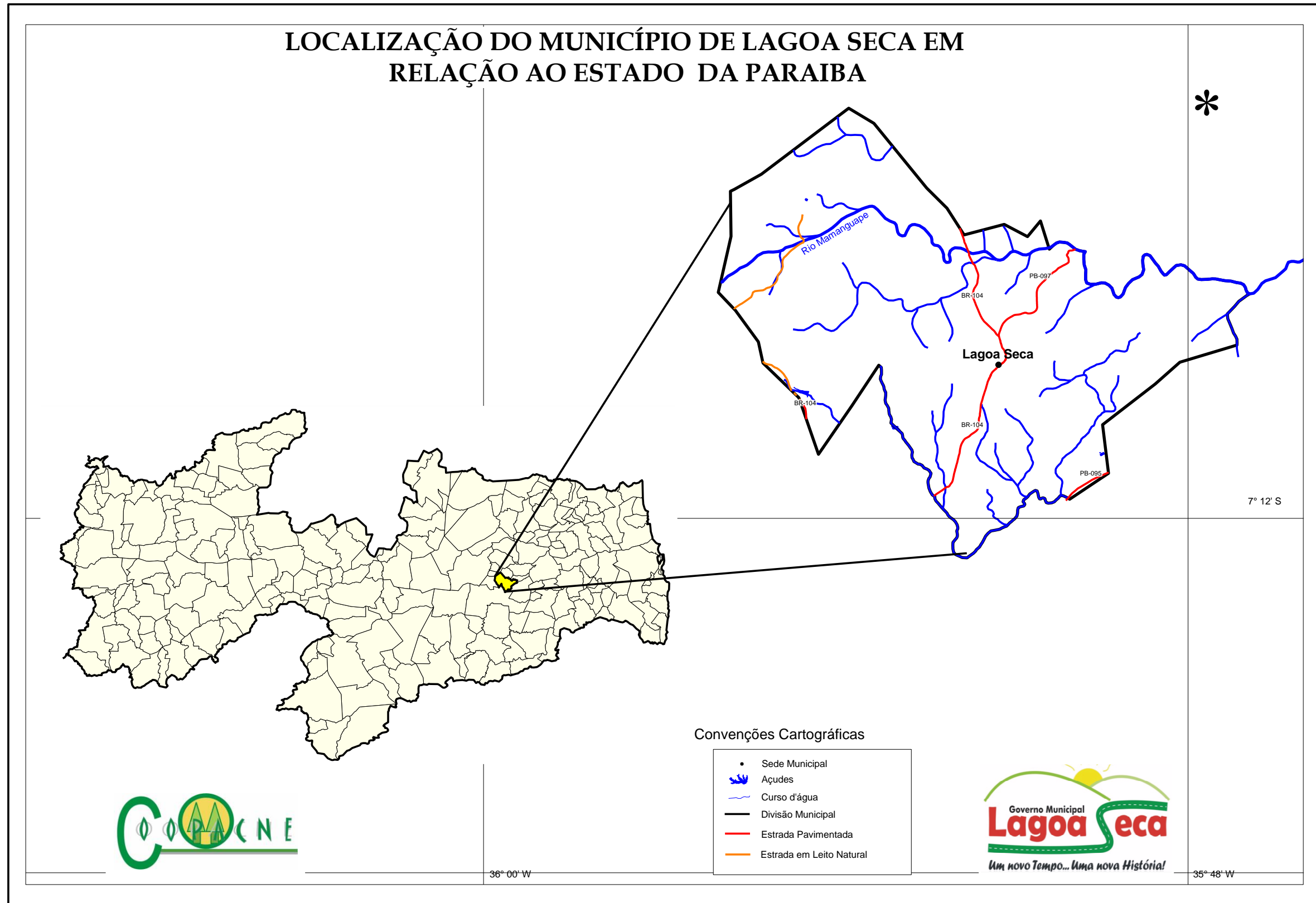
Não é exigência do PAA que as famílias produzam de forma agroecológica, mas para o Polo Sindical e a Ecoborborema – Associação dos Agricultores e Agricultoras Agroecológicos do Compartimento da Borborema, esse foi o pré-requisito básico para seleção das famílias nos dois primeiros anos de vinculação ao PAA. Quando o programa passou a ser coordenado pela Prefeitura, os produtores agroecológicos continuaram integrados ao PAA, mas a obrigatoriedade de aquisição de produtos agroecológicos deixou de existir.

3.1 Agricultura familiar em Lagoa Seca (PB)

O município de Lagoa Seca está situado na Mesorregião do Agreste Paraibano e Microrregião de Campina Grande. Tem uma população de 25.900 habitantes, sendo 15.330 habitantes residentes na zona rural⁶, o que representa 59,19% da população. São aproximadamente 33 comunidades rurais, também conhecidos como 'sítios', o que corresponde a mais de 70% de toda a área territorial do município. Está localizado a 27°17'09" de Latitude Sul e 48°55'17" de Longitude Oeste (Figura 3). Sua distância a João Pessoa, a capital do Estado, é de 126 km por rodovia. O principal centro urbano em sua proximidade é Campina Grande, distando 7 km pela rodovia BR 104 (Prefeitura Municipal de Lagoa Seca, 2006).

⁶ Censo demográfico 2010 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Figura 3. Localização de Lagoa Seca em relação ao Estado da Paraíba.



Fonte: COOPACNE e Prefeitura Municipal de Lagoa Seca – PB.

Limita-se ao Norte com os municípios de Esperança, São Sebastião de Lagoa de Roça e Matinhas; ao Sul, com o município de Campina Grande; a Leste, com o município de Massaranduba; e a Oeste, com os municípios de Puxinanã e Montadas.

A área total do Município é de 107,6 km² e sua densidade demográfica é de 240,73 hab/Km² (IBGE, 2010). É constituído por dois distritos, Vila São Pedro e o Distrito Sede. A altitude média no Distrito Sede é de 634 metros acima do nível do mar. Na área rural, foram mapeados 07 povoados, com características urbanas: Alvinho, Amaragi, Chã do Marinho, Floriano, Genipapo, Vila Florestal e Vila Ipuarana.

Criação do núcleo urbano – O povoamento das terras que, posteriormente, viria a ser Lagoa Seca, foi percebido a partir de 1928/1929 e teve como fundador Cícero Faustino da Silva, marchante que adquiriu 4,5 hectares de terra à beira da estrada, hoje BR 104, para comercializar carne. A iniciativa do Sr. Cícero Faustino da Silva teve seguidores, pois esta estrada se constituía em passagem para tropeiros e para os moradores das cidades vizinhas que iam para Campina Grande, que já despontava como polo comercial, posição antes ocupada por Areia. A proximidade com Campina Grande foi certamente um fator que contribuiu para o crescimento do povoado, onde logo foram instaladas lojas de tecido, padaria, uma escola estadual, uma farmácia, uma casa de jogo e um cartório. Em 1933, Lagoa Seca já era uma vila importante na região, “Vila de Ipuarana”, Ipu (lagoa), arana (ruim, seca), vocábulo de origem indígena que ao ser estudado etimologicamente apresenta o significado do nome atual da cidade, Lagoa Seca. Em 04 de janeiro de 1964, o município conquista sua emancipação política, deixando, portanto, de ser distrito de Campina Grande. Houve até mesmo plebiscito para essa emancipação (Prefeitura Municipal de Lagoa Seca, 2006).

Economia - O município de Lagoa Seca tem como importante vetor de apoio às suas relações econômicas o polo geoeconômico da Cidade de Campina Grande, na medida em que o mesmo interage direta e indiretamente como centro de demanda e oferta de produtos diversos, apoio bancário e comercial, visto que está localizado a apenas 7 Km deste centro urbano-industrial.

A base econômica de Lagoa Seca obteve considerável suporte do setor agropecuário em seu processo histórico, no entanto, segundo dados do IBGE, é o setor de serviços que vem respondendo pela maior parcela do produto interno bruto do município: em 2009, correspondeu a 65,9% do PIB municipal (Quadro 7).

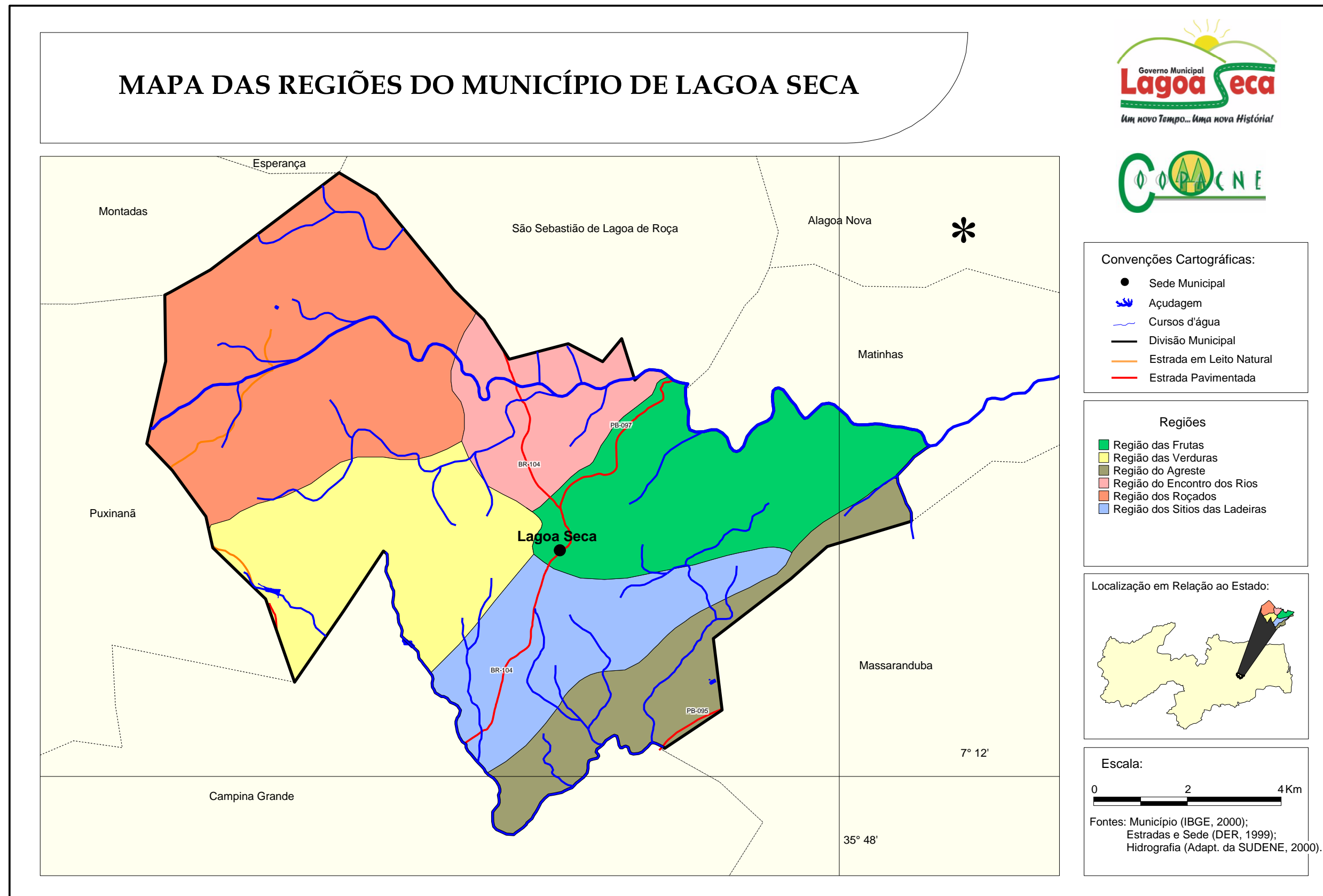
Quadro 7. Produto Interno Bruto de Lagoa Seca (em mil reais)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Valor	70 672	81 588	85 955	105 364	116 893
Distribuição do Produto Interno Bruto em 2009					
Valor adicionado bruto da agropecuária					23.229
Valor adicionado bruto da indústria					13.080
Valor adicionado bruto dos serviços					77.035
Impostos sobre produtos líquidos de subsídios					3.548
Total do PIB em 2009					116.893
PIB per capita (em reais)					4.536,70

Fonte: IBGE, 2010.

Agricultura – A atividade agrícola é bastante diversificada, praticada em pequenas propriedades, de forma intensa, com predominância da fruticultura e horticultura. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca mapeou a configuração do uso atual das terras agrícolas no município, o qual foi dividido em seis (06) regiões, de acordo com a sua exploração e seus aspectos físicos com atividades produtivas específicas (Figura 4), a saber:

Figura 4. Mapa das regiões agrícolas de Lagoa Seca



Fonte: COOPACNE e Prefeitura Municipal de Lagoa Seca – PB.

- a) Região dos Roçados, situada ao Noroeste da sede municipal, limita-se com os municípios de São Sebastião de Lagoa de Roça, Montadas e Puxinanã. A prática agrícola predominante é a exploração de culturas como milho, feijão, batatinha e mandioca, entre outras;
- b) Região das Frutas, situada ao nordeste do perímetro urbano, limita-se com o município de Matinhas, onde se destacam a citricultura e bananicultura;
- c) Região das Verduras, situada ao oeste da sede municipal, limita-se com os municípios de Puxinanã e Campina Grande, onde predomina o cultivo de alface, coentro, tomate, pimentão, repolho, cebolinha e alguns verdureiros plantam flores;
- d) Região do Encontro dos Rios, localizada ao Norte do perímetro urbano, limita-se com o município de São Sebastião de Lagoa de Roça, região destinada à pecuária;
- e) Região das Ladeiras, situada ao Sul da sede municipal, limita-se com o município de Campina Grande, onde predominam as fruteiras como manga, jaca, banana, maracujá, caju, laranja, macaxeira e feijão. Atualmente a região passa por um grande processo especulativo pela intensificação de granjeiro e consequente expansão urbana; e
- f) Região do Agreste, localizada ao sudeste da sede, limita-se com os municípios de Campina Grande, Massaranduba e Matinhas; onde a maioria das terras é de fazendas de gados e alguns poucos agricultores plantam mandioca, milho e feijão.

Vale ressaltar que a agricultura familiar se sobressai no município, com uma produção bastante significativa nos hortifrutigranjeiros, responsáveis por grande parte do abastecimento dos municípios circunvizinhos. Destaca-se ainda o fato de que a intensidade da exploração dos hortigranjeiros tem conduzido os produtores ao uso intensivo de agrotóxicos, o que vem contribuindo fortemente com a poluição hídrica e ambiental, comprometendo a saúde da população, tanto produtora, quanto consumidora. Por outro lado, vale ressaltar a iniciativa de agricultores que, nos últimos anos, vêm, em parceria com o Polo Sindical, AS-PTA e Território da Borborema, praticando a

agricultura orgânica, o que já é destaque na Microrregião Geográfica de Campina Grande.

A estrutura fundiária é marcada por uma maior quantidade de estabelecimentos familiares, todavia, as propriedades não familiares ocupam 74,82% da área total (Censo Agropecuário, 2006⁷). A agricultura familiar é responsável pela produção de 74% do valor total da produção agropecuária da região do Polo. Em alguns municípios como Areial e Montadas, por exemplo, a agricultura familiar chega a ser responsável por mais de 90% da produção. Os valores se tornam expressivos quando comparados à totalidade do Estado da Paraíba e do Brasil. Na Paraíba, a agricultura familiar é responsável por 48,5% e no Brasil por 37,9% de toda produção. Isso consolida a agricultura familiar como decisiva para a região do Polo, o que justifica a implementação de políticas públicas que venham fomentar o desenvolvimento desta categoria.

O Brasil possui 5.175.489 estabelecimentos agropecuários que detêm 329.941.393 hectares. No Estado da Paraíba, são 167.272 estabelecimentos, que ocupam 3.782.878 hectares e, no município de Lagoa Seca, 1.820 estabelecimentos, correspondendo a uma área de 18.747 hectares.

Dentre os 1.820 estabelecimentos agropecuários do município de Lagoa Seca, 1.592 estabelecimentos correspondem a agricultores familiares e 228 aos estabelecimentos não familiares. O percentual de agricultores familiares expressa a importância da atividade para o município e ressalta a necessidade de assistência técnica e políticas públicas para implementar o seu desenvolvimento.

⁷ Por conta de atender à demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Censo Agropecuário 2006 adotou o conceito de “agricultura familiar”, conforme a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Para delimitar a “agricultura familiar” no Censo Agropecuário segundo o princípio legal, foi utilizado o método de exclusão sucessivas e complementares, ou seja, para o estabelecimento ser classificado como de “agricultura familiar” precisava atender simultaneamente a todas as condições estabelecidas.

Outro esclarecimento importante é sobre a unidade de pesquisa utilizada no Censo Agropecuário: o estabelecimento agropecuário. O conceito de agricultura familiar está relacionado à unidade familiar, enquanto o estabelecimento está relacionado à unidade produtiva. Embora a situação mais frequente seja de uma família estar associada a apenas um estabelecimento, existem casos de famílias com mais de um estabelecimento agropecuário. Assim, existe uma pequena superestimação do público pertencente à agricultura familiar neste trabalho, por considerar cada estabelecimento como uma unidade familiar. (Notas técnicas do Censo Agropecuário 2006)

Os dados disponibilizados evidenciam as desigualdades que persistem no meio rural de Lagoa Seca, onde dos 228 proprietários, 12,53%, respondem por 14.026 hectares da área dos estabelecimentos agropecuários do município (74,82%), enquanto dos 1.592 agricultores familiares, 87,47% ocupam 4.721 hectares (25,18%), dados que confirmam o quão desigual é o território rural do município, apresentando as mesmas características de outras esferas, sejam elas regionais ou nacionais (Tabela 3).

Tabela 3. Número e área dos estabelecimentos agropecuários em Lagoa Seca.

	Número de estabelecimentos	Área dos estabelecimentos
Não Familiar	228 (12,53%)	14.026 (74,82%)
Agricultura Familiar	1.592 (87,47%)	4.721 (25,18%)
Total	1.820	18.747

Fonte: SIDRA – Sistema IBGE de recuperação automática - Censo Agropecuário 2006

Mesmo ocupando uma área bem menor, a agricultura familiar foi responsável por 4.170 (85,91%) pessoas ocupadas no setor agropecuário no ano de 2006, contra 684 pessoas ocupadas nos estabelecimentos não familiares, ou seja, 14,09% (Tabela 4), demonstrando a importância representada pela agricultura familiar para a dinâmica do trabalho no campo.

Tabela 4. Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários em Lagoa Seca (2006)

	Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários	Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários com laço de parentesco com o produtor
Não familiar	684 (14,09%)	362 (52,92%)
Agricultura familiar	4.170 (85,91%)	3.892 (93,33%)
Total	4.854	4.254

Fonte: SIDRA – Sistema IBGE de recuperação automática - Censo Agropecuário 2006.

Em Lagoa Seca, das 4.170 pessoas ocupadas na agricultura familiar 3.892 (93,33%) têm algum laço de parentesco com o produtor, já dos 684

trabalhadores das propriedades não familiares só 362 (52,92%) têm algum parentesco com o produtor (Tabela 4).

Já no que diz respeito às atividades realizadas fora do estabelecimento, 19,47% dos produtores familiares têm algum tipo de atividade externa, já dentre os produtores não familiares foram 44,29%. Entre os agricultores familiares, 6,72% realizaram atividades externas a propriedades ligadas à agropecuária, 12,5% realizaram atividades não-agropecuárias, 0,25% realizaram atividades agropecuárias e não-agropecuárias, e 80,52% dos produtores familiares declararam não ter realizado atividades fora do estabelecimento. Já em meio aos não familiares, 3,07% realizaram atividades fora do estabelecimento ligadas à agropecuária, 40,35% realizaram atividades não-agropecuárias, 0,87% realizaram atividades agropecuárias e não-agropecuárias e 55,70% declararam não ter realizado atividades fora da propriedade (Tabela 5).

Tabela 5. Número de estabelecimentos agropecuários em que o produtor declarou ter atividade fora do estabelecimento

	Não Familiar	Agricultura Familiar	Total
Total	101(44,29%)	310(19,47%)	411
Agropecuária	7(3,07%)	107(6,72%)	114
Não-Agropecuário	92(40,35%)	199(12,5%)	291
Agropecuário e Não-Agropecuário	2(0,87%)	4(0,25%)	6
Não tinha atividade econômica fora do estabelecimento.	127(55,70%)	1.282(80,52%)	1.409
Total dos estabelecimentos	228(100%)	1.592(100%)	1.820

Fonte: SIDRA – Sistema IBGE de recuperação automática - Censo Agropecuário 2006

Os números mostram que os agricultores familiares tiveram um menor percentual de realização de atividades externas ao estabelecimento, mesmo assim, podem ser observados pela óptica da pluriatividade. Pode-se analisar a

pluriatividade, a partir do ponto de vista da Nazareth Wanderley (2009, p. 193), como “uma estratégia da família, afim de, diversificando suas atividades, fora do estabelecimento, assegurar a reprodução deste e sua permanência como ponto de referência central e de convergência para todos os membros da família”.

3.2 Evolução do PAA em Lagoa Seca

Em Lagoa Seca, algumas políticas públicas estão sendo executadas para promover o desenvolvimento, principalmente dos agricultores familiares. Entre 2005 e 2006, iniciou-se a “Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar com Doação Simultânea”, modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região. O projeto inicial teve o Polo Sindical da Borborema como entidade proponente em parceria com o MDA, através da CONAB, as Prefeituras Municipais e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos municípios de Lagoa Seca, Soledade e Queimadas. Suplementando, nos três (03) municípios parceiros, a alimentação de 970 crianças de escolas e creches em 13 estabelecimentos de ensino – 08 escolas e 05 creches - com 56 produtos hortifrutigranjeiros agroecológicos regionais, num valor total de R\$ 64.675,00 produzidos por 32 agricultores familiares dos três municípios paraibanos.

Em Lagoa Seca, participaram 10 agricultores das Associações dos Agricultores de Jucá e Amaragí (Quadro 8). Dentre as entidades receptoras, constavam 3 escolas e 2 creches.

Quadro 8. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Lagoa Seca

ANO	COMUNIDADES	Nº DE AGRICULTORES	VALOR DO PROJETO	ENTIDADES BENEFICIADAS
2005/2006	Jucá e Amaragí	10 agricultores (cerca)	Não disponível	03 escolas e 02 creches (Não foi informado o número de beneficiários.)
2008/2009	Pai Domingos, Retiro e Manguape, Jucá e Boa Vista, e Cumbe e Mineiro.	21 agricultores e agricultoras	R\$ 65.075,96	10 escolas, 02 creches, 01 asilo e 01 banco de alimentos. Totalizando 2.539 pessoas beneficiadas.
2009/2010	Pai Domingos, Retiro e Manguape, Jucá e Boa Vista, e Cumbe e Mineiro.	35 agricultores	R\$ 145.304,80	15 escolas municipais, 02 creches, 01 escola estadual, 01 banco de alimentos, 01 asilo e 01 hospital. Totalizando 6.501 beneficiários consumidores.
2011/2012	Retiro e Manguape, Jucá e Boa Vista, e Cumbe e Mineiro	35 agricultores	R\$ 157.323,23	26 escolas e 01 banco de alimentos do SESC. Totalizando 42.719

Fonte: Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca.

O programa teve continuidade no município em 2008/2009, complementando a alimentação de 10 escolas e 02 creches, totalizando 1024 crianças; 01 asilo com 15 idosos e 01 banco de alimentos, que atende 1500 pessoas. São beneficiados através da oferta de produtos agrícolas, como hortaliças, frutas, galinha, ovos, bolos, doces etc., produzidos por 21 agricultores e agricultoras, participantes das associações de agricultores rurais das localidades de Pai Domingos, Retiro e Manguape, Jucá e Boa Vista, e Cumbe e Mineiro, totalizando um montante de R\$ 65.075,96 de recursos envolvidos.

Já entre 2009 e 2010, em Lagoa Seca, participaram do programa 35 agricultores e agricultoras das mesmas associações citadas, beneficiando 15

escolas municipais, 02 creches, 01 escola estadual, 01 banco de alimentos, 01 asilo e 01 hospital, totalizando 6.501 beneficiários consumidores e um montante de R\$ 145.304,80 de recursos envolvidos. Estes projetos estenderam-se até junho de 2011.

No segundo semestre de 2011, foram elaborados os projetos 2011/2012, no entanto, no primeiro semestre de 2012, os projetos ainda não foram iniciados por falta de recursos. Os projetos beneficiarão 35 agricultores das associações de agricultores do Retiro e Manguape, Jucá e Boa Vista, e do Cumbe e Mineiro, totalizando um montante de R\$157.323,23 de recursos. Os produtos serão doados a 26 escolas e um banco de alimentos.

Foram elaboradas também Quadros individuais de cada associação para uma melhor análise dos dados. **A Associação dos pequenos produtores dos sítios Retiro e Manguape I** (Quadro 9), situada na Região dos Roçados, iniciou sua participação no PAA no ano de 2008/2009 e, logo no segundo ano, 2009/2010, evoluiu consideravelmente no número de agricultores atendidos, passando de 5 para 15 beneficiários; no valor dos recursos aplicados, de R\$ 14.605,00 para 66.362,00; e na média de benefícios por agricultor/ano, de R\$ 2.921,00 para 4.424,00. Para o projeto 2011/2012, estava previsto atender 17 agricultores com uma média de R\$ 4.495,64 agricultor/ano. Com o decorrer do programa, pode-se evidenciar que as médias de recursos por agricultor/ano estão se aproximando do valor da cota máxima de R\$ 4.500,00.

Os produtos fornecidos nas duas etapas de execução foram: Batata doce, galinha caipira, bolo de macaxeira, bolo de mandioca, bolo de milho, pé-de-moleque, doce de mamão e doce de goiaba. Nesse último projeto ocorreu uma diminuição na diversidade dos produtos comercializados nessa associação, os únicos produtos oferecidos foram batata doce e galinha caipira.

Quadro 9. Associação dos pequenos produtores rurais dos sítios Retiro e Manguape I

Ano	2008/2009	2009/2010	2011/2012
Valor total R\$	14.605,00	66.362,00	76.426,00
Beneficiários fornecedores	5	15	17
Média de benefício por agricultor/ano em R\$	2.921,00	4.424,00	4.495,64
Beneficiários consumidores	10 escolas, 02 creches, 01 asilo e 01 banco de alimentos. Totalizando 2.539 pessoas beneficiadas.	15 escolas municipais, 02 creches, 01 escola estadual, 01 banco de alimentos, 01 asilo e 01 hospital. Totalizando 6.501 pessoas beneficiadas.	14 escolas e 01 banco de alimentos. Totalizando: 36.812
Produtos	Galinha caipira, Batata doce, bolo de batata doce, Pé-de-moleque, bolo de macaxeira, bolo de mandioca e bolo de milho	Batata doce, bolo de macaxeira, bolo de mandioca, bolo de milho, galinha caipira, pé-de-moleque, mandioca, doce de mamão e doce de goiaba	Batata doce e galinha caipira.

Fonte: Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca.

Um dos motivos principais foi a exclusão, por parte da CONAB, dos produtos processados. Segundo Valdeci Ferreira, encarregado da instituição, para os produtos processados a questão é com a vigilância sanitária local ou estadual, pois os agricultores têm que ter uma estrutura mínima, uma cozinha comunitária apropriada para o processamento. Como cada um fazia os produtos em suas cozinhas, não foi aceito pela vigilância sanitária. É necessário embalar os produtos, colocar um selo contendo os ingredientes, a data de fabricação, a validade, etc. Essas são as exigências mínimas.

Para o presidente da referida associação:

O projeto não fechou maior porque alguns produtos foram tirados, como a questão do bolo, do doce, porque são considerados como se fosse um produto industrial, tinha todo o processo.(...) Foi por parte da Conab, alegam que o bolo é um processo quase industrial que tinha que ter um certificado da vigilância sanitária, tinha que ter uma cozinha industrial e aí pras pessoas que estavam produzindo não compensava. (...) Perderam de ganhar mais um pouco e melhorar a renda das famílias. Já vinha comercializando e vinha dando certo, inclusive era um dos produtos que mais tinha retorno financeiro, quase meio a meio de lucratividade. (...) Existe até um entendimento, entendeu? Por que a questão do bolo não é produzido diretamente na

agricultura, passa por um processo industrial então não tinha como, é uma coisa até aceitável e a gente queria até que as pessoas que estavam fornecendo bolo mudasse pra outro produto, mas eles não quiseram. Foi feito reunião, (...) mas eles não quiseram trocar de produto não. (presidente da Associação do Retiro e Manguape I)

Por mais que tenha existido uma mobilização por parte dos agricultores, percebe-se, a partir do discurso, que os agricultores aceitaram as decisões impostas pela entidade, demonstrando a necessidade de uma maior mobilização para que não sejam retirados os direitos de comercializarem seus produtos.

A Associação dos agricultores familiares do Sítio Pai Domingos (Quadro 10), situado na Região das Verduras, iniciou no PAA em 2008/2009 com R\$ 7.915,96 de recursos aplicados e posteriormente em 2009/2010 recebeu 20.915,96 de investimentos; o número dos beneficiários aumentou de 3 para 5 agricultores; e a média de benefícios por agricultor aumentou de 2.638,65 para 4.115,60. A evolução do PAA para essa associação foi bem mais modesta que a apresentada pela associação do Retiro e Manguape I.

Quadro 10. Associação dos agricultores familiares do Sítio Pai Domingos

Ano	2008/2009	2009/2010	-
Valor total R\$	7.915,96	20.578,00	-
Beneficiários fornecedores	3	5	-
Média de benefício por agricultor/ano em R\$	2.638,65	4.115,60	-
Beneficiários consumidores	10 escolas, 02 creches, 01 asilo e 01 banco de alimentos. Totalizando 2.539 pessoas beneficiadas.	15 escolas municipais, 02 creches, 01 escola estadual, 01 banco de alimentos, 01 asilo e 01 hospital. Totalizando 6.501 pessoas beneficiadas.	-
Produtos	Abóbora de leite, abobrinha, acelga, alface, batata doce, berinjela, brócolis, cebolinha, cenoura, chuchu, coentro, couve, espinafre, vagem, feijão verde, macaxeira, pimentão, repolho, couve-flor e beterraba.	Bolo de macaxeira, bolo de mandioca, pé-de-moleque, couve, espinafre, alface, cocada, doce de goiaba, brócolis, coentro, cebolinha e berinjela.	-

Fonte: Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca.

Os produtos fornecidos foram: abóbora de leite, abobrinha, acelga, alface, batata doce, berinjela, brócolis, cebolinha, cenoura, chuchu, coentro, couve, espinafre, feijão verde, macaxeira, pimentão, repolho, vagem, couve-flor, beterraba, bolo de macaxeira, bolo de mandioca, pé-de-moleque, cocada e doce de goiaba. Para os anos 2011/2012 não foi elaborado projeto para essa associação. Os agricultores afirmaram que os principais produtos oferecidos por eles, que eram os produtos processados, foram excluídos do programa pela própria Conab, alegando a inadequação com a vigilância sanitária estadual.

Além do mais, dois dos agricultores que forneceram hortaliças nos projetos anteriores migraram para o projeto coordenado pelo Polo Sindical da Borborema, ficando inviável a elaboração do projeto. Acompanhe o depoimento de um deles:

Eu mudei porque lá onde nós estávamos desburocratizou mais o programa, você vê lá eles nos da à cartilha completa, a planilha de toda mercadoria que você vai entregar (...) e no pagamento eles fazem com nós mesmos junto da associação, (...) depois ele já nos indica o cheque. As facilidades que têm lá deviam ser pra todo mundo assim. (agricultor 07)

Os agricultores encontraram mais vantagens em participar dos projetos da ECOBORBOREMA, que no seu trabalho de assessoria diminuiu a burocracia do programa e facilitou o processo de pagamento dos produtos fornecidos.

No entanto, por outro lado, isso pode acender outras questões para o debate, já que possa estar coexistindo uma disputa entre os agricultores participantes dos projetos assessorados pela Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca e os coordenados pelo Polo. Sinalizando, como já revelou Costa (2010), para a existência de inter-relações entre os atores e mediadores, que não se expressam somente em relações de solidariedade e ou reciprocidade, mas também aparecem outras formas de relações entre os mesmos, sejam elas de disputa de poder, conflitos de interesses e mecanismos de coerção, chegando até a superar a própria coerência de execução do programa. Talvez, mais eficaz seria a inserção de novos produtores no programa e não a disputa dos agricultores que já estão engajados.

A Associação de desenvolvimento econômico, social e comunitário dos Sítios Cumbe, Mineiro e Adjacências (Quadro 11), que reúne agricultores da região das Frutas, iniciou no PAA em 2008/2009 com um investimento de R\$ 5.357,30, e no projeto de 2009/2010 os recursos foram de 19.416,80; beneficiando de início 3 agricultores com uma média de benefício de R\$ 1.785,76 por agricultor/ano e, posteriormente, aumentou para 5 agricultores, com benefício médio de R\$ 3.883,36 por agricultor/ano. Já no projeto 2011/2012, que estava aguardando recursos no momento de realização da pesquisa, 5 agricultores continuarão sendo beneficiados, dessa vez com um valor de R\$ 4.495,46 por agricultor/ano, somando um montante de R\$ 22.477,33.

Quadro 11. Associação de desenvolvimento econômico, social e comunitário do Cumbe, Mineiro e Adjacências

Ano	2008/2009	2009/2010	2011/2012
Valor total R\$	5.357,30	19.416,80	22.477,33
Beneficiários fornecedores	3	5	5
Média de benefício por agricultor/ano em R\$	1.785,76	3.883,36	4.495,46
Beneficiários consumidores	10 escolas, 02 creches, 01 asilo e 01 banco de alimentos. Totalizando 2.539 pessoas beneficiadas.	15 escolas municipais, 02 creches, 01 escola estadual, 01 banco de alimentos, 01 asilo e 01 hospital. Totalizando 6.501 pessoas beneficiadas.	Bando de alimentos do SESC. 40.134
Produtos	Abacate, alface, banana pacovan, cebolinha, coentro, espinafre, laranja pêra, limão, manga espada, tangerina.	Vagem, limão, alface, cebolinha, espinafre, couve, chuchu, pimentão, goma de mandioca, laranja cravo, banana pacovan, abacate e coentro.	Abacate, limão, laranja, alface, coentro, espinafre, banana e couve.

Fonte: Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca.

É perceptível que não ocorreu um aumento tão representativo no número de agricultores beneficiários, no entanto, se se levar em consideração o total dos investimentos, assim como o valor médio por agricultor/ano, ocorreu

um ascensão considerável. Os produtos fornecidos foram: alface, cebolinha, coentro, espinafre, vagem, couve, chuchu, pimentão, goma de mandioca, laranja pêra, limão, manga espada, tangerina, laranja cravo, banana pacovan e abacate. Para o projeto encaminhado em 2011/2012, a diversidade de produtos também diminuiu, assim como no projeto da associação do Retiro e Manguape.

A Associação de desenvolvimento econômico e social das comunidades Jucá e Boa Vista (Quadro 12), situada na Região das Frutas, foi a única que teve agricultores participantes no primeiro projeto PAA no município nos anos de 2005/2006. Em 2008/2009, esta entidade recebeu investimentos de R\$ 28.576,50, já em 2009/2010 foram R\$ 38.938,00, e para o projeto 2011/2012 o investimento previsto era de R\$ 58.419,90, beneficiando entre 2008 e 2010 dez (10) agricultores e, para 2011/2012, 13 agricultores. A média de benefício por agricultor/ano elevou-se, respectivamente, de R\$ 2.857,65 para R\$ 3.893,00 e, finalmente, para R\$ 4.493,83. Os produtos fornecidos foram: abacate, banana pacovan, laranja pêra, laranja cravo, tangerina, batata doce, chuchu, doce de banana, doce de mamão, macaxeira, ovos de galinha.

Quadro 12. Associação de desenvolvimento econômico e social das comunidades Jucá e Boa Vista

Ano	2008/2009	2009/2010	2011/2012
Valor total R\$	28.576,50	38.938,00	58.419,90
Beneficiários fornecedores	10	10	13
Média de benefício por agricultor/ano em R\$	2.857,65	3.893,80	4.493,83
Beneficiários consumidores	10 escolas, 02 creches, 01 asilo e 01 banco de alimentos. Totalizando 2.539 pessoas beneficiadas.	15 escolas municipais, 02 creches, 01 escola estadual, 01 banco de alimentos, 01 asilo e 01 hospital. Totalizando 6.501 pessoas.	12 escolas e 01 banco de alimentos. Totalizando 41.072 pessoas.
Produtos	Abacate, banana pacovan, batata doce, doce de banana, doce de mamão, laranja pêra, macaxeira, ovos de galinha, tangerina.	Macaxeira, laranja pêra, doce de banana, chuchu, abacate, banana pacovan, batata doce, laranja cravo.	Abacate, banana, batata doce, laranja e macaxeira.

Fonte: Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca.

Também ocorreu o mesmo processo de diminuição da diversidade ou de condensação de alguns produtos. Uma das peculiaridades da agricultura familiar consiste na diversidade dos produtos cultivados, contudo, quais os motivos que resultaram na diminuição dessa diversidade ou na especialização do fornecimento? Esses devem ser alguns fatores a serem aprofundados em pesquisas posteriores.

Mesmo que essas experiências sinalizem que o PAA constitui um mercado propício para a agricultura familiar, que tem como um de seus principais problemas atuais a comercialização de seus produtos, apresentar-se-á, na sequência, um estudo mais detalhado da dinâmica que envolve a execução do programa e seus reflexos no desenvolvimento da agricultura local.

3.2.1 O processo de seleção dos agricultores (e de exclusão de outros)

Para a escolha dos agricultores participantes, 53,85% dos entrevistados afirmaram participar na escolha dos agricultores fornecedores, todavia, nesse item, foi considerada como participação a assiduidade nas reuniões das associações, não apresentando a maioria dos agricultores poder de intervenção no processo decisório. Sobre seu ingresso, o agricultor 01 ressalta: “Não foi ninguém que escolheu não, eles deixaram à vontade pra quem quisesse participar, eles que decidiam”.

Já 46,15% revelaram não ter participado desta escolha. Para o agricultor 04, “foi o sindicato que escolheu dedo a dedo”, já para o agricultor 13, “eles escolheram, eles escolheram, fechou o grupo. Foi muito fechado, não cresceu por conta que não deixaram crescer”, se referindo à associação de agricultores que participa.

Para os projetos elaborados pelo Polo Sindical, o pré-requisito para participação é a produção de forma agroecológica, excluindo outras formas de produções, ressaltando que essa condição é imposta pelo Polo e não está relacionada a restrições da CONAB e dos ministérios.

Já entre os que participam via associação de agricultores alegam que as escolhas eram feitas pelos que presidiam as associações e, muitas vezes, um

dos que tinham destaque e maior poder de persuasão definia os agricultores participantes em detrimento de outros que eram excluídos do processo por capricho ou empatia, não existindo nenhum parâmetro para escolhas dos mesmos.

Muitas vezes a escolha é feita no grupo, porque a gente sabe as pessoas que merece confiança. Às vezes eles perguntam o seguinte: fulano o que vocês acham? Ele tem capacidade de entrar nesse programa? Quando tem a gente afirma que sim, quando não tem a gente diz, fulano não tem tanto, tanta boa vontade de fazer cumprir aquilo que vocês estão fazendo, eles mesmos diz, não precisa nem a gente escolher, aqui tem muitos que diz eu só fazia se fosse... se eu visse alguma coisa realizada ao nosso favor, mas é só conversa, assim eu também não quero não. Eles mesmos dizem logo: Eu não quero não! Por que quando fala em num usar inseticida, fungicida, veneno eles caem fora. (agricultor 05)

Nestes casos, o modo de seleção dos agricultores se apresenta rodeado por juízos de valor, sem uma definição técnica necessária para o ingresso dos agricultores, podendo até perceber traços do antigo clientelismo rural brasileiro, enfraquecendo o capital social⁸ dos agricultores. Por outro lado, nas falas de alguns agricultores, a confiança aparece como principal pré-requisito para o engajamento no programa.

Para o agricultor e ex-presidente da Associação do Retiro e Manguape:

a escolha foi através do agricultor que tem o produto, a gente vai procurar aquele agricultor que tem o interesse de fornecer, tem muito agricultor que não quer nem saber e tem outros que já é desconfiado com esses programas, tem o produto, mas não acredita nesses programas. Os agricultores ficam à vontade, a gente faz reunião e convida cem pra entrar quatro, cinco.

Já para o atual presidente da mesma associação, a escolha é feita em reunião:

Convida as pessoas que têm interesse e tem o produto, e aí a gente faz um grupo e explica como é o procedimento do projeto e daí quem tem interesse e tem a mercadoria, e que se enquadre também né, na política pública aí é feito esse grupo. (Presidente da associação do Retiro e Manguape I)

⁸ Pierre Bourdieu trata o capital social como a soma dos recursos decorrentes da existência de uma rede de relações de reconhecimento mútuo institucionalizada em campos sociais. Os recursos são empregados pelas pessoas a partir de uma estratégia de progresso dentro da hierarquia social do campo, prática resultante da interação entre o indivíduo e a estrutura. Cada campo social se caracteriza como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que significa dizer que os campos sociais se estruturam a partir da distribuição desigual de um quantum social que determina a posição que cada agente específico ocupa em seu interior. P. Bourdieu denomina esse quantum de 'capital social'. (MARTELETO; OLIVEIRA E SILVA, 2004, p.44)

Segundo a técnica agrícola da Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca, Josefa Cabral, a escolha atendia aos seguintes critérios:

Eram aqueles que estavam disponíveis e tinham seu produto para oferecer durante o projeto todo. As escolhas eram feitas justamente com os produtores que tinham os produtos, convidavam eles e perguntavam se eles estavam querendo participar do projeto, explicava a quantidade que era de 4.500 por agricultor e se eles tinham esses produtos para oferecer durante o período que é justamente de dez meses a um ano.

Para o encarregado da Conab, Valdeci Ferreira, “a exigência é que tem que ter a DAP⁹. Na compra com doação simultânea tem que comprar através de uma associação, tem que ser representado por uma associação e a associação tem que estar em dia com a receita federal”. Com isso, a exigência da DAP se torna o requisito básico para participação, no entanto a seleção dos participantes acontece no espaço da associação de agricultores.

A escolha dos participantes não apresenta um padrão uniforme de seleção dos agricultores, pois não existe uma definição clara do processo, já que não foram adotados critérios técnicos de seleção dos agricultores, seja em termos de necessidades, capacidades de aderir e outros.

3.2.2 Agricultores familiares: atores sociais?

Agentes ligados a três instâncias de mediação tiveram influência na divulgação e no estímulo à adesão do PAA no município, são eles: a Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca, o Sindicato dos Agricultores Rurais e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER. Considera-se como vital essa participação das instituições públicas e da sociedade civil, já que muitos agricultores reclamam da falta de assistência e apoio às familiares. Para eles, as instituições que deviam prestar assessoria às famílias não ultrapassam os limites físicos das suas sedes, mantendo um distanciamento entre esses e os agricultores.

A continuidade desse apoio no decorrer do processo de execução da política pública poderá resultar em um maior engajamento dos agricultores em projetos posteriores. Destacando que

⁹ Declaração de Aptidão Produtiva, emitida pela EMATER.

a intervenção do Estado – mediante a criação e implementação de políticas públicas – é capaz de influenciar positivamente tanto no que diz respeito aos produtores locais – aos quais lhes seriam dadas novas oportunidades de diversificar a sua unidade produtiva, bem como lhes seriam criadas novas alternativas de mercados. (COSTA, 2010, p. 44)

No entanto, o debate que envolve as políticas de desenvolvimento rural não está sintetizado somente na interação entre as instituições envolvidas, mas aborda a necessidade de encarar os agricultores familiares não só como participantes, mas como atores e parte do processo decisório, considerando estas políticas como uma construção social. Nesse contexto, o presente estudo também objetivou averiguar a participação dos agricultores no planejamento/execução do PAA, abordando o percentual de engajamento dos agricultores entrevistados no planejamento e execução na experiência em Lagoa Seca (Quadro 13).

Quadro 13. Participação dos agricultores nas etapas do PAA em Lagoa Seca

	Participou	Não participou
a) Na idealização do projeto:	80,77%	19,23%
b) Na construção da proposta:	69,24%	30,76%
c) Na escolha dos produtos para venda:	100%	0
d) Na escolha das entidades receptoras:	26,92%	73,08%
e) Na escolha dos agricultores participantes:	53,85%	46,15%
f) No cronograma de entrega:	46,15%	53,85%
g) Na entrega dos produtos:	88,46%	11,54%
h) Na prestação de contas:	30,77%	69,23%

Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Entre os entrevistados, 80,77% consideram ter participado na idealização do projeto em suas associações. No entanto, deve-se ressaltar que muitos deles consideram a participação o fato de estarem presentes nas

reuniões das associações de agricultores, muitas vezes sem exercer nenhuma intervenção no processo decisório, ficando estas decisões a cargo da presidência da associação.

No processo de construção da proposta, 69,24% afirmaram ter participado. Já na escolha dos produtos para venda no PAA, 100% dos agricultores consideraram participar ativamente; esta escolha se legitima por só os agricultores terem conhecimento das suas potencialidades de produção, pois no momento em que é feita a escolha o mesmo se compromete com as entregas agendadas, geralmente quinzenalmente, durante os dez meses de execução da proposta.

Na escolha das entidades receptoras, 73,08% alegaram não ter participação. Contudo, no decorrer das entrevistas, muitos relataram que esta escolha não dependeria dos agricultores, mas da presidência da associação juntos aos órgãos de apoio e que os agricultores não interferiam. No caso estudado, a escolha dessas entidades foi feita pela prefeitura e pelo AS-PTA com o sindicato dos agricultores, evidenciando a existência de parceria que, em algumas etapas, sinalizam como primordiais para a boa execução da política.

Na elaboração do cronograma de entrega, 46,15% dos entrevistados alegaram ter participado na elaboração, contudo no decorrer das entrevistas muitos sempre revelavam que essa etapa não dependia dos fornecedores mas dos dirigentes da associação junto aos órgãos de apoio, que definiam o calendário e, posteriormente, comunicavam aos agricultores as datas e quantidades de entrega.

A entrega dos produtos foi uma das etapas em que os agricultores demonstraram uma participação mais efetiva: 88,46% deles acompanharam todo o processo de entrega desde a colheita dos produtos, a pesagem e embalagem até sua entrega no centro de distribuição ou outros locais de entrega. Esses relataram que, por morarem distantes dos locais de entrega e não disporem de um transporte próprio para o carregamento dos produtos, o presidente da associação recolhia todos os produtos e se encarregava das entregas. Nessa etapa, percebe-se a existência de relações de reciprocidade, destacando a importância da cooperação, beneficiando os agricultores que são

menos capitalizados, o que contribui para a permanência dos mesmos no programa.

Uma das etapas consideradas mais complicadas na execução do programa é a das prestações de contas mensais. Segundo os técnicos da CONAB, muitas associações já chegaram a passar até três (03) meses sem receber os pagamentos referentes às entregas realizadas, por falhas nas prestações de contas. Dos entrevistados, somente 30,77% afirmaram participar das prestações de contas. A maioria dos agricultores não participa das prestações de contas por julgar muito burocrático e complicado o preenchimento da “papelada”.

A prestação de contas envolve o preenchimento das Guias de Recebimento (GR), declaração de confirmação de recebimento da mercadoria destinada ao Fome Zero e termo de recebimento e aceitabilidade. Todos os documentos devidamente assinados pelos presidentes das associações, pelos encarregados das entregas e os recebedores dos produtos nas entidades. Esta etapa é realizada geralmente pelas instituições de apoio; no entanto, em Lagoa Seca, das quatro associações pesquisadas, três delas já realizam as prestações mensais elaboradas por agricultores fornecedores. Dentre eles, um agricultor da Associação do Cumbe e Mineiro, uma agricultora da Associação do Pai Domingos e a secretária da associação e filha de um dos fornecedores da Associação do Jucá e Boa Vista.

Tudo possível através das parcerias firmadas entre as associações e a secretaria de agricultura local, que treinou os agricultores para o preenchimento da documentação, ressaltando a importância das parcerias instituídas para a execução do PAA, não só na facilitação do processo, mas na capacitação dos agricultores participantes.

Através das experiências citadas observa-se que existe toda uma trama de agentes em torno do PAA que se faz salutar para o andamento do mesmo, nesse sentido, “o Estado – através dos seus mediadores – assume um importante papel no processo de integração (...), garantindo a comercialização de quem produz mediante a compra dos produtos via o mercado institucional” (COSTA, 2010, p. 38).

Todavia ressalta-se a falta de uma maior emancipação por parte dos agricultores no processo de tomada de decisão, esbarrando numa “necessidade específica de organização social e que as ações direcionadas ao desenvolvimento rural demandem que as representações políticas construídas pelas famílias rurais sejam presentes e ativas, considerando também o significado da heterogeneidade nas práticas agrícolas” (NAVARRO, 2001, p. 97).

Capítulo 4 DIFERENCIAÇÕES ENTRE AGRICULTORES FAMILIARES EM LAGOA SECA: IMPACTOS E PERSPECTIVAS DO PAA

Para o discurso político ou até acadêmico acerca do fomento da agricultura familiar, as políticas públicas apresentam um papel fundamental, principalmente as que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício da cidadania. Um desafio para estas políticas, no entanto, é dar conta da diversidade de situações sociais reunidas sob a rubrica da agricultura familiar. Diferenciações que não se expressam apenas entre agricultores de diferentes regiões do país, mas que estão bem presentes num mesmo município, como Lagoa Seca. Este capítulo se dedica a investigar não apenas as diferenças entre agricultores familiares do município, mas também como a inserção ou não no PAA pode instaurar novas diferenças.

É importante lembrar que, em Lagoa Seca, num universo de 1.592 estabelecimentos agrícolas familiares, apenas 2,2% são participantes do PAA. Esses agricultores estão ligados a quatro associações, que representam agricultores de 08 comunidades, quando a área rural do município está dividida em mais de 33 comunidades.

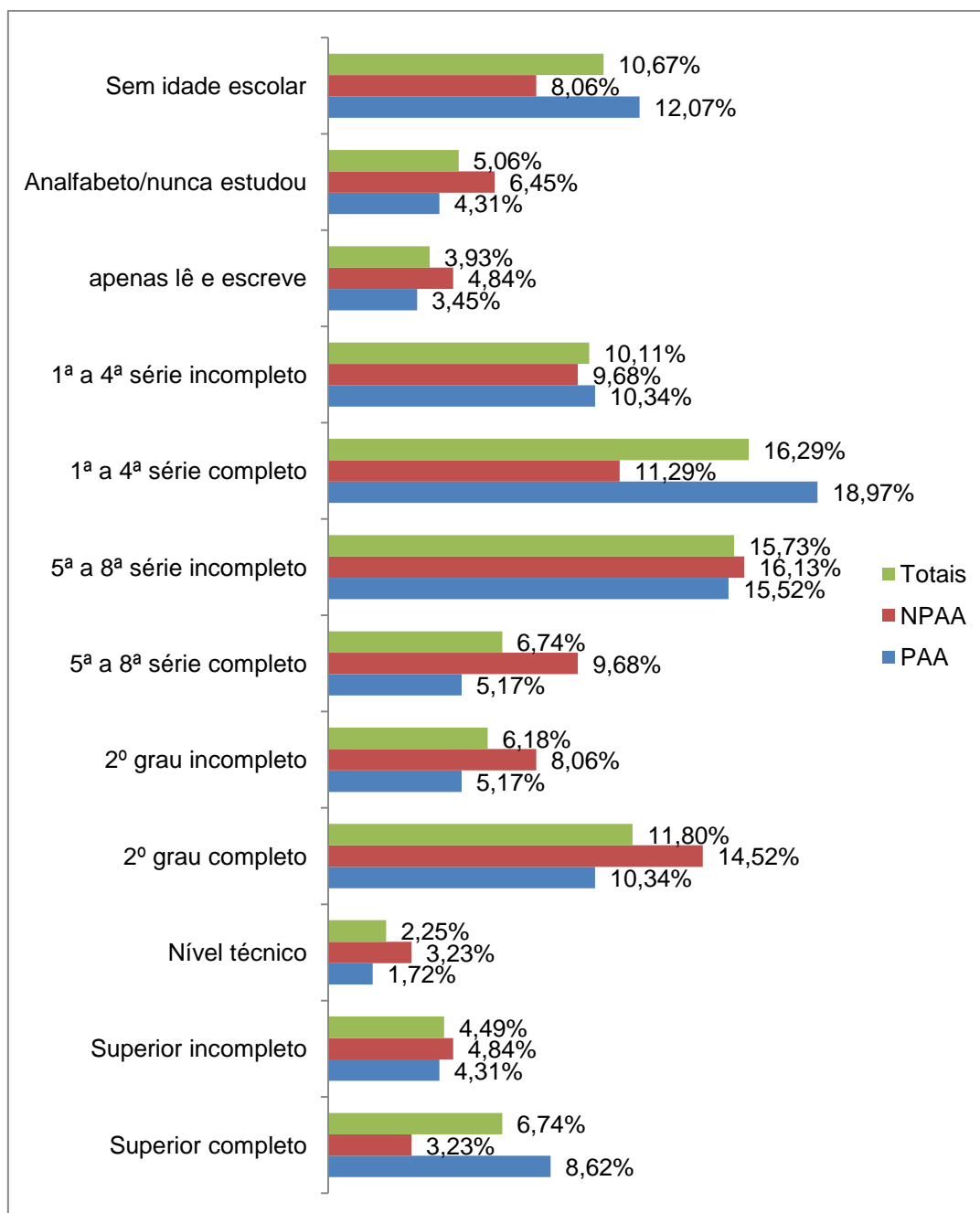
Além de considerar como o programa, ao mesmo tempo em que demonstra as heterogeneidades entre agricultores familiares de Lagoa Seca, também é produtor de novas diferenças, neste capítulo se analisará as transformações para representação social e prática cotidiana dos agricultores; e, finalmente, averiguará as potencialidades, limites e perspectivas do PAA como política pública para fortalecimento da agricultura familiar.

4.2 Agricultura familiar em Lagoa Seca: características e diferenciações

A amostra da agricultura familiar considerada nesta pesquisa não revela, necessariamente, as características do setor no município de Lagoa Seca. Dados gerais, retirados do Censo Agropecuário 2006, foram apresentados no capítulo 3. Devido aos interesses da investigação que dá suporte a esta dissertação, a amostra da pesquisa privilegiou agricultores familiares vinculados ao PAA e agricultores não vinculados com propriedades em áreas próximas aos primeiros. Foram pesquisadas 40 famílias agrícolas, das quais 26 vinculadas ao PAA, que estão ativas em suas funções agrícolas. Esse universo de pesquisa compreende 178 pessoas, sendo 49,44% do sexo masculino e 50,56% do sexo feminino. Os dados levantados, porém, oferecem bons indicadores para se conhecer de modo mais aprofundado algumas das características dos agricultores familiares de Lagoa Seca e as diferenciações existentes entre eles.

Quanto ao nível de escolaridade do universo pesquisado, o maior percentual cursou entre à 1ª e 8ª série do ensino fundamental, 16,29% estudaram o ensino fundamental I completo (1ª a 4ª série) e 15,73% cursaram o ensino fundamenta II incompleto (5ª a 8ª série); considera-se expressivo os 11,8% dos que concluíram o ensino médio (2º grau completo). Os que apenas leem e escrevem corresponderam a 3,93%, e analfabetos que nunca estudaram somaram 5,06% dos entrevistados, demonstrando que o analfabetismo entre os entrevistados está enfraquecendo, podendo resultar numa maior capacidade de gestão das unidades familiares (Gráfico 1).

Gráfico 1. Nível de Escolaridade da amostra da pesquisa



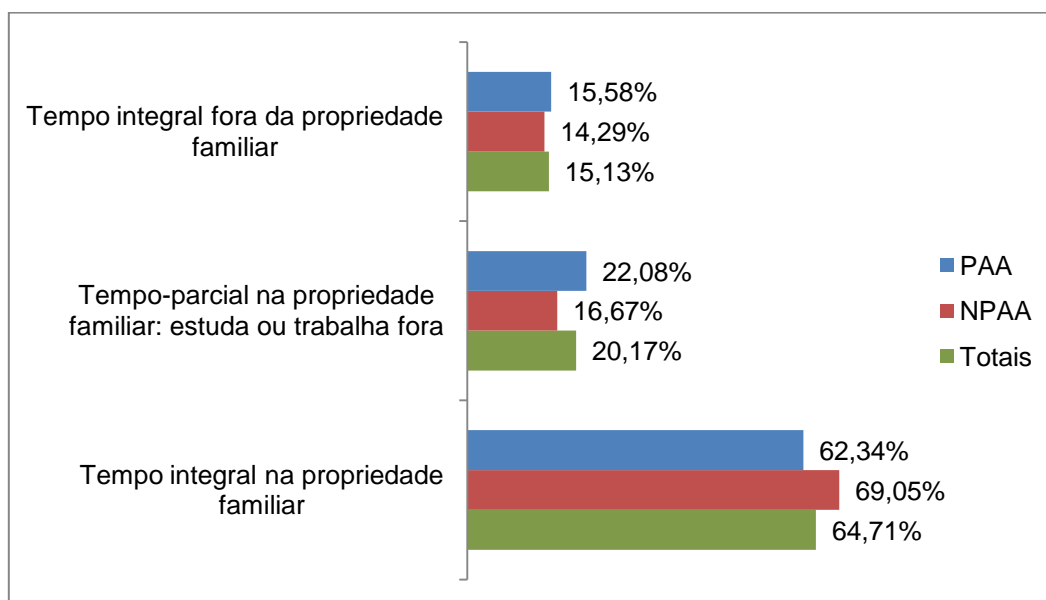
Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

A pesquisa também sinaliza para um maior percentual de escolarização dos agricultores não vinculados ao PAA, se destacando entre os que cursaram o ensino fundamental II, o ensino médio, nível técnico e superior incompleto. Já entre as famílias vinculadas ao PAA, sobressaem com o maior percentual dos que cursaram o ensino fundamental I e o superior completo.

Trabalho e renda – Os dados relativos à ocupação da mão-de-obra revelam que 64,71% dos membros das famílias pesquisadas (em idade laboral)

dedicam-se integralmente a atividades agropecuárias na propriedade familiar. Outros 20,17% combinam o trabalho na propriedade com estudo ou trabalho fora da propriedade. Chega-se, assim, a 84,88% da força de trabalho dedicada a atividades na propriedade familiar. Entre as famílias não vinculadas ao PAA, porém, a ocupação da mão-de-obra familiar na propriedade da família chega a 85,72% (Tempo-parcial 16,67% e tempo integral 69,05%), superior ao valor encontrado para as famílias vinculadas ao PAA, que foi de 84,42% (Tempo-parcial 22,08% e tempo integral 62,34%) (Gráfico 2).

Gráfico 2. Caracterização da ocupação da mão de obra da amostra da pesquisa.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Estes dados não diferem muito daqueles registrados pelo Censo Agropecuário 2006, que indicou que 80,52% dos agricultores familiares não tinham atividade econômica fora do estabelecimento, o que representa o seu comprometimento nas atividades agrícolas.

Mais uma informação relevante se refere à importância das mulheres para a unidade produtiva. Elas intercalam os trabalhos domésticos com as atividades produtivas, realizando assim uma dupla jornada de trabalho, representando 28% do trabalho na propriedade.

Dos que estão em idade de trabalho nas unidades produtivas, 15,13% estão ocupados fora da unidade familiar. Essas atividades realizadas fora da

unidade familiar estão dispersas em vários setores, como nos serviços públicos, construção civil, transportes, comércios, moto táxi, etc. São principalmente os filhos que buscam novas oportunidades de trabalho.

A média de mão de obra utilizada nas unidades produtivas visitadas foi de 2,85 da força de trabalho familiar e 1,38 da força de trabalho contratada. Esse dado sinaliza a inserção das unidades na categoria da agricultura familiar, já que umas das principais características é a predominância da mão de obra familiar.

No que diz respeito à mão de obra, 70% dos agricultores pesquisados contratam (Tabela 6). Dentre eles, 64,29% contratam mão de obra de forma sazonal nos meses de cultivo da terra ou nas épocas de colheita. Somente 35,71% contratam de forma permanente. A predominância da contratação da mão de obra sazonal não se justifica pela ausência de trabalho nas unidades, mas na falta de condições financeiras para contratação permanente. Muitos dos agricultores citaram que um dos problemas para produção é a falta de mão de obra, por ter aumentado o índice dos familiares que não podem exercer atividades na propriedade por estarem estudando ou empregados em atividades não agrícolas.

Tabela 6. Forma de contratação de mão de obra das propriedades familiares da amostra da pesquisa.

	Total	PAA	Não PAA
Sazonal	18 (64,29%)	15 (83,33%)	3 (16,67%)
Permanente	10 (35,71%)	4 (40,00%)	6 (60,00%)
Total	28 (100%)	19 (67,85%)	9 (32,14%)

Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

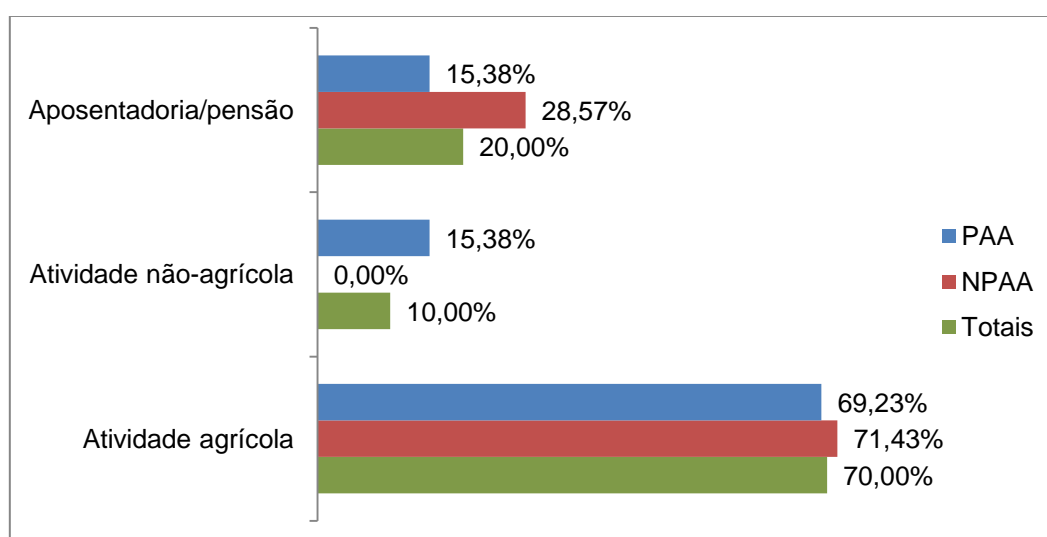
Nas unidades familiares participantes do PAA, identificou-se um maior percentual de mão de obra contratada de forma sazonal, em contrapartida, as unidades não participantes do PAA têm o maior percentual de mão de obra contratada de forma permanente. Segundo os agricultores participantes, como o PAA não é perene, entre o encerramento de um projeto e o início de outro existe uma pausa no repasse dos produtos acompanhado da incerteza do

retorno, gerando uma instabilidade; eles não têm condições de manter a mão-de-obra contratada.

A maior capacidade de contratação de mão de obra de forma permanente é mais um motivo para identificar a inserção de mercado e/ou possível capitalização dos agricultores não participantes do PAA, podendo ser consequência de certa garantia de comercialização¹⁰. Mesmo considerando as relações com os atravessadores conflituosas, já que parte do lucro fica com eles, na ausência de outros mercados, esse tipo de comercialização contribuiu para a contratação permanente de mão de obra e o sustento da família e da unidade produtiva.

Quando questionados no que diz respeito à principal fonte de renda da família, 70% dos agricultores foram enfáticos em dizer que a maior parte da renda familiar vem das atividades agrícolas realizadas dentro da unidade produtiva, ressaltando a sua importância para os entrevistados. Outra fonte de renda com impacto expressivo na caracterização da renda familiar das propriedades pesquisadas foi a aposentadoria ou pensão, que foi a maior parte da renda para 20% das famílias. Somente 10% das famílias informaram que a renda mais expressiva da família vinha de atividades não-agrícolas (Gráfico 3).

Gráfico 3. Principal fonte de renda das famílias da amostra da pesquisa



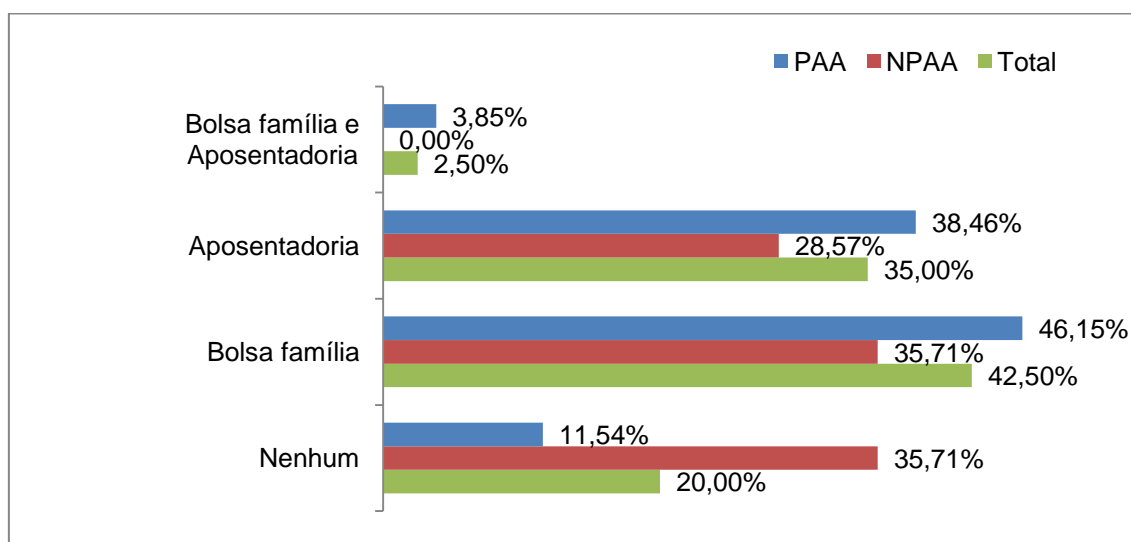
Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

¹⁰ Posteriormente veremos que os mesmos têm como principal forma de comercialização a Empresa e os atravessadores.

É importante destacar que para os agricultores não vinculados ao PAA prevalecem a aposentadoria/pensão (28,57%) e as atividades agrícolas (71,43%).

Dentre as famílias entrevistadas, 42,5% recebem bolsa família, 35% são beneficiados com a aposentadoria, 2,5% recebem concomitantemente bolsa família e aposentadoria e 20% das famílias não recebem nenhum tipo de repasse da previdência ou de programas de transferência de renda. Dentre os que recebem bolsa família, o percentual é maior entre os que participam do PAA, chegando a 50% das famílias, contra 35,71% dos que não participam do programa, dados que são coerentes com uma maior capitalização e inserção no mercado dos agricultores que não participam do PAA confirmados na pesquisa de campo (Gráfico 4).

Gráfico 4. Beneficiários de aposentadoria/pensão e programas de transferência de renda da amostra da pesquisa.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Características das propriedades - No que se refere à caracterização das propriedades, 95% delas são próprias, ressaltando que 32,5% são terras de herdeiros que ainda não foram legalizadas, enquanto 5% dos agricultores entrevistados são meeiros. Não foi identificada nenhuma propriedade arrendada. Os meeiros correspondendo a 7,69% dos agricultores que participam do PAA, enquanto os agricultores que não fazem parte do PAA se caracterizam pelo percentual de 100% de propriedades próprias, talvez

possa indicar que esses sejam mais capitalizados e esteja inserido no mercado, motivo pelo qual não participam do PAA.

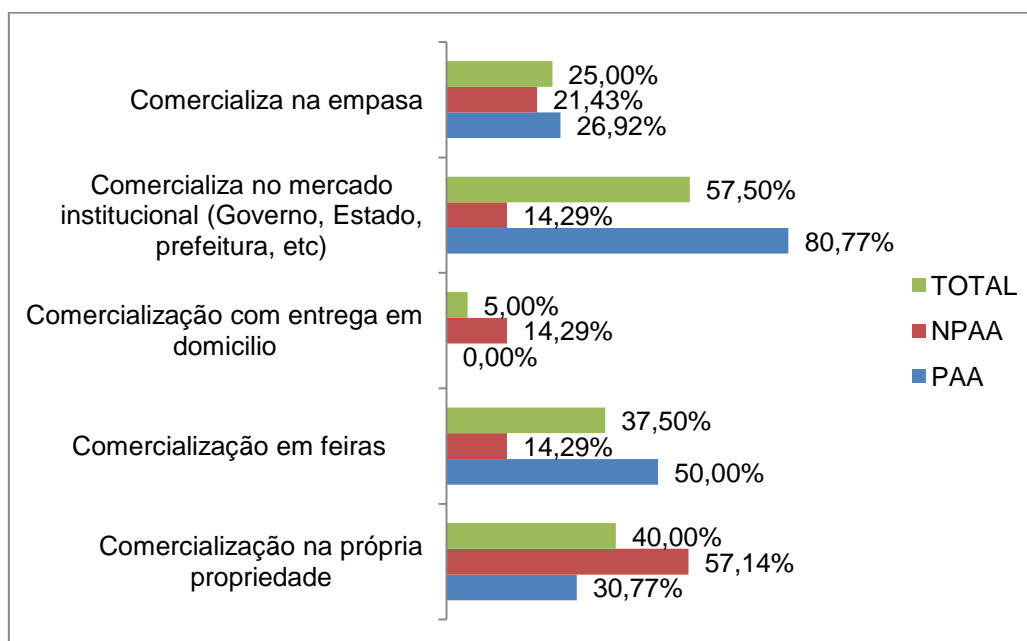
O tamanho médio das propriedades pesquisadas é de 3,67 hectares, número bem aproximado dos dados do Censo Agropecuário 2006, que revelou que o tamanho médio das unidades familiares em Lagoa Seca corresponde a 2,96 hectares. No entanto, mesmo entre a categorização dos agricultores familiares existem disparidades no que concerne ao tamanho das propriedades, pois a maior propriedade pesquisada equivale a 15 hectares e a menor mede 0,25 hectares.

Formas de comercialização - As unidades produtivas em estudo têm várias formas de destinação para o que é produzido (Gráfico 5). A vinculação a mercados institucionais (Governo, Estado, prefeituras, etc.) não é exclusiva dos agricultores vinculados ao PAA. Nesse item, estamos considerando a participação dos agricultores não só no PAA, mas também no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que instituiu como lei¹¹ a compra de no mínimo 30% dos produtos da alimentação escolar na agricultura familiar local, ampliando assim o escoamento dos produtos oriundos desta categoria que sempre teve como problema a falta de mercado e a baixa remuneração para os seus produtos. Dos agricultores não PAA, 14,29% já abastecem a alimentação escolar através do PNAE. Entre os entrevistados, 19,33% dos participantes do PAA interromperam o fornecimento para o programa por entraves¹² ocasionados pelas associações de agricultores ou exigências impostas pela CONAB e a vigilância sanitária.

¹¹ Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009

¹² O tema que será abordado posteriormente.

Gráfico 5. Formas de comercialização das propriedades familiares da amostra da pesquisa.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Outra forma de comercialização bastante praticada é a comercialização na própria propriedade (40%), caracterizada pela presença dos atravessadores na mediação entre os produtores e o mercado consumidor. Entre os agricultores não participantes do PAA, esse percentual chega a 57,14%, e, para os que participam do programa, esse percentual decresce para 30,77%. Com isso, pode-se considerar que as comercializações no mercado institucional e nas feiras se revelam como responsáveis pelo distanciamento dos atravessadores na mediação da produção, favorecendo com isso uma melhor garantia de escoamento e de remuneração “mais justa”. Sobre os atravessadores, um dos agricultores desabafa: “O atravessador é complicado, ele que ganha muito mais do que a gente que passa vários meses aqui” (agricultora 13).

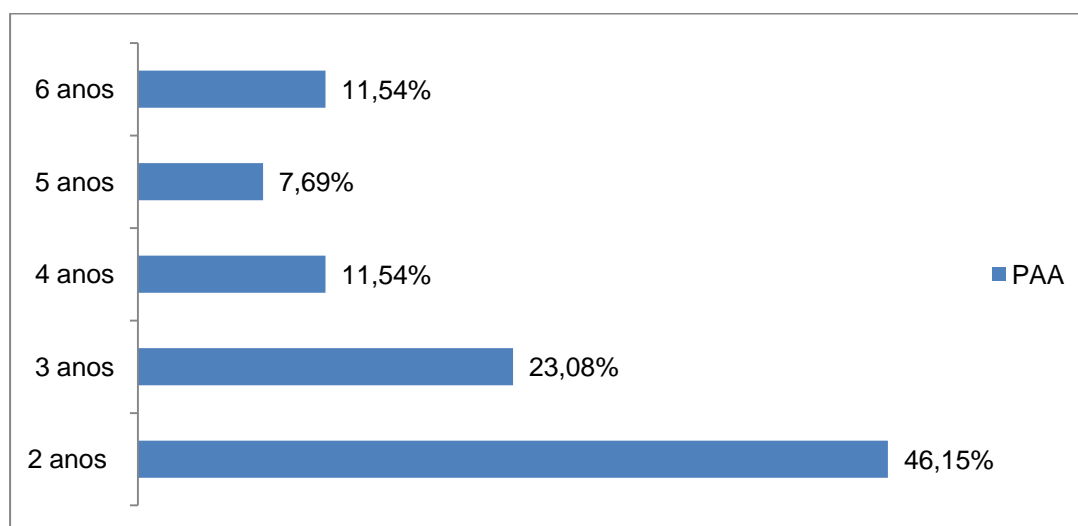
Dentre os entrevistados, 37,5% comercializam sua produção em feiras livres, sendo os agricultores considerados agroecológicos os que prevalecem, por terem um mercado “em expansão” que é o mercado de produtos orgânicos ou agroecológicos, assim como feiras especializadas na distribuição desse tipo de produção. Essa participação é fruto da mobilização política e engajamentos destes agricultores com o apoio do Sindicato, EMATER e AS-PTA. A partir daí verificou-se que o maior percentual de participação nas feiras é dos produtores

que participam do PAA (50%), já dentre os que não participam, o percentual de engajamentos nas feiras é de 14,29%.

Os dados sinalizam que, diante das dificuldades de inserção em mercados mais capitalizados, a articulação entre os agricultores, fruto da mobilização política desta categoria, deu origem a novos espaços para comercialização dos seus produtos, como os mercados institucionais e as feiras.

Participantes do PAA – Em meio aos agricultores entrevistados, 65% já tiveram alguma experiência de participação no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Dentre esses, 46,15% participam somente há 02 anos do programa, 23,08% estão há 3 anos, os que participam há 4 e 6 anos obtiveram o mesmo percentual de 11,54% e somente 7,69% participam há 5 anos do programa (Gráfico 7). Os dados demonstram que a experiência do programa para maior parte dos agricultores é algo recente e novo, podendo resultar do processo de mediação de conflitos ou lutas contra derrubada dos entraves para o ingresso no PAA.

Gráfico 6. Tempo de participação dos agricultores vinculados ao PAA.



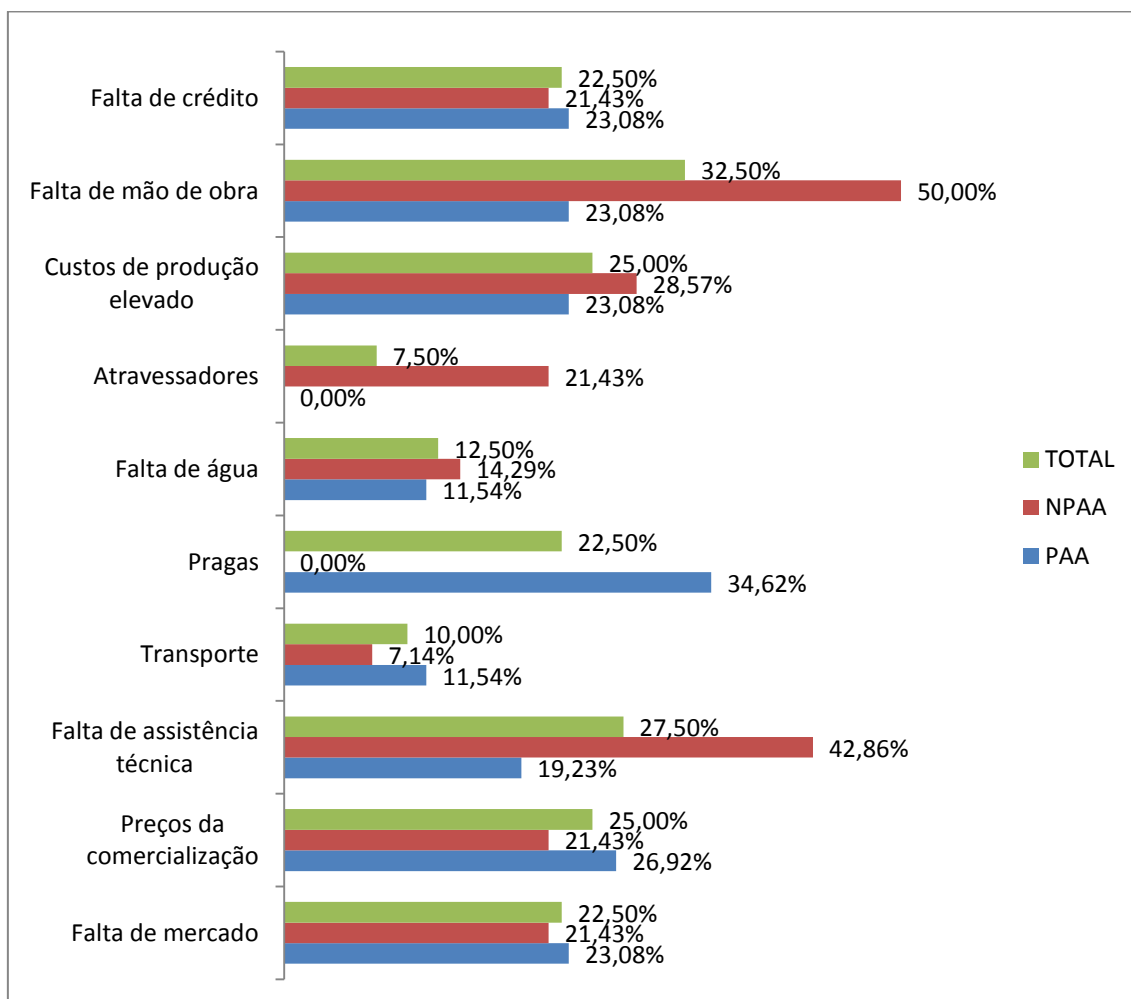
Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Entraves na produção - Dentre as dificuldades percebidas pelos agricultores no que concerne à produção dentro das unidades, a mais citada, 32,5% dos entrevistados, se refere à falta de mão de obra, ressaltando que,

entre os agricultores não participantes do PAA, esse percentual sobe para 50% (Gráfico 7), como afirmou um dos agricultores:

Hoje em dia o maior obstáculo pra a gente produzir é a mão de obra, a mão de obra do campo tá muito difícil, ninguém quer mais trabalhar, e depois a parte de comercialização, porque nós não temos garantia de mercado de jeito nenhum. (agricultor 14)

Gráfico 7. Principais entraves para produção nas propriedades familiares da amostra da pesquisa.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

O segundo maior problema citado foi a falta de assistência técnica, considerada como problema por 27,5% dos agricultores. Entre os não vinculados ao PAA, esse percentual sobe para 42,86%, o que revela o grau de insatisfação com as instituições públicas que não oferecem a assistência técnica eficiente capaz de atender todos os agricultores, assim como as políticas públicas que também não acolhem todos os agricultores familiares:

O que nós precisamos é mais apoio do governo, daquelas entidades que são responsáveis pelo agricultor como a EMATER, a

ECOBORBOREMA, e mesmo esses sindicatos que estão envolvidos no trabalho da agricultura. Eles tão deixando muito a desejar pra que a gente possa produzir mais, que a gente precisa, você sabe que o produtor hoje está dando de comer a todo mundo, até os animais mesmo (...) vive porque o agricultor está ainda na terra cultivando, plantando, zelando, mesmo que a gente tenha essas feiras que foi um grande passo que o sindicato deu, porque aquilo só foi ajuda do sindicato, eu não vou escurecer o que o sindicato de Lagoa Seca fez por a gente, de adquirir essas feiras. Depois veio a EMATER também fez uma boa parte (...), mas é que ela fez aquela parte burocrática, mas depois a parte que ela devia ajudar que justamente é o manejo do agricultor com a agricultura, eles deixaram. Parece, não sei se é o governo que não dá condição deles vim, não sei que bicho é, sei que tão se esquecendo do agricultor, né? Nós ainda tá fazendo porque a gente ainda tem nossa tecnologia, (...) mas hoje eles deviam ter mais respeito ao agricultor (...). Aqui nem financiamento a gente tem, quando vem um financiamentozinho de dois vintém é uma burocracia tão grande que a gente tem medo de entrar. (agricultor 05)

O custo de produção elevada e os baixos preços de comercialização foram considerados como dificuldade para 25% deles, já 22,5% consideraram a falta de crédito, as pragas e a falta de mercado como entrave para produção. “A dificuldade pra vender, comercialização, a dificuldade maior que a gente tem é isso aí... O mais que atrapalha a gente, a dor de cabeça todinha é a comercialização, a falta de mercado”, desabafou o primeiro agricultor. Ao falar das dificuldades para comercialização, ele se refere à falta de mercado, mas pode-se interpretar estas dificuldade nas relações conflituosas com o mercado, ou seja, nas dificuldades de inserir-se em espaços mais capitalizados.

Outras dificuldades citadas pelos produtores foram a falta de água (12,5%), a dificuldade no transporte da produção (10%) e os atravessadores (7,5%). Cabe destacar que a insatisfação com os atravessadores foi citada somente entre os agricultores não participantes do PAA, podendo-se identificar um ponto positivo do programa, pois o excedente da produção que talvez fosse comercializado com os atravessadores está sendo fornecidos para o PAA.

Foram mencionados também outros problemas não citados no questionário, como: dificuldades com a conservação do solo e adubação, falta de irrigação, problemas com os donos da propriedade (no caso dos meeiros), baixa lucratividade, falta de mecanização, dívidas com financiamento, demora no acesso ao crédito, problemas climáticos, etc.

Se por vários fatores naturais ou antrópicos são detectados entraves para a produção agrícola, quando o público alvo é a agricultura familiar as dificuldades se multiplicam, principalmente quando a solução para muitos

desses problemas dependem de ações públicas. Durante as entrevistas, era perceptível o semblante de indignação dos agricultores pesquisados quando os mesmos se referem aos órgãos governamentais; pela morosidade ou pela ineficiência, muitos desistem de recorrer a esses auxílios, o que exige uma melhor estruturação para a assistência técnica dessas famílias.

Ao analisar o universo de agricultores participantes, percebe-se que o PAA propõe promover os agricultores familiares que estão enquadrados segundo a categorização do PRONAF, revelando as congruências e heterogeneidades desse grupo. No entanto, ao ponderar os participantes do programa, revela-se o surgimento de novas diferenças que distanciam as unidades. A caracterização das unidades sinaliza para uma maior capitalização e melhor relação com o mercado dos agricultores que não participam do PAA. Os mesmo sobressaem em vários aspectos como: capacidade de contratação de mão de obra permanente, menor percentual de participação na bolsa família, pelo maior percentual de propriedades próprias, etc. Além do mais, apesar de alguns deles já estarem articulados com o mercado institucional através do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a maioria não demonstra interesse em participar do PAA.

Entre esses, 64,29% negaram ter conhecimento do PAA e 28,57% enfatizaram não ter vontade de participar, principalmente por não acreditar nessa política. É o que expôs o agricultor 01:

Chamaram ele [referindo-se ao vizinho de sua propriedade] pra botar pro PAA, mas só que ele não quer porque é aquela coisa, né? todo mundo tem a paciência de esperar essa documentação chegar não, é muita burocracia. Pode ver que no ano passado a gente não botou, esperando, esperando... e eu fiz muita fé no PAA, porque se tivesse no PAA e no PNAE tinha como investir, entrava dos dois, vamos supor que eu ia investindo hoje em dia eu tava mais seguro. (agricultor 1)

Já os agricultores que acessam o PAA são os que estão ligados direta ou indiretamente às associações de agricultores, engajados com o sindicato, EMATER, Secretaria de agricultura, AS-PTA, etc. Os que não conseguem incluir-se não têm ao menos conhecimento dessas políticas, ficando à margem de todo esse processo, ou então demonstram estar inseridos no mercado e não têm interesse em participar.

De um lado, os participantes do PAA não citam os atravessadores como problema, no entanto, mesmo estando participando em sua grande maioria das

feiras, colocaram como problema a falta de mercado. Por outro lado, os não PAA que citam os atravessadores como entraves demonstram preferir vender para eles a ter que se submeter às políticas públicas, por julgarem burocráticas e morosas.

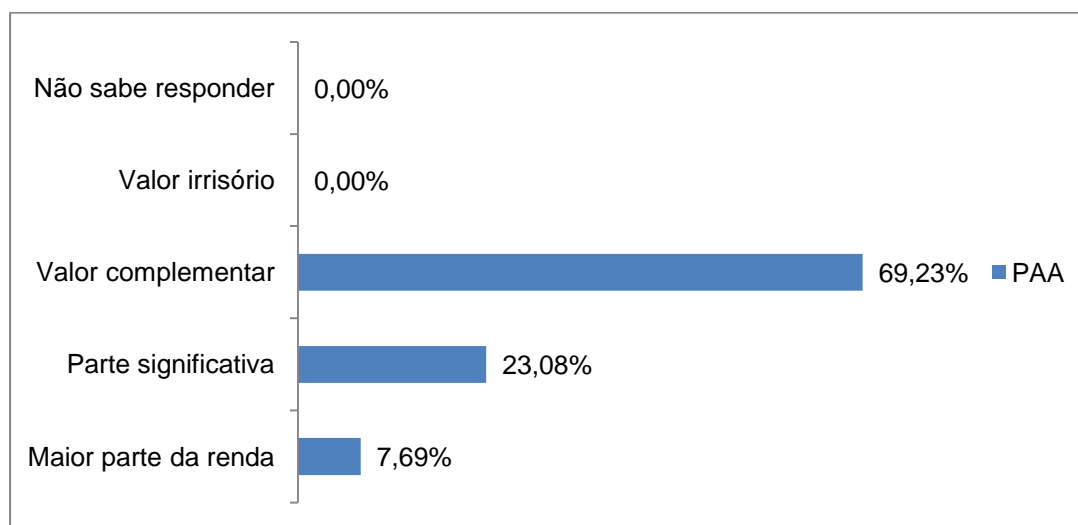
Com isso, o PAA pode até sinalizar para um distanciamento dos atravessadores na mediação da produção, favorecendo uma garantia de escoamento e de remuneração “mais justa”, no entanto o processo burocrático e descontínuo ainda dificulta a inserção de um número maior de agricultores.

4.3 Impactos econômicos na produção e na qualidade de vida dos agricultores

A renda do PAA - Quando questionados sobre a representação da renda adquirida no PAA para a sua renda mensal, 69,23% afirmaram que seria um valor complementar, no entanto 23,08% afirmaram ser parte significativa do orçamento familiar (Gráfico 8). Já 7,69% consideram a maior parte da renda, o que pode representar uma questão a ser investigada, já que o projeto estipula uma cota por agricultor de R\$ 4.500,00 por ano.

As propriedades dos agricultores familiares que consideram a renda do PAA a maior parte da renda tem tamanhos entre 6 e 15 hectares, o que não justifica a baixa produtividade. No entanto, são famílias que participam de programas sociais e recebem aposentadoria/pensão, o que pode revelar a pouca capitalização, resultando na baixa capacidade de produção.

Gráfico 8. Impacto do PAA na renda mensal dos agricultores da amostra da pesquisa.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

O projeto do PAA tem duração de até 10 meses, fazendo com que a renda mensal no período seja de R\$ 450,00. Quando se subtrai os investimentos na produção, as despesas com insumos e mão de obra, transporte das mercadorias e impostos pagos, o lucro final fica comprometido. Uma família que tem no programa a maior fonte da renda demonstra uma dependência do mercado institucional e a falta de alternativas para escoamento da produção, o que pode também justificar o alto índice de famílias que recebem o bolsa família como alternativa de sobrevivência.

Se você pensar 4.500 pra dez meses... é obvio que o agricultor não só tem o PAA pra sobreviver, mas quando ele foca no PAA aí ele vai trabalhar em função disso, as condições de produção dele já são muito baixas, já são pequena aí então eles pensam essa produção pro PAA de 4.500... que é muito pouco, se você dividir por dez meses dá 450 reais... então assim nós estamos num processo de mudança do país e até da região Nordeste de melhoria de qualidade de vida e aí o agricultor, o que tá produzindo mesmo tá pensando muito mais que 4.500 (...) ele nunca teve essa oportunidade aí na hora que ele tem quer vender muito. (Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável).

Como evidencia Delgado (2001), por melhor que sejam as políticas, sua execução enfrentará sempre terríveis dificuldades, principalmente no Brasil, onde a população é predominantemente urbana, a agricultura é complexa e articulada aos interesses agroindustriais, e em que o dinamismo da economia e a criação de novos empregos têm alcançado condições políticas para influenciar decisivamente os rumos da política econômica e social do País. Os

agricultores familiares são os principais excluídos dessas políticas, de modo que sua luta é, acima de tudo, pela conquista da condição de cidadãos, com mínimos direitos políticos, econômicos e sociais.

O valor da cota anual - Um dos maiores questionamentos dos agricultores está relacionado ao valor da cota de R\$ 4.500,00 por agricultor/ano – 88,46% afirmam ter condições de produzir mais que esse valor¹³: “Era preciso ser mais, porque é pouco demais, quando a gente começa a achar bom acabou” (agricultor 05).

Dos agricultores vinculados ao PAA, 73,07% não estão satisfeitos com o valor das contas, já 26,92% dizem estar satisfeitos, mesmo apresentando capacidade de produzir mais. Para a técnica agrícola da Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca, Josefa Cabral, “os agricultores que se dispõem em participar do projeto dizem que têm condições de oferecer muito mais do que essa cota, principalmente os hortigranjeiros e o pessoal da fruticultura”.

Segundo o encarregado da Conab, Valdeci Ferreira:

Começou em 2003/2004 com R\$ 2.500,00, em 2005 passou pra 3.500,00 e 2009 passou pra 4.500,00 como isso tem um grupo gestor eles ficam preocupados: daqui a pouco vai pra nove aí todo mundo quer vender nove e não tem o recurso (...). O volume investido do MDS de um ano pra outro aumenta muito pouco e quando você vai divulgando o programa todo mundo quer participar. A gente tem projeto lá do Rio do Peixe, tem agricultor lá de Triunfo como tem aqui do Litoral, toda Paraíba, toda região a gente tem. Os dados do ano passados nós tivemos 78 propostas, está em torno de 70 municípios, porque tem municípios que tem três ou quatro projetos.

Com isso, o grupo gestor prefere manter a cota e atender um número maior de agricultores, que aumentar a cota, o que demanda uma quantidade maior de recursos para atender o mesmo número ou mais agricultores.

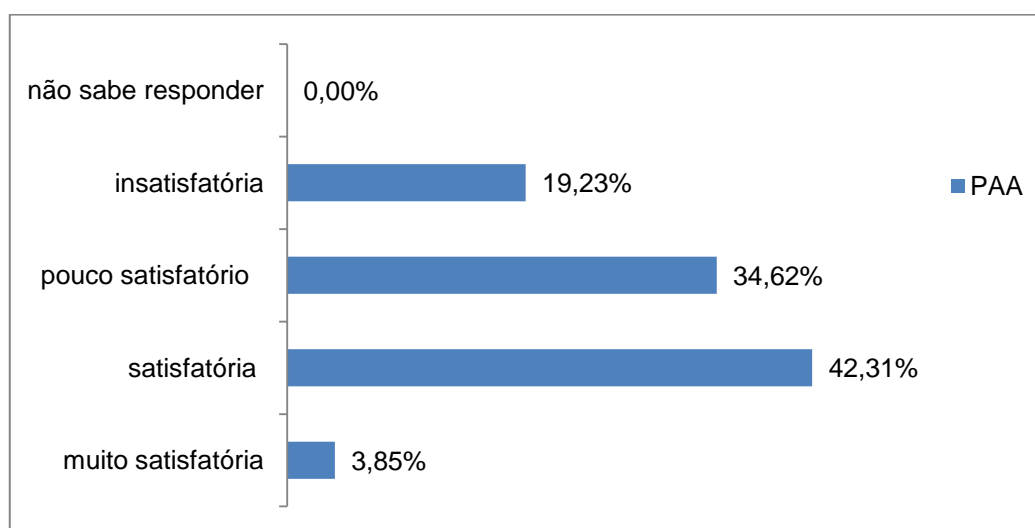
Justificando o valor da cota, Ferreira continua: “O agricultor ele pode, se ele tiver os produtos pra fornecer, fazer uma formação de estoque de R\$ 8.000,00, vender R\$ 4.500,00 pra compra direta/doação e pode vender R\$ 9.000,00 para o PNAE.” Nesse caso, ele tenta justificar o baixo valor com a possível participação em outros tipos de comercialização institucional, fazendo emergir mais uma questão no debate sobre o PAA que diz respeito à

¹³ Em conversa informal com quatro agricultores participantes PAA da Associação de Agricultores de Mamuleiro Debaixo, no estado do Paraná, no mês de junho de 2011, eles apresentam a mesma insatisfação com os valores da cota anual e afirmaram que teriam condições de vender bem mais que R\$ 4.500,00.

ineficiência no desenvolvimento econômico, não sendo capaz de, por si só, gerar a renda necessária para o sustento e progresso das famílias agrícolas, que precisariam, para isso, de inserção em outros programas e políticas.

Valores dos produtos - No que se refere aos preços pagos pela Conab, 42,31% dos entrevistados consideram satisfatórios e 3,85% estão muito satisfeitos, resultando em uma aceitação de 46,16% (Gráfico 09). Já 19,23% afirmaram estar insatisfeitos e 34,62% pouco satisfeitos, somando 53,85% de descontentamento.

Gráfico 9. Avaliação dos preços pagos pela CONAB para os agricultores da amostra da pesquisa.



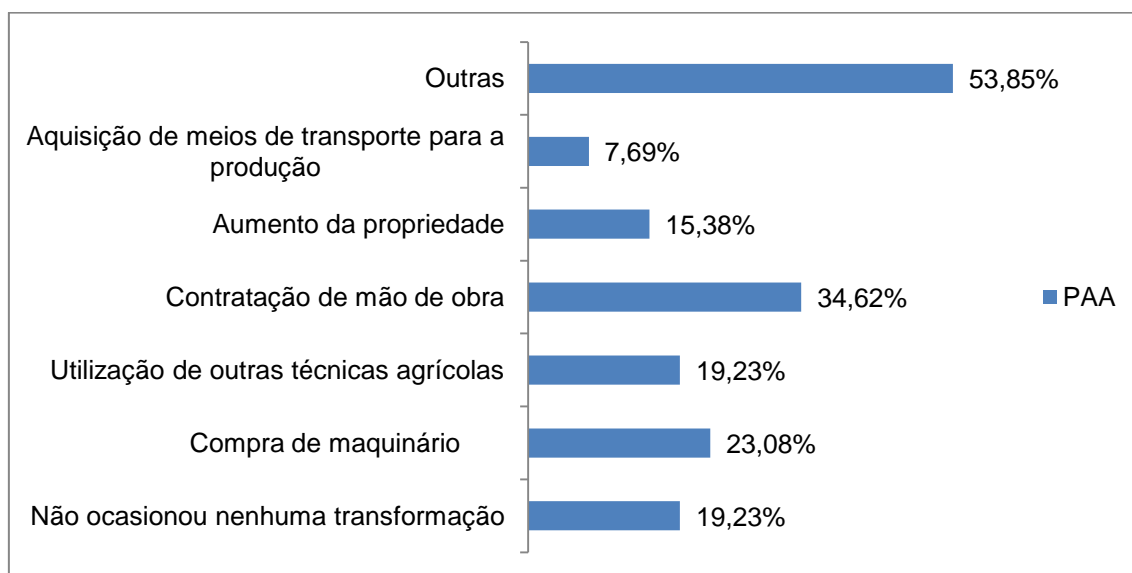
Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Em contrapartida, segundo o encarregado da CONAB, os agricultores não têm de que reclamar, pois a tabela de preços é definida depois de uma rigorosa pesquisa de preços, que ficam congelados durante todo o ano, mesmo nos momentos da safra, em que os preços de determinados produtos despencam, no programa continuam os mesmos, proporcionando uma garantia de preço justo para o agricultor.

Impactos na produção - Quando questionados sobre as transformações verificadas na produção através da participação no PAA, 19,23% afirmaram que não ocasionaram nenhuma mudança, já 80,77% afirmaram obter algum tipo de modificação na produção com a venda dos seus produtos ao PAA (Gráfico 10). Em 34,62% das unidades produtivas obtiveram

um aumento na contratação de mão de obra, mesmo que não seja permanente; 23,08% compraram algum tipo de maquinário; 19,23% investiram na utilização de novas técnicas agrícolas; 15,38% aumentaram a propriedade; 7,69% adquiriram transporte para a produção e 53,85% consideraram também outras mudanças na propriedade, como: aquisição de estrume, sistema de irrigação, cerca da propriedade, instrumentos de trabalho, aumento da produtividade, investimento na produção de peixe e na construção de barragem de água, etc.

Gráfico 10. Transformações vivenciadas nas propriedades da amostra pela participação do PAA.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

É importante observar os depoimentos de alguns dos agricultores:

Um carro de estrume que a gente bota sossegado, uma irrigação que eu fiz, a gente ficou com uma folguinha a mais pra contratar um trabalhador pra ajudar. (agricultor 01)

Investi em estrume, investi também em manutenção de casa (...), fizemos uma reforma na casa, a gente cercou o sítio, o PAA deu uma ajuda na compra do transporte com certeza... (agricultor 04)

Teve, teve uma ajuda muito boa, eu comprei aquela roçadeira, foi dividido, mas foi no ano do PAA, todo mês eu pagava e a gente ficava mais folgado, mais sossegado, dava aquele trabalhozinho de tirar pra botar pra merenda, mas era certo, tem aquela burocracia mas era certo, a gente podia dormir sossegado (...). (agricultor 1)

Rapaz melhorou muito, melhorou muito e em muitos aspectos porque você, você aumenta seu crédito sabe, você aumenta sua renda, você tem condições de botar um carro de estrume, você tem condições de comprar insumo... tudo vai dando condição, apesar de ser pouco

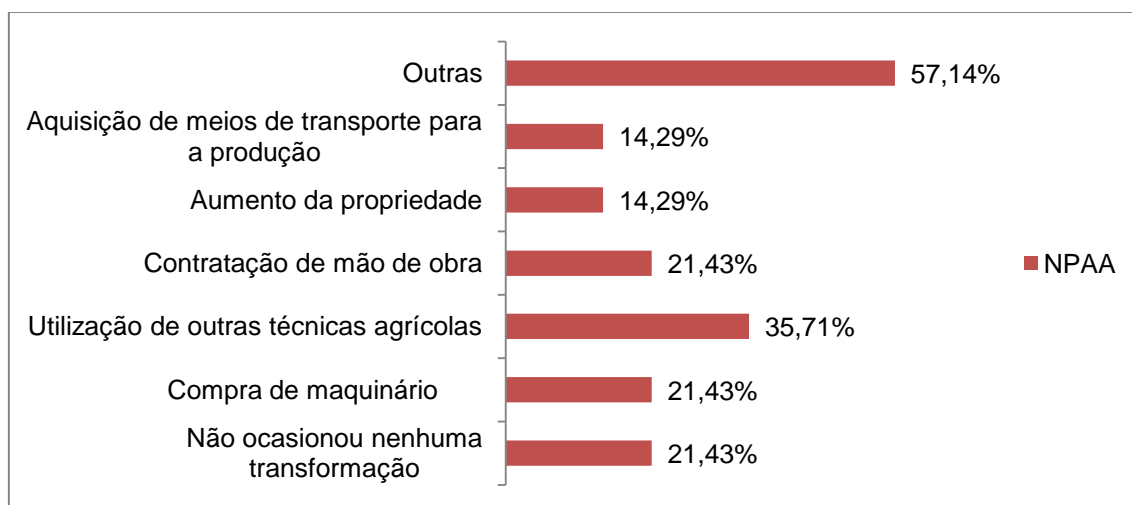
ainda (...) antigamente quatro mil e quinhentos era um dinheirão hoje em dia não é. (agricultor 07)

Recebi porque eu mesmo, eu num investi de volta o mesmo dinheiro que o programa me beneficiou... inclusive esse dinheiro eu comprei um chão, aumentei a propriedade. Nunca tinha investido em nada da agricultura, nunca, era só pra comer e comprar algum troço do dia a dia, mas nesse ano que a CONAB botou eu comprei um chão, mas porque eu comprei um chão, porque eu juntei outros dinheiros cobri a despesa do que eu coloquei pra lá aí quando recebi investi pra não acabar todo de uma vez. (agricultor 14)

É perceptível a existência de várias deficiências nas unidades familiares estudadas, pois carecem de necessidades básicas para a realização do trabalho como esterco, mão de obra e insumos, etc. O PAA não resolve todas essas deficiências, mas, segundo os agricultores, ele resulta em um auxílio satisfatório.

Os agricultores que não participam do PAA também elencaram transformações em sua propriedade referente à produção desde o ano de 2006. A mais relevante foi a utilização de novas técnicas agrícolas (35,71%), seguida da contratação de mão de obra e compra de maquinário (21,43%) (Gráfico 11). É importante perceber que nesse item os participantes do PAA citaram como maior impacto a contratação de mão de obra, diferente dos não PAA, que identificam as novas técnicas agrícolas, aspecto que justifica o problema da menor capitalização e capacidade de contratação dos participantes do PAA.

Gráfico 11. Transformações vivenciadas na propriedade dos agricultores não vinculados ao PAA a partir do ano de 2006.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Dentre os que não identificaram nenhuma transformação em suas propriedades, os percentuais foram praticamente iguais, 21,43% para os não PAA e 19,23% dos PAA.

Impactos na qualidade de vida - Entre os não PAA, o percentual dos que afirmaram ter obtido melhorias na qualidade de vida da família desde o ano de 2006 foi de 71,43%, um pouco menor que os participantes do programa, já que 88,46% desses afirmaram identificar algum tipo de contribuição oriunda dos recursos do PAA: “Ótima, porque a gente desenvolveu mais, a renda aumentou, melhorou muito” (agricultor 04).

O aumento da renda foi um dos aspectos mais evidenciados nas entrevistas. Foram citadas algumas aquisições frutos dos recursos do programa, como: compra de motocicleta, geladeira, batedeira de bolo, garrote, televisor, aparelho de som, móveis, contribuiu na reforma da casa, melhorou a renda, o conforto e alimentação.

A condição de vida das famílias mudou, mudou muito e foi a partir desse programa. Você vê hoje tem família que comprou animal, que comprou carro, se você for fazer um estudo a sério da família, a renda da família mudou muito, e a consciência também. (Diógenes Fernandes, Representante do Polo Sindical da Borborema).

A melhoria que teve foi porque a gente teve uma certa liberdade na nossa vida, porque a gente era mais escravo do trabalho ainda, a gente quando fazia uma feira não sabia se a outra tava pronta, e hoje não, quando a gente faz uma feira a gente tem uma segurança, né! Trouxe essa segurança. (...) A melhoria foi os carro que eu comprei mermo sendo financiado, mais comprei por causa disso aqui, hoje eu tenho três carros novos¹⁴. (agricultor 05)

A gente colocou água saneada na casa, colocou caixa, a gente comprou bomba, a gente ainda conseguiu fazer um barreirinho pequenininho. E pra família sempre tem um melhoramento, quando se tem uma renda a mais você fica mais folgado pra se comprar o que você tá precisando, não é aquela de deixar pra depois ou deixar pra amanhã ou daqui a um mês, melhorou, melhorou a renda e deu um pouco mais de conforto. (agricultora 13)

Melhorou porque tem como a gente cuidar mais do sítio, porque sempre entra um dinheirinho a mais, porque antes era mais difícil, o que tirava ia pra feira, quando vai colocando pro PAA aquele dinheirinho a gente já sabe o que fazer com ele. Dá pra a gente ajeitar a casa, ajudou bastante. (agricultora 24)

Podem-se evidenciar aspectos pontuais no que diz respeito à representação dos recursos do PAA, demonstrando sua importância

¹⁴ A renda adquirida no PAA não possibilitou a compra dos automóveis, mas o agricultor considera uma ajuda satisfatória.

econômica para os agricultores vinculados. Nesse caso, o programa se legitima no campo da agricultura familiar, seja pelo nível de carência dos agricultores ou pela falta de alternativas de comercialização.

Um dos fatores que corrobora com a questão econômica é o aspecto descontínuo do programa, que não permite que a família de agricultores tenham progressos mais expressivos. Se uma vez cadastrados os agricultores comercializassem permanentemente com o programa, os impactos econômicos e na qualidade de vida seriam mais evidentes, resultando em mudanças significativas.

Ancorados na literatura, esses impactos ainda estão distantes do “desenvolvimento”, já que para isso tenha que se realizar um estudo mais rigoroso de vários aspectos econômicos e sociais da vida das famílias, pois se encontra limitada aos meses de execução da política, voltando a estar comprometida nos meses de espera da elaboração de novas propostas.

4.4 Potencialidades e limites do PAA como política pública para fortalecimento da agricultura familiar

Dos agricultores que já participaram do programa, 80,77% afirmaram que pretendiam continuar participando:

Pretendo, é como eu disse: é uma renda extra pra gente, é uma melhoria pra agricultura. Graças a Deus melhorou muito. (agricultor 04)

Eu pretendo. Porque ele é mais uma fonte de renda, se a gente deixar de mão a gente vai viver de quê? Olha aí, tá sobrando aí. Se a gente tivesse entregando não tava sobrando¹⁵. (agricultor 05)

Porque é bom demais, a gente já planta certo, muito bom pra gente crescer com a ajuda do governo porque comercialização não tem não. Não tem de jeito nenhum, eu quero é continuar. Se disser que não tem mais vou ter que partir pra outra coisa... arrumar um emprego em construção... eu deixo a agricultura, porque pra comercializar e botar pra Ceasa não tem futuro não. (agricultor 1)

Pretendo, porque a gente não tem outro meio de vida a não ser a agricultura, então esse programa é um programa muito bom, apesar da burocracia, mas se a gente nunca tiver inscrito nunca vai participar, mas desejaria que o programa fosse mais, com uma frequência melhor, com uma decisão mais rápida, porque você vê,

¹⁵ Disse o entrevistado se referindo aos produtos que estavam se perdendo na propriedade.

esse programa desde mês de agosto já era pra ter entrado em ação (...). (agricultor 14)

Os depoimentos só reforçam o que já foi elucidado no tópico anterior, diante da importância econômica representada pelos recursos do PAA. Ele se legitima no campo da agricultura familiar, seja pelo nível de carência econômica dos agricultores, pela falta de alternativas de comercialização, pela falta de oportunidade e de capacitação para trabalhos urbanos.

As mulheres que comercializavam produtos processados como bolos, doces e cocadas e que foram afastadas do PAA alegam que a CONAB recusou a compra dos seus produtos por não possuírem locais e equipamentos favoráveis ao manuseio de alimentos que fossem aceitos pela vigilância sanitária. Segundo uma das agricultoras:

A justificativa foi que para fornecer principalmente o alimento pronto tinha que ter uma cozinha industrial, né, e a gente não tinha condições, o nosso grupo não tinha condições de fazer uma cozinha industrial pra fornecer, que era doce, bolo e cocada. Nós não temos o meio financeiro de. (agricultora 26).

Já outra agricultora desabafa:

O dinheiro que eu peguei eu investi no forno, pensei que ia dar certo, que a gente não ia ser cortado, a gente esperava isso, tanto eu como as meninas, por isso eu investi no forno. Foi até bom quando eu comprei que a gente entregava cinquenta quilos por quinzena, passou a entregar cem, né, o forno me ajudou muito, mas o forno tá aí parado. Disseram que a gente tinha que fazer tipo uma cozinha industrial, toda planejada... e a gente não tinha condições de bancar isso. (agricultora 25)

Percebe-se que as fornecedoras foram surpreendidas com a notícia de inadequação e não apresentaram meios para sua permanência no programa. Para Noaldo de Andrade, presidente do Conselho municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, foi

desmotivador, porque, por exemplo, nós temos algumas mulheres que estavam empenhadas na fabricação de bolos, inclusive algumas produzindo a mandioca e utilizando a mandioca... só que eles alegaram que o bolo tem muito produto industrial (...). Elas saíram e saíram insatisfeitas e com razão porque essas unidades produtivas deixaram de ter essa renda extra.

Claro que a manipulação de produtos alimentícios requer cuidados, mas como exigir dos agricultores familiares adequação ao mercado capitalizado de alimentos? Se os agricultores participantes do PAA pesquisados demonstraram pouca capitalização, como irão competir com o mercado capitalizado? Se pode

até achar impraticável que se cobre uma estrutura sanitária eficiente de agricultores familiares, mas segundo Valdeci Ferreira, encarregado da CONAB, já se tem experiência de associações de agricultores que “garimparam” o auxílio de outros programas governamentais para montarem estas estruturas aceitas sanitariamente.

Esse fato indica mais uma deficiência no processo de execução do PAA, pois este não oferece condições para que o agricultor se insira. Sua burocracia acaba muitas vezes sendo responsável pelo afastamento de muitos agricultores. Com relação aos produtos processados, algumas agricultoras chegaram até a adaptar suas cozinhas para continuarem fornecendo, mas tudo foi em vão, foi vetado o seu fornecimento e desperdiçados os investimentos realizados.

Outros decidiram sair do programa por problemas com a associação de agricultores, por não concordarem com decisões que favorecem a uma minoria associada, como se observa nos depoimentos dos entrevistados:

Não pretendo participar porque foi muita coisa escondida que a gente perguntava e nunca falavam. Algumas pessoas fizeram uma panela e dali não sai nada e fica restrito a cinco, quatro pessoas. (agricultora 13)

O agricultor tem pouco interesse, a gente toma gosto pelo projeto, quando toma gosto o projeto se acaba... é pouco interesse no programa por falta de organização e descontrole do projeto. (Agricultor e ex-presidente da associação do Retiro e Manguape I)

Nas associações de agricultores, por representarem um espaço democrático, é vital que possam existir disputas de poder e que muitas das decisões não sejam aceitas por parte dos associados.

4.4.1 Outras políticas presentes no cenário rural de Lagoa Seca

As políticas públicas que desburocratizam o mercado institucional, apesar de ser um fenômeno relativamente recente, têm ganhado espaço entre os agricultores familiares que almejam novos meios de comercialização.

As primeiras experiências dessa natureza foram localizadas e, muitas vezes, descontínuas no tempo, desenvolvidas por governos municipais e estaduais interessados em incentivar a agricultura familiar e a produção local de alimentos. (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008, p.8)

Em Lagoa Seca, 38,46% dos agricultores que participam do PAA já estão inseridos em outras políticas com a mesma finalidade. Uma delas é a Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, que destina 30% dos recursos repassados pelo FNDE para serem utilizados na compra de produtos oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1o A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. (Brasil, 2009)

Outro projeto que conquistou os agricultores foi o PAIS - Produção Agroecológica Integrada Sustentável, que com o esforço do SEBRAE, da Fundação Banco do Brasil e o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Programas Regionais, vincularam-se para um trabalho articulado com comunidades de baixa renda, colaborando para a inclusão econômico-social de forma integrada e sustentável.

To participando do projeto PAIS também, foi uma ajuda muito boa, o projeto PAIS é incentivando a verdura orgânica, pra saber trabalhar e aprender mais com o produto orgânico e a comercialização, a comercialização quando o programa PAIS é assim pequenininho e vai se aumentando... Tudo que eu fiz foi que aprendi no curso, tudo quem fez foi eu. Aí eles vêm, visita, acompanha, eles têm acompanhamento, o pessoal do SEBRAE. (...) Esses programa quando vêm são muito bom... A partir do momento que a gente vai aprendendo o produto orgânico a gente fica sadio até na própria mesa da gente mesmo. (agricultor 1)

O PAIS inspirou-se na atuação de agricultores familiares que optaram por fazer uma agricultura sustentável, sem uso de agrotóxicos e com a preocupação de preservar o meio ambiente, agregando técnicas simples e já conhecidas por muitas comunidades rurais. O modelo busca:

- reduzir a dependência de insumos vindos de fora da propriedade;
- diversificar a produção;
- utilizar com eficiência e racionalização os recursos hídricos;
- alcançar a sustentabilidade em pequenas propriedades; e
- produzir em harmonia com os recursos naturais.

(Cartilha PAIS, 2012)

Dos agricultores que não participam do PAA, 21,43% estão engajados no fornecimento de produtos para o PNAE ou participam do programa PAIS. Tal participação pode ser resultado da desburocratização existente nesses programas. Todavia, a maioria dos entrevistados continua expondo que o PAA tem mais vantagens, que é melhor: “Com toda sinceridade se for colocar na balança eu ainda acho o PAA melhor” (agricultor 1), indicando, com isso, a sua legitimação, mesmo diante dos limites da política.

Além da comercialização direta sem a necessidade do atravessador, a preferência pelo PAA por parte dos agricultores familiares está atrelada ao seu tempo de execução e por seu pioneirismo no estabelecimento do mercado institucional para a agricultura familiar no Brasil.

4.4.2 Aspectos favoráveis e desfavoráveis do PAA

Pontos positivos – Foram elencados alguns pontos positivos do PAA que serão analisados a partir dos seguintes depoimentos:

A renda, a renda melhorou muito quando começou o PAA, é tão provável que agora tá parado aí fica ruim pra gente. Esses dois, três meses que ele para, por causa do recesso, a gente se aperta muito. É uma renda que vem extra, boa demais. (agricultor 04)

O ponto positivo é a comercialização certa, é você plantar assim e dizer: eu já to plantando e o dinheiro já está escutando a conversa, é você plantar certo, é você dar valor ao seu suor, plantando ali com aquela certeza de vender. Porque é ruim demais a gente trabalha, planta, água 35, 40 dias, estruma, trabalha, paga trabalhador, tem aquela despesa enorme e quando vai vender não sabe nem a quem vende nem como vende... e o PAA não, é totalmente diferente, a gente já planta, já cuida com aquela dedicação, com aquele amor, que é certo. (agricultor 01)

Dentro desse ponto positivo eu considero dois: primeiro você... a autoestima do agricultor aconteceu e as pessoas que forneceram a qualidade de vida dentro de um âmbito... as meninas equiparam a casa dela de vários eletrodomésticos através do dinheiro porque era uma renda a mais pra desenvolver a questão da agricultura familiar. (Agricultora 26)

Para a técnica agrícola da Secretaria de Agricultura:

“um ponto positivo do projeto é que eu acho que ajuda muito ao agricultor, tanto na questão do conhecimento, a valorização dos seus produtos, a valorização dos produtos na região pra comunidade escolar também.” (Josefa Cabral, Técnica agrícola da Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca)

Os aspectos favoráveis ao PAA mais citados pelos agricultores foram a melhoria da renda na unidade familiar e a garantia da comercialização do que está sendo cultivado, fatores que resolvem parcialmente o problema da carência de renda e da falta de alternativa de comercialização. No entanto, os fatores abordados ainda não são capazes de revelar se o programa é capaz de gerar desenvolvimento de forma qualitativa em todos os aspectos que cercam os envolvidos.

Pontos Negativos – Mesmo com os diversos pontos favoráveis, os desafios presentes na construção de um mercado institucional para os produtos da agricultura familiar não podem ser esquecidos. Foram também citados pontos negativos do PAA, como:

Falta melhorar na questão de demora do projeto né, e as burocracia são grandes demais para a agricultura familiar. (presidente da associação do Retiro e Manguape I)

De entrave ainda diria que é a própria burocracia que ainda tem por parte da CONAB. (Representante do Polo Sindical da Borborema)

O ponto negativo é essa demora, é essa documentação que não sai, e é um amanhã e é depois, depois de amanhã (...) se fosse assim: fechou um projeto e vamo abrir outro ligeiro era bom demais, mas o ponto negativo é isso mesmo a demora de elaborar um novo projeto. (agricultor 01)

O ponto negativo foi a forma de pagamento, a forma de pagamento deveria ser individual. Por exemplo: o dinheiro fosse depositado no banco na conta da gente e a gente ir lá e tirar aí não tinha problema nenhum, entendeu e não ser passado pra terceiros. (agricultor 11)

Os aspectos burocráticos e problemas com o pagamento advertem que algo precisa ser revisto para que o programa possa dar mais condições de execução e de uma participação mais ampla.

Eu particularmente acho que o PAA é um projeto interessantíssimo, a filosofia do projeto eu acho que é muito importante e é interessante. Agora, tem algumas coisas que precisa melhorar: a disponibilidade da CONAB parece que eles não estavam acostumados a lidar com a questão da agricultura familiar, com esse novo modelo de trabalhar a questão da agricultura familiar desse governo, ou se é falta de incentivo por parte da instituição pra que eles na verdade incremente ainda mais, agilize mais as questões, porque as reclamações dos agricultores é que demora o pagamento, a dificuldade de renovação do projeto, a burocracia. (Noaldo de Andrade, Presidente do Conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável)

A demora entre a finalização de um projeto e o início do outro advertem para o aspecto descontinuado do programa, não permitindo que os agricultores tenham progressos mais expressivos. Se uma vez cadastrados os agricultores

comercializassem permanentemente com o programa, os resultados poderiam ser mais expressivos tanto economicamente, quanto na vida das famílias.

Além do mais, o projeto não pode manter o baixo valor da cota anual por agricultor paralelamente com baixo índice de participação, muito pelo contrário, o governo deve sugerir um reajuste no valor equivalente à ampliação no número de agricultores familiares atendidos para uma maior representatividade do programa diante das políticas de desenvolvimento rural.

Mesmo diante dos obstáculos, 73,08% dos participantes avaliam positivamente estas novas políticas criadas pelo governo brasileiro. Já 26,92% avaliaram como regular, reconhecendo a importância do programa, mas ressaltando a existência de obstáculos.

O conjunto de ideias que fundamenta o PAA está instituído e se legitima entre os agricultores familiares, mas da forma que está sendo executado não gera um progresso contínuo. Os agricultores vinculados não ultrapassaram os muros das desigualdades sociais e por isso lamentam da demora do início do programa, da morosidade no pagamento, da cota injusta, etc.

4.4.3 Perspectivas do PAA

“O ingresso nos mercados institucionais, particularmente na compra com doação simultânea, promoveu o acesso dos produtores a um mercado próximo, capaz de absorver grande diversidade de produtos” (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008, p.12). A partir dos atributos, as expectativas para o PAA está na possibilidade que o mesmo deixe de ser um programa, uma política de governo e se efetive como política de estado¹⁶, ampliando com isso o valor das cotas, o número de participantes e os recursos.

O nosso sonho ainda não está realizado, é que esse programa saia de um programa e vire uma política pública, entendeu? Porque até hoje é um programa então ele pode se acabar a qualquer momento, todo ano tem que está renovando o contrato, então se fosse uma política facilitaria mais, entendeu? Muito mais, mas assim, aí tem outra coisa que a gente acha muito importante é que as próprias

¹⁶ Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 2011, p. 329)

famílias, elas são muito motivadas e saem passando de uma para outra. Tornar uma política pública, não tem nem o que pensar, essa é a nossa luta cara! (Representante do Polo Sindical da Borborema)

Segundo Valdeci Ferreira, “já saiu a lei¹⁷ no ano passado (2011), agora depois que sai a lei tem a regulamentação, isso que é complicado, estamos esperando o grupo gestor federal”.

Para o agricultor e ex-presidente da associação do Retiro e Manguape I:

a sugestão é que quando ele venha funcione uma boa parte do ano ou até o ano todo, assim era uma benção para o agricultor, porque a interrupção desse programa prejudica o agricultor (...). Na verdade o município tem que dispor mais de infraestrutura na questão de elaboração de projeto, de atraso de projeto, o município tem que entender que a filosofia do projeto é boa, você imagina que: os próprios produtores produzir sua mercadoria, ter sua venda certa e essa mercadoria ser consumida nas próprias escolas pelos filhos dos agricultores, então assim elas tão construindo sua própria identidade econômica.

A promoção do programa para a categoria de política de estado pode ampliar bastante os horizontes de abrangência do PAA, assegurando a comercialização para agricultores fornecedores e garantindo a segurança alimentar e nutricional para os consumidores, principalmente, o público escolar. Isso também somado a mudanças mais específicas que precisam envolver a execução do programa, desde o espaço nacional ao espaço local, onde o programa é executado, dando mais visibilidade à participação dos agricultores como atores ativos e protagonistas do desenvolvimento em âmbito local.

¹⁷ Ele se refere à Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que substituirá a lei anterior, mas está em processo de regulamentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do discurso de desenvolvimento como um processo que produz transformações qualitativas no interior da sociedade, que não esteja somente ligado ao crescimento econômico, mas que possa gerar progressos que estejam além desse âmbito, sejam eles sociais, ambientais e na qualidade de vida, é que novas estratégias de desenvolvimento estão se estabelecendo no cenário da agricultura familiar brasileira.

Além das estratégias de desenvolvimento endógeno, uma “nova visão” para a categoria da agricultura familiar é o desenvolvimento territorial e combate à pobreza. Nesse âmbito, estão as políticas públicas voltadas para a correção das desigualdades sociais, confirmando que toda política pública tem um público alvo para ser atendido.

Nesse sentido, para o fomento da agricultura familiar, as políticas públicas apresentam um papel fundamental, principalmente as que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício da cidadania. No entanto, se por vários fatores naturais ou antrópicos são detectados entraves para a produção agrícola, quando o público alvo é a agricultura familiar as dificuldades se multiplicam, principalmente quando a solução para muitos desses problemas dependerem de ações públicas.

Nas unidades familiares pesquisadas foram observados problemas estruturantes no contexto das atividades agrícolas, que não estão sendo suficientes para o sustento da família, sendo possível perceber a necessidade da **pluriatividade**, assim como a busca de alternativas de **trabalho fora da propriedade familiar** como tática da família para garantir a reprodução e sua permanência no espaço rural, buscando novas oportunidades, mas permanecendo no campo, evidenciando o valor **simbólico** e de pertencimento que o meio rural representa.

Diante das dificuldades de inserção em mercados mais capitalizados, a articulação entre os agricultores, fruto da mobilização política desta categoria,

deu origem a novos espaços para comercialização dos seus produtos, como os mercados institucionais e as feiras.

As estratégias públicas de comercialização com o mercado institucional, apesar de recentes e de apresentarem desafios e limites, têm se mostrado favoráveis ao processo de desenvolvimento da agricultura familiar. No entanto, os agricultores que acessam essas políticas públicas são os que estão ligados direta ou indiretamente às associações de agricultores, engajados com sindicato, EMATER, Secretaria de agricultura, AS-PTA, etc. Os que não conseguem incluir-se não têm ao menos conhecimento dessas políticas, ficando à margem de todo esse processo ou então demonstram estar inseridos no mercado e não têm interesse em participar.

Nesse sentido, um dos desafios para a intervenção pública é dar conta da diversidade de situações sociais reunidas sob a rubrica da agricultura familiar. Diferenciações que não se expressam apenas entre agricultores de diferentes regiões do país, mas que estão bem presentes num mesmo município, como Lagoa Seca.

As diferenciações entre os agricultores familiares sinalizam para uma maior capitalização e/ou inserção no mercado dos agricultores que não participam do PAA, os mesmos sobressaem em vários aspectos como:

- Um maior percentual de escolarização dos agricultores não vinculados ao PAA, se destacando entre os que cursaram do ensino fundamental II, o ensino médio, nível técnico e superior incompleto (as famílias vinculadas ao PAA sobressaem com o maior percentual dos que cursaram o ensino fundamental I e o superior completo);
- Entre as famílias não vinculadas ao PAA, porém a ocupação da mão de obra familiar na propriedade da família chega a 85,72% (Tempo-parcial 16,67% e tempo integral 69,05%), superior ao valor encontrado para as famílias vinculadas ao PAA, que foi de 84,42% (Tempo-parcial 22,08% e tempo integral 62,34%);
- Além da maior participação da mão de obra familiar, sinalizam para uma maior capacidade de contratação de mão de obra permanente (60%);

- Nenhum informou que a maior parte da renda vinha de atividades não-agrícolas, para eles prevalecem a aposentadoria/pensão (28,57%) e as atividades agrícolas (71,43%);
- Menor percentual de participação na bolsa família (35,71%);
- Caracterizam-se pelo percentual de 100% de propriedades próprias;
- Evidenciam relações menos conflituosas com os atravessadores na mediação entre os produtores e o mercado consumidor (57,14% deles comercializam com atravessadores, mesmo os citando como entraves, demonstram preferir vender para eles a ter que se submeter às políticas públicas, por julgarem burocráticas e morosas).

O PAA tem como finalidade beneficiar os agricultores familiares que estão enquadrados segundo a categorização do Pronaf. No entanto, ao ponderar os participantes do programa, revela-se o surgimento de novas diferenças que distanciam as propriedades familiares: no poder decisório, em sua inserção nas etapas de execução do programa, nos diferentes impactos do programa para as famílias, etc., revelando as congruências e heterogeneidades desse grupo.

O relato da experiência, inicialmente, do Sr. Manoel Inácio, 49 anos, presidente da associação de agricultores dos Sítios Jucá e Boa Vista, e, posteriormente ampliado para os demais agricultores da amostra da pesquisa, sinalizam que, ao estarem vinculados ao PAA, os agricultores ampliam seus horizontes para novas formas de comercialização e políticas públicas, como as feiras, o PNAE, etc.

Pode-se considerar que o PAA se revela como responsável pelo distanciamento dos **atravessadores** na mediação da produção, por proporcionar uma maior **visibilidade e estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar** e pelo **acréscimo na renda das famílias**, no entanto o processo burocrático ainda dificulta a inserção de um número maior de agricultores.

Mesmo que nos dados analisados tenha ocorrido um aumento no **valor dos recursos** das associações de Lagoa Seca, o número de agricultores participantes ainda é ínfimo diante do universo de agricultores familiares do

município que é de 1.592 estabelecimentos agrícolas familiares (IBGE, 2006). Além do mais, esses agricultores estão ligados a quatro associações de agricultores, quando a área rural do município está dividida em mais de 33 comunidades.

O **modo de seleção** dos agricultores se apresenta rodeado por juízos de valor, sem uma definição técnica necessária para o ingresso dos agricultores, podendo-se até perceber traços do antigo clientelismo rural brasileiro, enfraquecendo o capital social dos agricultores. Por outro lado, nas falas de alguns agricultores, a confiança aparece como principal pré-requisito; com isso, não apresenta um padrão uniforme de seleção dos agricultores, pois não existe uma definição clara do processo, já que não foram adotados critérios técnicos, sejam em termos de necessidades, capacidades de aderir e outros.

Através das experiências citadas, observa-se que existe toda uma trama de **atores e agentes** em torno do PAA que se faz salutar para o andamento do mesmo. Agentes ligados a três instâncias de mediação tiveram influência na divulgação e no estímulo à adesão do PAA no município, são eles: a Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca, o Sindicato dos Agricultores Rurais e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER; todavia ressalta-se a falta de uma maior emancipação por parte dos agricultores no processo de tomada de decisão, esbarrando numa necessidade específica de organização social, e que as ações direcionadas ao desenvolvimento rural demandem que as representações políticas construídas pelas famílias rurais sejam presentes e ativas, considerando também o significado da heterogeneidade nas práticas agrícolas.

Com relação ao **valor da cota anual**, 73,07% dos agricultores entrevistados demonstram insatisfação, além de revelar a capacidade de vender além do valor estipulado. O grupo gestor prefere manter o valor e atender um número maior de agricultores, que aumenta-las, o que demanda uma quantidade maior de recursos para atender o mesmo número ou mais agricultores. Tentam justificar o baixo valor com a possível participação em outros tipos de comercialização institucional, fazendo emergir mais uma questão estruturante do programa no que diz respeito à ineficiência no

desenvolvimento econômico, não sendo capaz de, por si só, gerar a renda necessária para o sustento e progresso das famílias agrícolas. Carecendo, para isso, de inserção em outros programas e políticas.

É perceptível que existem várias deficiências nas unidades familiares estudadas, pois carecem de necessidades básicas para a realização do trabalho e da produção como esterco, mão de obra e insumos, etc. O PAA não resolve todas essas deficiências, mas, segundo os agricultores, ele resulta em um **auxílio satisfatório**; até pela situação de vulnerabilidade econômica em que eles se encontram, qualquer impacto financeiro, mesmo não representando muito, será sempre quantificado o acréscimo na renda.

As principais transformações vivenciadas pelos agricultores vinculados ao PAA em suas propriedades foram: a contratação de mão de obra, a compra de maquinário, utilização de novas técnicas agrícolas, aquisição de estrume, sistema de irrigação, cerca da propriedade, instrumentos de trabalho, aumento da produtividade, investimento na produção de peixe e na construção de barragem de água, etc. Já os agricultores não vinculados ao PAA também mensuraram transformações vivenciadas em sua propriedade referente à produção desde o ano de 2006. As mais relevantes foram: a utilização de novas técnicas agrícolas, a contratação de mão de obra e a compra de maquinário.

Como o PAA não é perene, entre o encerramento de um projeto e o início de outro existe uma pausa no repasse dos produtos acompanhado da incerteza do retorno, gerando uma instabilidade financeira, com isso não se tem condições de manter a mão de obra contratada.

Além do **aumento da renda**, foram citadas algumas aquisições frutos dos recursos do programa, como: compra de motocicleta, geladeira, batedeira de bolo, garrote, televisor, aparelho de som, móveis, contribuição na reforma da casa, melhora da renda, no conforto e na alimentação. Tais evidências revelam que o PAA se legitima no campo da agricultura familiar, seja pelo nível de carência dos agricultores ou pela perspectiva de melhora.

Ancorados na literatura, esses impactos ainda estão distantes do “desenvolvimento”, já que para isso tenha que se realizar um estudo mais rigoroso de vários aspectos econômicos e sociais da vida agrícola. Além de

perceber que o progresso das famílias se encontra limitado aos meses de execução da política, voltando a estar comprometido nos meses de espera da elaboração de novas propostas.

Não se quer dizer com isso que o PAA não gere desenvolvimento, mas que tem um público alvo em sua abrangência. Por estar inserido em um conjunto de políticas públicas de desenvolvimento territorial e de combate à pobreza, e diretamente ligado ao Programa Fome Zero, ele tem a finalidade de corrigir as desigualdades sociais da população atingida, nesse caso, os agricultores familiares que apresentam relações conflituosas com o mercado se configuram como público específico.

Os **aspectos favoráveis ao PAA** mais citados pelos agricultores vinculados foi a melhoria da renda na unidade familiar e a garantia da comercialização do que está sendo cultivado, fatores que resolvem parcialmente o problema da carência de renda e da falta de alternativa de comercialização. No entanto, os fatores abordados ainda não são capazes de revelar se o programa é capaz de gerar desenvolvimento de forma qualitativa em todos os aspectos que cercam os envolvidos.

A pesquisa ainda evidenciou vários **pontos negativos** na execução da política, pois esta não oferece condições para que o agricultor se insira e sua burocracia acaba muitas vezes sendo responsável pelo afastamento de muitos agricultores. O **aspecto descontínuo** do programa não permite que a família de agricultores tenha progressos mais expressivos. Se uma vez cadastrados os agricultores comercializassem permanentemente com o programa, os impactos econômicos e na qualidade de vida seriam mais evidentes, resultando em mudanças significativas.

Para sanar alguma dessas deficiências, alguns dos agricultores estão engajados no fornecimento de produtos ao **PNAE** ou participam do programa **PAIS**. Tal participação pode ser resultado da desburocratização existente nesses programas, de tal maneira que agricultores participantes do PAA já estão dando preferência às vendas realizadas para a alimentação escolar. Todavia, a maioria dos entrevistados continua expondo que o PAA tem mais vantagens, que é melhor, podendo indicar o grau de legitimação conquistado, mesmo diante dos limites da política. Além da comercialização direta sem a necessidade do

atravessador, a preferência pelo PAA por parte dos agricultores familiares está atrelada ao seu tempo de execução e por seu pioneirismo no estabelecimento do mercado institucional para a agricultura familiar no Brasil.

O PAA demonstra um **caráter inovador e estratégico**, quais sejam: simplificar e agilizar o escoamento da produção; promover e ampliar a inserção socioeconômica dos agricultores familiares; disponibilizar alimentos adequados à nutrição das populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar; habilitar os agricultores familiares para controlar a comercialização de seus produtos, o que resulta no aumento real de suas rendas e no abandono de uma relação de desvantagem com os atravessadores.

Todavia, os **aspectos burocráticos**, a **morosidade** entre a finalização de um projeto e o início do outro e problemas com o **pagamento** advertem que algo precisa ser revisto para que o programa possa dar mais condições de execução e de uma participação mais ampla. O PAA desburocratiza o mercado institucional ao eliminar o processo licitatório, contudo, em sua execução, a burocracia continua sendo uma barreira.

Além do mais, o projeto não pode manter o baixo valor da cota anual por agricultor paralelamente com baixo índice de participação, muito pelo contrário, o governo deve sugerir um reajuste no valor, equivalente à ampliação no número de agricultores familiares atendidos para uma maior representatividade do programa diante das políticas de desenvolvimento rural.

Uma prova da **morosidade** e da **descontinuidade** é que os projetos elaborados e aprovados entre o final de 2011 e o início de 2012 para Lagoa Seca, até o presente momento (agosto de 2012), não foi iniciado por falta de recursos financeiros.

A pesquisa revela que o PAA está **legitimado** entre as instituições de apoio e os agricultores, contudo da forma que está sendo executado apresenta algumas imperfeições, pois os agricultores reclamam de determinados aspectos como: a demora do início do programa, a morosidade no pagamento, a cota injusta, etc.

O mercado institucional pode se configurar como um mercado promissor para a agricultura familiar, mas tem que respeitar o potencial produtivo dos agricultores, dando capacidade para seu progresso socioeconômico. Tais

implicações se aproximam das considerações de Ramonildes Alves Gomes (2012), em seu artigo sobre Políticas Públicas para o Semiárido, ressaltando que é preciso atentar para o fato de que, em certos contextos, os arranjos institucionais ainda carecem de aperfeiçoamento e as formas de regulação e de institucionalidades ainda são insuficientes e pouco eficazes no sentido de intervir na reprodução da desigualdade.

As **perspectivas futuras** para o programa está na possibilidade de que o mesmo deixe de ser um programa, uma política de governo e se efetive como política pública, ampliando com isso o valor das cotas, o número de participantes e os recursos. Isso também somado a mudanças mais específicas que precisam envolver a execução do programa, desde o espaço nacional até o espaço local, dando maior visibilidade à participação dos agricultores como atores ativos e protagonistas do desenvolvimento em âmbito local; aumentando o grau de mobilização e organização social, aspecto primordial e incisivo na determinação da dinâmica do desenvolvimento rural, de forma a direcionar suas habilidades e a conjuntura em que estão envolvidos para as prioridades e necessidades do rural.

Compreende-se que estudos posteriores poderão imprimir ritmos mais profundos de análise, considerando este trabalho uma contribuição aos estudos acerca das políticas públicas para agricultura familiar em Lagoa Seca. Pela heterogeneidade da agricultura familiar e das relações que envolvem esta categoria, novas pesquisas serão concebidas na busca de compreender as dinâmicas do mundo rural.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Patrícia Sampaio de; FROEHLICH, Elizângela; MENEZES, Marilda Aparecida de; RAMOS, Nerize Laurentino; SCHNEIDER, Sérgio; TRICHES, Rozane Márcia. **Alimentação escolar - PNAE e PAA: análise comparativa**. Porto alegre: UFRGS, 2010. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. (Pesquisa IPODE), 37p.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil**. Opin. Publica [online]. 2003, vol.9, n.1, pp. 124-147.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?**. Dados, 2010, vol.53, no.3, p.587-620.

BRASIL. **Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006**.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 02 de setembro de 2010.

_____.Lei de Criação: **Lei n.º 10.696, de 2 de julho de 2003** (Art. 19): http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm. Acesso em: 02 de setembro de 2010.

_____. **Lei 11947/09 | Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/711767/lei-11947-09>. Acesso em: 12 de abril de 2012.

_____.Regulamento: **Decreto 4.772**, de 02/07/2003, substituído pelo Decreto 5.873, de 16/08/2006, substituído pelo Decreto 6.447, de 07/05/2008: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6447.htm. Acesso em: 05 de agosto de 2011.

_____.**Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 5 (2007) -. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BROSE, Markus. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**/Markus Brose. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999, 2000 (reimpressão). 347 p.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. BIB, n. 61, 2006 pp 25-52.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA Ações da CONAB em 2003**. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_23_11_43_47_su_mario_paa_2003.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – Exercício 2004 – Sumário Executivo**. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/fde877dd13477274c476a900cda5ab27..pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – Ações da CONAB em 2005**. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/71b22e18728f04f71f61b7827f590e91..pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – Resultados das ações de 2006**. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/ff6e9beb3d6f8181faae46d008f337b7..pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos - Resultados das ações da CONAB em 2007**. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/4c0b014f5022de1cecf5c496fab14e..pdf>. Acesso em 20 de junho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – Resultados das ações da CONAB em 2008**. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/9329dc5ff538da846134ef7f8f9aefca..pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – Resultados das ações da CONAB em 2009**. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/bf5ce0ba335863effe2482532a820c32c..pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – Resultados das ações da CONAB em 2010**. Disponível em:

http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_04_05_16_19_56_su_mario_executivo_2010..pdf. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – Resultados das ações da CONAB em 2011**. Disponível em:

http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_23_11_42_24_su_mario_paa_2011.pdf. Acesso em 10 de março de 2012.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – legislação básica, 2011**. Disponível em:

http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_19_16_26_55_livro_etopa_-_dipai_-_versao_publico_externo_-_atualizacao_-_15_marco_2012_.pdf. Acesso em: 22 de abril de 2012.

COSTA, Islândia Bezerra da. **“Nessa terra, em se plantando tudo dá?” Política de soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural paraense, o caso do PAA/Islandia Bezerra da Costa.** – 2010. 333f.

CUNHA, Luis Henrique; PAULINO, Jonatta Sousa; MENESES, Valdênio Freitas. **O uso da idéia de território nas políticas públicas para o mundo rural como estratégia de Modernização.** XIV CISO – ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE – GT 15: Recomposição do rural: territórios e identidades. Recife, 2009.

DELGADO, Nelson Giordano. **Políticas econômicas, ajuste externo e agricultura.** In.: **Políticas públicas e agricultura no Brasil/** organizado por Sérgio Leite. – Porto Alegre: Ed. Da Universidades/UFRGS, 2001.

DELGADO, N. G.; C. Junia C.; Jader J. O, 2007. **Relatório de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).** Sociedade e Desenvolvimento Rural, n. 0, p. 18-39.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas.** Caderno de pesquisa nº 82, NEPP, 2009.

FAVARETO, Arilson. **A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural.** In. : NEVES, Delma Pessanha (org.). **Políticas Públicas: Reflexões em transversalidade.** Rio de Janeiro - Rede de Estudos Rurais – 2010.

FARIAS, João Araújo. **Programa de Educação Cooperativa para Técnicos em Agropecuária.** 2ª ed. Campina Grande – PB: Publicação do Departamento de Educação Cooperativista da ASTECOOP, 1986, p.4.

FARIA, Carlos A. P. de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventários sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol.18, no.51, p 21-29, fev. 2003.

FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Júlio Cesar. (orgs) **Geografia agrária: teoria e poder.** – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007. 384 p.

FURTADO, Celso, 1920 – **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural/** Celso Furtado. – 3 ed. Revista pelo autor. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GOMES, Ramonildes Alves, **O Semiárido brasileiro na perspectiva de Instituições e Organizações Não Governamentais (ONGs): Políticas Públicas para o Semiárido: uma visão crítica.** Apresentação oral no seminário PROCAD, Campina Grande – 2012.

GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro. **Desenvolvimento em (dês)construção: Provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia.** In: **Geografia agrária: teoria e poder** / Bernardo Mançano Fernandes, Marta Inez Medeiros Marques, Júlio Cesar Suzuki (orgs) – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007. 384 p.

GRISA, C., Schmitt, C.J., Mattei, L., Maluf, R.S., Leite, S.P. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate.** R. Janeiro, OPPA/UFRRJ/ActionAid, 2009, 24p.

HANKIVSKY, Olena. **Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models.** Political Research Quarterly August 25, 2010.

HESPAÑHOL, Antonio Nivaldo. **O desenvolvimento do campo no Brasil.** In: **Geografia agrária: teoria e poder** / Bernardo Mançano Fernandes, Marta Inez Medeiros Marques, Júlio Cesar Suzuki (orgs) – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007. 384 p.

IBGE, Censo agropecuario 2006. **Agricultura Familiar. Primeiros resultados. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.** MDA/MPOG, 2009. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2011.

_____, **Censo demográfico 2010.** Disponível em:
http://www.ibge.gov.br/censo2010/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=25. Acesso em: 13 de julho de 2010.

IVO, Anete Brito Leal. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado.** In: São Paulo Perspectiva. São Paulo, 18(2): abr/jun 2004, p. 57.

KAGEYAMA, Angela. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro** / Angela Kageyama. – Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento rural, 2008.

LEITE, Sergio (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil.** – Porto Alegre: Ed. Da Universidades/UFRGS, 2001.

LONG, N. **Sociología del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Colección Investigaciones.** México. Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social, 2007.

MARTELETO, Regina Maria; OLIVEIRA E SILVA, Antônio Braz de. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local.** Ci. Inf., Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ci/v33n3/a06v33n3.pdf>. Acesso em: 07 de julho de 2012.

MATTEI, Lauro. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Revista Sociedade e desenvolvimento rural.** Vol. 1, Num.1 (2007).

MENEZES, Marilda. MALAGODE, Edgard. **Os camponeses como atores sociais: a perspectiva da autonomia e da resistência.** IPODE, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO:
<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.
Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – compra direta local da agricultura familiar – CDLAF – MANUAL DE ORIENTAÇÃO AO PROPONENTE. Novembro/2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDR);
Secretaria Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (SESAN). **Manual operacional e de orientação ao programa de aquisição de alimentos – compra da agricultura familiar para doação simultânea – PAA municipal 2010.**

MIOR, Luiz Carlos, **Agricultores familiares, agroindústria e redes de desenvolvimento rural/** Luiz Carlos Mior. – Chapecó: Argos, 2005. 338p.

MOTA, Dalva Maria de.; SCHMITZ, Heribert.; FREITAS, Minervina Nascimento.
Pesquisa e Agricultura Familiar: Contribuição para o debate. Raizes, Campina Grande, vol. 26, n°s 1 e 2, p. 128-139, jan./dez. 2007

MULLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.** – Porto alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – p. 128, 2007.

MULLER, Pierre. **Un schéma d'analyse des politiques sectorielles.** In: **Revue française de science politique**, 35e année, n°2, 1985. pp. 165-189.

NASCIMENTO NETO, Manuel Pereira. **Estudo das experiências de produção agroecológica e comercialização por agricultores familiares do município de Lagoa Seca-PB/** Manuel Pereira Nascimento Neto - Bananeiras, 2009.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro.** Estud. av., São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001 . Disponível em www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a09.pdf

NAVARRO, Zander. **A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica.** A ser publicado em Casques, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro, e Navarro, Zander (2010), A agricultura

brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA/MAPA – 2010.

NEVES, Delma Pessanha. **Agricultura familiar: quantos ancoradouros!** In: **Geografia agrária: teoria e poder** / Bernardo Mançano Fernandes, Marta Inez Medeiros Marques, Júlio Cesar Suzuki (orgs) – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007. 384 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira.** Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>

PECQUEUR, Bernard. **O Desenvolvimento Territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul.** Raízes, Campina Grande, Vol 24. N°s 01 e 02, p. 10-22, jan./dez. 2005.

PEET, Richard. **Imaginário de desenvolvimento.** In: **Geografia agrária: teoria e poder** / Bernardo Mançano Fernandes, Marta Inez Medeiros Marques, Júlio Cesar Suzuki (orgs) – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007. 384 p.

PIRES, Élson L. S. **As lógicas espaciais e territoriais do desenvolvimento: delineamento preliminar dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos.** In: **Geografia agrária: teoria e poder** / Bernardo Mançano Fernandes, Marta Inez Medeiros Marques, Júlio Cesar Suzuki (orgs) – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007. 384 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SECA. Secretaria de agricultura. **Arquivo dos projetos do PAA.** Disponibilizado em março de 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SECA e COOPACNE. **Plano Diretor Participativo.** Fevereiro, 2006.

RAMOS, Nerize Laurentino. **As Redes de Atores no Semiárido Paraibano: Trilhas e Caminhos da ASA Paraíba** / Nerize Laurentino Ramos. – João Pessoa, 2009. 246 f.

SAMPAIO, Maria de Fátima Archanjo. **Relatório Técnico sob o olhar dos beneficiários: Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA).** Brasília, Outubro de 2006.

SANTOS, Elisângela Jerônimo dos. **Tarimba: Aspectos Históricos e culturais de Lagoa Seca (1929 – 1969)** / Elisângela Jerônimo dos Santos, - - Bauru, SP: Canal6, 2007.

SCHIMITT, Cláudia Job; GUIMARÃES, Leandro Alonso. **O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica.** Agriculturas - v. 5 - no 2 - junho de 2008.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio e MATTEI, Lauro. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004: 21-50.

SCHNEIDER, Sergio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010.

SILVA, Aldenôr Gomes da (org.). **Financiamento rural: dos objetivos às escolhas efetivas**. Porto Alegre: Sulina, 2008, 167p.

SILVA, Aldenor Gomes da; CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDEERLEY, Maria de Nazareth B. (org.) **Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil – João Pessoa** : Zarinha Centro de Cultura, 2009.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, June 2004.

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

TONNEAU, Jean Philippe. CUNHA, Luis Henrique. **Pesquisa em Desenvolvimento Territorial no Semi-Árido**. Raízes, Campina Grande, Vol. 24, nºs 01 e 02, p. 45-53, jan./dez. 2005.

TREMARIN, Ivan Cesar; SCHMITZ, José Antônio Kroeff; WAGNER, Saionara Araújo. **Desenvolvimento rural e agroindústria familiar: um estudo na Regional Sindical da Serra do Alto Taquari**. In: **A agricultura familiar à mesa: saberes e praticas da alimentação no Vale do Taquari** / organizado por Renata Menasche. – Porto Alegre: Editora da UGRGS, 2007.

VEIGA, José E. **Política agrícola diferenciada**. p. 31-47. In: Teixeira, E. C.; Vieira, W. da C. (Ed.) **Reforma da política agrícola e abertura econômica**. Viçosa-MG: UFV-FAPEMIG, 1996. 210p.

VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente & desenvolvimento** / José Eli da Veiga. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006. – (série Meio Ambiente; 5/coordenação José de Ávila Aguiar Cimbra)

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em Políticas Públicas**. Caderno de pesquisa nº 05, NEPP, 1988.

WANDERLEY, Maria De Nazareth Boudel. **O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade** / Maria de Nazareth Baudel Wanderley. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

APÊNDICE

Questionário para entrevista dos agricultores participantes do PAA

Nº Questionário: _____

Entrevista realizada dia:

____/____/____

TEMPO: Início da Entrevista: _____ Término: _____

Agricultor: _____

Sítio: _____

Associação: _____

Caracterização da Unidade Familiar:

1. Composição da família								
	Nome	Relação com o Chefe (A)	Idade	Sexo	Trabalho (B)	Tipo de atividade (C)	Estado civil (D)	Escolaridade (E)
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

(A)	(B)	(C)	(E)
1 Resp./Chefe	1 Tempo integral na UP	1 Agrícola	1 Analfabeto/nunca estudou
2 Cônjuge	2 Tempo-parcial: trabalha fora e dentro da UP	2 Não-agrícola	2 apenas lê e escreve
3 Filho (a)	3 Tempo-parcial na UP+Trab. Doméstico	3 Agrícola e não-agrícola	3 1ª a 4ª série completo
4 Genro	4 Tempo-parcial na UP+Estuda		4 1ª a 4ª série incompleto
5 Nora	5 Tempo integral fora da UP		5 5ª a 8ª série completo
6 Neto (a)	6 Somente trabalho doméstico		6 5ª a 8ª série incompleto
8 Avô (ó)	7 Somente estuda		
9 Irmão (ã)	8 Criança menor de 7 anos	(D)	7 2º grau completo
10 Outro	9 Idoso: apenas tempo-parcial na UP	1 Casado	8 2º grau incompleto
	10 Desempregado	2 Solteiro	9 Nível técnico
	11 Não Trabalha porque é deficiente ou inválido	3 Viúvo	10 Superior completo
		4 Divorciado/Desquitado	11 Superior incompleto
		5 Outros	12 Sem idade escolar

* Considerar trabalho integral de trabalho igual a 300 dias/ano

2. Se exercer atividade fora da unidade, responda:

	Atividade agrícola
	Atividades não-agrícola
1	Indústria
2	Comércio
3	Serviços auxiliares
4	Construção civil
5	Artesanato
6	Transporte
7	Comunicação
8	Serviço público
9	Outros

3. Os membros de sua família que trabalham fora fornecem algum tipo de ajuda nas atividades da UP?

() Sim () Não

4. A maior renda familiar vem da:

- () Atividade agrícola
() Atividade não-agrícola
() Aposentadoria/pensão

5. A família recebe algum outro tipo de benefício/ajuda em dinheiro?

() Sim () Não

Se sim, qual?

- () Bolsa família () Programa estadual
() Bolsa Escola () PETI
() Aux.Port.deficiê./Idoso () Vale gás
() Prog. municipal () Parentes/amigos/Organização Comunitária
() Seguro Safra () Outro: _____

Estrutura da propriedade:

6. Área: _____

7. Característica da propriedade:

() Própria () Arrendada

8. Característica da mão de obra utilizada:

Família, quantos: _____

Contratada, quantos: _____

Tempo?

() Permanente () Parcial () Outros _____

9. O que se produz?

10. Qual o destino da produção:

() Auto consumo

() Comercialização na própria propriedade

() Comercialização em feiras

() Comercialização com entrega em domicilio

() Comercializa no mercado institucional (Governo, Estado, prefeitura, etc)

11. Quais as tecnologias empregadas na produção?

() Aração () Culturas consorciadas () Curva de nível ()

Sementes

() Adubação química () Adubação orgânica () Capina e colhe
manualmente

() Capina e colhe com a ajuda de animal () Capina e colhe
mecanicamente

() Irrigação

12. Quais as principais dificuldades encontradas na produção?

() Falta de mercado

() Preços da comercialização

() Falta de assistência técnica

() Falta de apoio governamental

() Transporte

() Falta de sementes

() Custos de produção elevado

() Falta de mão-de-obra

() Falta de crédito

() outros _____

Sobre o PAA

13. Há quanto tempo participa do PAA?

() 1 ano () 2 anos () 3 anos () 4 anos () 5 anos () 6 anos

14. Como se deu seu ingresso no programa?

() Sindicato () Secretaria de Agricultura () Emater () Associação

() outro

15. Quais produtos você comercializa no PAA?

Abacate	Banana pacovan	Batata doce	Laranja pêra	Macaxeira	Tangerina	Ovos de galinha	Chuchu
Vagem	Limão	Alface	Cebolinha	Espinhafre	Couve	Pimentão	Goma de mandioca
Berinjela	Brocolis	Cenoura	Feijão verde	Repolho	Couve-flor	Beterraba	Galinha caipira
Cocada	Coentro	Abobora	Coentro	Abobora	Bolos	Doces	Outros:

16. A comercialização dos produtos no PAA representa em sua renda anual:

- () Maior parte da renda anual,
- () Parte significativa da renda anual,
- () Valor complementar da renda anual,
- () Valor irrisório,
- () Não sabe responder.

17. Você teria condições de produzir mais que a cota de R\$ 4.500,00 anuais?

- () Sim () Não

18. Você considera que a cota anual (R\$ 4.500,00) do PAA é:

- () muito satisfatória () satisfatória () pouco satisfatório
- () insatisfatória () não sabe responder

19. Como você avalia os preços pagos pela Conab?

- () muito satisfatória () satisfatória () pouco satisfatório
- () insatisfatória () não sabe responder

20. Quais as melhorias proporcionadas a sua produção através da sua participação no PAA?

- () Não ocasionou nenhuma melhoria () Compra de maquinário
- () Utilização de outras técnicas agrícolas () Contratação de mão-de-obra
- () aumento da propriedade () Aquisição de meios de transporte para a produção
- () outros: _____

21. E melhorias na sua qualidade de vida. Trouxe contribuições?

- () Sim () Não

Se sim, quais?

22. Como você avalia essas novas políticas criadas pelo governo?
() Ótima () Boa () Regular () Desnecessária () Não opinou

23. Como se deu sua participação no programa segundo os itens abaixo:

a) Na idealização do projeto:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

b) Na construção da proposta:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

c) Na escolha dos produtos para venda:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

d) Na escolha das entidades receptoras:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

e) Na escolha dos agricultores participantes:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

f) No cronograma de entrega:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

g) Na entrega dos produtos:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

h) Na prestação de contas:

() Participei ativamente () Tive uma participação regular
() Participei pouco () Participei muito pouco () Não tive nenhuma participação

24. Você pretende continuar participando do PAA?

() Com certeza () talvez () Não participarei () Não sei
Por quê?

25. Na sua opinião, quais os pontos positivos do PAA?

26. Na sua opinião, quais os pontos negativos do PAA?

27. Participa de algum outro programa ou política pública?

Sim Não

Se Sim, Qual: _____

Questionário para entrevista dos agricultores NÃO participantes do PAA

Nº Questionário: _____

Entrevista realizada dia:

____/____/____

TEMPO: Início da Entrevista: _____ Término: _____

Agricultor: _____

Sítio: _____

Associação: _____

Caracterização da Unidade Familiar:

1. Composição da família								
	Nome	Relação com o Chefe (A)	Idade	Sexo	Trabalho (B)	Tipo de atividade (C)	Estado civil (D)	Escolaridade (E)
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

(A)	(B)	(C)	(E)
1 Resp./Chefe	1 Tempo integral na UP	1 Agrícola	1 Analfabeto/nunca estudou
2 Cônjuge	2 Tempo-parcial: trabalha fora e dentro da UP	2 Não-agrícola	2 apenas lê e escreve
3 Filho (a)	3 Tempo-parcial na UP+Trab. Doméstico	3 Agrícola e não-agrícola	3 1ª a 4ª série completo
4 Genro	4 Tempo-parcial na UP+Estuda		4 1ª a 4ª série incompleto
5 Nora	5 Tempo integral fora da UP		5 5ª a 8ª série completo
6 Neto (a)	6 Somente trabalho doméstico		6 5ª a 8ª série incompleto
8 Avô (ó)	7 Somente estuda		
9 Irmão (ã)	8 Criança menor de 7 anos	(D)	7 2º grau completo
10 Outro	9 Idoso: apenas tempo-parcial na UP	1 Casado	8 2º grau incompleto
	10 Desempregado	2 Solteiro	9 Nível técnico
	11 Não Trabalha porque é deficiente ou inválido	3 Viúvo	10 Superior completo
		4 Divorciado/Desquitado	11 Superior incompleto
		5 Outros	12 Sem idade escolar

* Considerar trabalho integral de trabalho igual a 300 dias/ano

2. Se exercer atividade fora da unidade, responda:

	Atividade agrícola
	Atividades não-agrícola
1	Indústria
2	Comércio
3	Serviços auxiliares
4	Construção civil
5	Artesanato
6	Transporte
7	Comunicação
8	Serviço público
9	Outros

3. Os membros de sua família que trabalham fora fornecem algum tipo de ajuda nas atividades da UP?

() Sim () Não

4. A maior renda familiar vem da:

- () Atividade agrícola
() Atividade não-agrícola
() Aposentadoria/pensão

5. A família recebe algum outro tipo de benefício/ajuda em dinheiro?

() Sim () Não

Se sim, qual?

- () Bolsa família () Programa estadual
() Bolsa Escola () PETI
() Aux.Port.deficiê./Idoso () Vale gás
() Prog. municipal () Parentes/amigos/Organização Comunitária
() Seguro Safra () Outro:

Estrutura da propriedade:

6. Área: _____

7. Característica da propriedade:

() Própria () Arrendada

8. Característica da mão de obra utilizada:

Família, quantos: _____

Contratada, quantos: _____

Período de vigência dos contratados?

() Permanente () Parcial () Outros _____

9. O que se produz?

10. Qual o destino da produção:

() Auto consumo

() Comercialização na própria propriedade

() Comercialização em feiras

() Comercialização com entrega em domicílio

() Comercializa no mercado institucional (Governo, Estado, prefeitura, etc)

11. Quais as tecnologias empregadas na produção?

() Aração () Culturas consorciadas () Curva de nível ()

Sementes

() Adubação química () Adubação orgânica () Capina e colhe
manualmente

() Capina e colhe com a ajuda de animal () Capina e colhe
mecanicamente

() Irrigação

12. Quais as principais dificuldades encontradas na produção?

1() Falta de mercado

2() Preços da comercialização

3() Falta de assistência técnica

4() Falta de apoio governamental

5() Transporte

6() Falta de sementes

7() Custos de produção elevado

8() Falta de mão-de-obra

9() Falta de crédito

10() outros _____

13. Participa de algum programa ou política pública?

() Sim () Não

Se Sim, Qual: _____

14. Conhece o programa de aquisição de alimentos?

1() Sim 2() Não

15. Você gostaria de participar do programa?

1() Sim 2() Não

Por que?

16. Desde 2006 quais as principais transformações vivenciadas na propriedade?

Não ocasionou nenhuma melhoria Compra de maquinário

Utilização de outras técnicas agrícolas Contratação de mão de obra

Aumento da propriedade Aquisição de meios de transporte para a produção

Outros: _____

17. E melhorias na sua qualidade de vida. Teve alguma melhoria?

Sim Não

Se sim, quais?