

O Programa Nacional de Aquisição de Alimentos e agricultura familiar no Vale do Ribeira, Paraná, Brasil

*The Food Acquisition National Program and family farming
at Ribeira Valley, Paraná State, Brazil*

Dayana Lilian Rosa Miranda^a
Bruno Martins Augusto Gomes^b

^aDoutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela
Universidade Federal do Paraná (MADE/UFPR), Curitiba, PR, Brasil.
End. Eletrônico: dayana.l.rosa@gmail.com

^bProfessor Adjunto do Departamento de Turismo, Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Sociedade da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
End. Eletrônico: gomesbma@gmail.com

doi:10.18472/SustDeb.v8n1.2017.18462

Recebido em 04.11.2016

Aceito em 07.02.2017

ARTIGO - VARIA

RESUMO

Estimular o desenvolvimento dos territórios rurais implica em orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam inclusive o agricultor familiar. Nesse sentido, este artigo tem por objetivo analisar os efeitos do Programa Nacional de Aquisição de Alimentos – PAA no cenário da agricultura familiar, a partir de um estudo em Rio Branco do Sul e Itaperuçu, municípios paranaenses do Vale do Ribeira. Como resultados constatou-se que o Programa tem um papel estratégico para potencializar a produção de alimentos da agricultura familiar nos municípios analisados, assegurando preço justo, valorizando a agrobiodiversidade e a cultura alimentar, gerando renda e incluindo os agricultores em processos de comercialização local, apesar das mudanças pontuais que devem ser realizadas. Conclui-se que a situação da atividade foi otimizada se realizado um comparativo desde década de 1970. Apesar de uma forte dependência dos beneficiários em relação ao Programa, é evidente a importância e a melhoria nas políticas públicas de financiamento e apoio à agricultura familiar.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Agricultura Familiar. PAA. Vale do Ribeira.

ABSTRACT

The stimulation of rural development requires tailoring public policies in order to fit the demands of communities and of civil society organizations, thus recognizing the specificities of each territory and offering development tools that attend family farmers' needs. This article aims to analyze the effects that the National Program for Food Acquisition – PAA (in Portuguese) has on family farming through a case study at Rio Branco do Sul and Itaperuçu, municipalities of the Ribeira Valley, in the Brazilian State of Parana. Results show that the Program has a strategic role in fostering food production in local family farms, while ensuring price fairness, agricultural biodiversity and traditional foods. PAA was also discovered to involve farmers in the local market chain in spite of the specific changes that should be applied. It is concluded that the situation of local family farming has improved since the 1970s. Although beneficiaries remain highly dependent on the Program, the improvement regarding public policies and funding support for family farmers is evident.

Keywords: Public Policies. Family Farming. PAA. Ribeira Valley.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças nos modos de produção a partir da agricultura em escala promoveram transformações no que tange ao saber fazer dos agricultores familiares. Essa “nova agricultura” modernizadora, gerou uma nova dinâmica no meio rural. Houve a modernização da agricultura, com novas tecnologias para o campo, que trouxe também ao pequeno agricultor ou agricultor familiar um distanciamento dessas inovações, com limitações aos modos de produção, colocando-o à margem da competitividade de mercado e com baixo poder de barganha das propriedades de nível familiar. Assim, esse processo de modernização também foi responsável pela inviabilidade da produção, “obrigando” muitos desses produtores a venderem suas terras, ou a viverem em condições de miséria rural, abandonados pelos programas excludentes de incentivo à modernização da agricultura nacional. A compreensão dessa condição marginal em termos de integração produtiva, sem acesso a crédito, terras, tecnologias para o campo, mão de obra e insumos de produção adaptados à realidade local é compartilhada por diversos autores como Altieri & Rosset (1995); Silva (2003); Balsan (2006); Almeida (1997); Wanderley (1985); Souza *et al.* (2006); Yang & Zhu (2010); Bossetti (2013).

Nesse sentido, há mais de uma década, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA (2003) fez uma publicação admitindo que até então o Governo Federal não conseguiu implementar políticas públicas que sejam efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro. Como medida para combater tal panorama, cria-se então no mesmo ano, pelo governo Lula, o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos – PAA, que tem como objetivo promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar nacional.

Entre os programas governamentais de auxílio à manutenção e desenvolvimento da agricultura, pode-se citar o PAA como sendo o mais acessado pelos agricultores familiares nos municípios de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, no Paraná. Em geral, os alimentos são adquiridos pelo governo a um preço justo, haja vista que se baseia nos preços praticados nos mercados regionais, fazendo com que seja evitada a exploração por parte de atravessadores e/ou por meio da venda dos produtos para a Central de Abastecimento – Ceasa.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar os efeitos do Programa Nacional de Aquisição de Alimentos nos municípios paranaenses de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, do Vale do Ribeira, desde a criação do programa até o ano de 2014.

A região do Vale do Ribeira – Paraná conta com ricos patrimônios ambientais e culturais, porém, acusa baixa qualidade de vida e desenvolvimento econômico da população, fato que pode ser constatado pelo Índice de Desenvolvimento Humano médio da região que é de 0,63, apresentando os municípios do Vale do Ribeira os mais baixos IDHs entre os estados de São Paulo e Paraná (PNUD, 2013).

O recorte do objeto de estudo compreende dois dos sete municípios que compõem a porção paranaense do Vale, assim sendo, as cidades de Rio Branco do Sul e Itaperuçu. Estas apresentam uma situação delicada ao direcionarmos olhares para a realidade atual da agricultura familiar local, tendo em vista as cadeias produtivas que se instalaram ao longo dos anos e que ainda se fazem presentes, marcando uma forte exploração local de recursos ambientais. Tem-se, portanto, a exploração de minérios, principalmente do calcário para produção de cimento pela Votorantim Cimentos, o cultivo do *Pinus elliottii* (Engelm) e *Eucalyptus saligna* (Sm) para exploração de madeira e posterior fabricação de celulose fora da localidade pela Trombini Industrial S.A., e ainda a exploração latifundiária crescente da atividade pecuária, com destaque para os rebanhos de boi e búfalo; vindo tais atividades a impactar seriamente a agricultura familiar local ao que concerne sua manutenção e desenvolvimento, assim como aspectos ligados à sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política dos residentes.

Dessa forma, optou-se por adotar a pesquisa qualitativa dada à percepção aproximada da natureza dos fenômenos observados. Segundo Dencker (2001, p. 97), “a metodologia qualitativa permite uma análise das causas, condições e frequência de determinadas situações sociais, permitindo a compreensão de problemas, estruturas, sistemas e processos”. Como estratégia da pesquisa, optou-se por adotar a abordagem de estudo de caso, pois este permite uma compreensão mais detalhada acerca da complexidade dos processos que envolvem a agricultura familiar local. A coleta dos dados foi feita por meio de um roteiro de entrevista juntamente com a gravação das entrevistas. Os dados foram coletados entre fevereiro e outubro de 2014 com agricultores e agricultoras familiares, gestores intermediários dos programas de governo e poder público local, sendo realizadas no total 29 entrevistas. Para fins metodológicos, criou-se a categoria “gestores intermediários”, pois tais lideranças, além de serem agricultores familiares, detêm articulação com o poder público local e instituições ligadas à agricultura familiar local, atuando também na gestão do PAA em âmbito municipal. Após a coleta dos dados foi feita a transcrição literal das entrevistas. Então, realizou-se a análise dessas transcrições e de informações complementares anotadas no diário de campo a partir do referencial teórico.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL E A AGRICULTURA FAMILIAR

Guimarães (1977), em sua obra intitulada “Quatro Séculos de Latifúndio”, considerou o latifúndio brasileiro como herança de uma estrutura constituída no Brasil durante o período colonial. Guimarães (1977) destaca que o latifúndio e o Brasil nasceram praticamente juntos, dada a implantação das capitanias hereditárias baseada na concessão de terras pelo Estado. O autor considera que a concentração de terras, ocasionada pela concessão destas para a formação de colônias de povoamento no território gerou uma forte e acirrada exclusão social. Assim, o panorama da generalidade da estrutura agrária brasileira que se formou, e que inclusive perdura até a atualidade, é reforçado pelo aumento de poder das elites fundiárias e a conseqüente exclusão daqueles que acabaram por ficar à margem do sistema.

A partir do século XX a intervenção do Estado se deu por meio das políticas públicas que induziam a agricultura a se modernizar e a incorporar crescentemente o progresso tecnológico, cerne das transformações técnico-produtivas e da penetração do capitalismo no campo. Tomando por base a obra de Silva (2003), nascia nos anos 1950 no Brasil um planejamento sistemático da economia pautado nas missões econômicas norte-americanas realizadas no país no final da década de 1940 – no contexto do projeto nacionalista de Getúlio Vargas e na estratégia de desenvolvimento pensada pela então Comissão Econômica para a América Latina – Cepal. A estratégia baseava-se na promoção de matéria-prima por conta do setor agrícola nacional visando o desenvolvimento da indústria e a conseqüente redução das importações, vindo então a agricultura “sustentar” a crescente população urbana no Brasil, assim como gerar as receitas cambiais por meio de exportações de produtos primários. Sob a ótica de Bosseti (2013) a ideia era que a agricultura desempenhasse um papel subsidiário na industrialização do país, gerando divisas no campo da exportação, alimentos baratos no mercado interno e, ainda, constituísse em um mercado consumidor de artigos industriais.

Sob a visão de Silva (2003), se consolida nos anos 1960 o início da industrialização/modernização da agricultura no Brasil, gerando o que se pode chamar de divisão social do trabalho e de transformação das condições dos antes agricultores, agora em operários assalariados do capitalismo, caracterizando

uma perda gradativa da autossuficiência agrícola de que dispunha o meio rural em substituição dos meios de produção, como máquinas e insumos para o campo.

Por sua vez, na década de 1970, durante a ditadura militar, surge uma política nacional voltada para a agroindústria, sob o domínio do capital industrial financeiro e ao processo global de acumulação. Essa fase é caracterizada pela constituição dos complexos agroindustriais (CAIs), como define Silva (2003), sob a forma de junção e concentração de capitais industriais, dando origem às associações limitadas, cooperativas rurais, sociedades anônimas, entre outras. Segundo o autor, tal fato marca o início de uma forte concentração de propriedade da terra, em que a evolução da estrutura fundiária no país é reafirmada no sentido concentrador e excludente.

Sob a concepção de Bianchini (2010), o setor público interviu e reorganizou o cooperativismo por um novo ciclo de desenvolvimento, pautado na priorização do modelo modernizador que propiciou a criação, na década de 1970, de órgãos importantes como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, com seus centros regionais de pesquisas especializadas na esfera federal. No estado do Paraná foi criada a base de dados de Pesquisa Agropecuária – Embrater, cujo objetivo foi unificar as Associações de Créditos e Extensão Rural – Ascars, o Instituto Agrônomo do Paraná – Iapar, assim como centro estadual de pesquisa integrado em rede com a Embrapa e ao Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater, que por sua vez incorporou a Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio – Acarpa, integrando também à Embrater e ao Sistema Brasileiro de Extensão Rural – Sibrater, entre outros.

Segundo o mesmo autor, criou-se também o Sistema Nacional de Crédito Rural, com altos subsídios de crédito destinados ao atendimento de determinados produtos, concentrando-se regionalmente (Sul e Sudeste do Brasil) e em determinadas categorias de agricultores (médios e grandes agricultores). Assim foi priorizada a agroindústria por meio do financiamento de compra de máquinas, sementes, agroquímicos e demais insumos.

O intento modernizador previa, então, a substituição de elementos produzidos internamente por insumos e tecnologias importadas, que eram facilmente adquiridas pelo acesso ao crédito rural, determinando, dessa forma, o endividamento e a dependência dos agricultores, somando assim aos primeiros indícios do caráter excludente da denominada “modernização conservadora” da agricultura brasileira (GUIMARÃES, 1977; WANDERLEY, 1985; SILVA, 2003; SOUZA *et al.*, 2006).

Gazolla (2004) ratifica a ideia acrescentando que esse processo, designado pela academia como “Revolução Verde”, consistia basicamente na transposição e adaptação do padrão de modernização agrícola dos países desenvolvidos, aplicados por agências internacionais, para os países em desenvolvimento, como o Brasil, que contou com fortes incentivos de governo, como a facilidade de crédito e pesquisas em extensão rural visando à disseminação e implantação do modelo.

Segundo Balsan (2006), junto ao processo de difusão da modernização do setor agrícola, ocorre um processo de especialização da agricultura em escala nacional. Em determinadas regiões desenvolveu-se e modernizou-se a produção de culturas que, embora presentes em economias familiares, são consideradas típicas de uma agricultura comercial, a exemplo da cana-de-açúcar, o algodão, o fumo e o café, nas regiões Nordeste e Sudeste, e o arroz, o trigo, a soja e a uva, na região Sul. Silva (2003) expõe que, com isso, crescem os cultivos de grande escala baseados nas monoculturas¹, determinados pela demanda econômica e interesses de agentes externos.

As alterações no modo de produzir e organizar a produção agrícola nacional incitaram então uma reorganização do espaço geográfico, adequando-o às novas condições de produção definidas, em geral, pelos interesses do Estado e dos grandes grupos econômicos capitalistas. Na visão de Almeida (1997), a integração da agricultura à indústria não significa, simplesmente, uma mudança de ordem quantitativa (comprar, produzir e vender mais), mas também uma transformação radical das estruturas internas do país e dos sistemas de produção da agricultura familiar (espaciais, de produção e comercialização, assim como sociais).

Sob o ponto de vista de Silva (2003) as condições econômicas, sociais e políticas impostas pela modernização agrícola brasileira indicam disparidade entre diferentes classes sociais, marginalizando diretamente as classes menos favorecidas como os agricultores com baixo poder aquisitivo, pequenos proprietários e agricultores familiares. Logo, é emergencial a necessidade de mudança de cultura que parece estar arraigada no cenário político brasileiro: a representação do rural como agrícola, onde o crescimento substancial da produtividade é estimulado em função do crescimento econômico e não em função do desenvolvimento rural sustentável, levando em conta os aspectos sociais, ambientais, políticos e culturais ante o econômico, opinião compartilhada por diversos autores pesquisados (CAPORAL; COSTABEBER, 2002; FREITAS *et al.*, 2010; LEITE, 2011).

Diante do exposto pode-se afirmar que o futuro das ações institucionais ligadas à agricultura podem tomar duas frentes de atuação:

continuar a trilhar o caminho de apoiar prioritariamente grandes unidades agrícolas voltadas para agroexportação e os estabelecimentos familiares já integrados nos mercados – deixando em segundo plano as iniciativas de inserção produtiva das situações de pobreza rural, ou, ao invés disso, fazer uma opção de médio prazo, visando à inserção social e produtiva de agricultores familiares historicamente excluídos das políticas públicas (CAZELLA, 2012).

3 O PROGRAMA NACIONAL DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

Desde o final do século XX, no que tange aos avanços no debate público institucional e iniciativas voltadas à valorização da agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional das classes menos favorecidas, houve uma mudança na compreensão e atuação por parte do poder público, com a oferta de incentivos voltados ao setor em termos de desenvolvimento rural (BONNAL; KATO, 2011; GAZOLLA, 2004; GHIZELINI, 2010).

A partir do ano de 2003, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, implantou o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com o objetivo de adquirir produtos da agricultura familiar e assim formar estoques de alimentos, promover o controle de preços e realizar a doação simultânea para famílias e grupos sociais em situação de insegurança alimentar. Ao mesmo tempo promove a geração de renda para famílias de pequenos agricultores em situação de vulnerabilidade social e econômica.

O Programa foi instituído pelo art. 19 da Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003, posteriormente atualizado pela Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto n. 7.775, de 04 de julho de 2012, e alterado pelo Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014 e pelas resoluções do Grupo Gestor e além de outros regulamentos.

Portanto, o objetivo primordial do PAA é garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Assim, existem dois públicos distintos beneficiários do Programa: os fornecedores e os consumidores de alimentos, ou seja, os agricultores familiares e a população em situação de insegurança alimentar. Podem acessar a política pública aqueles agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que atendam basicamente aos requisitos previstos no art. 3º da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, atendendo aos requisitos de não deter área maior do que quatro módulos fiscais; se utilize predominantemente de mão de obra familiar; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Basicamente o Programa adquire alimentos produzidos na agricultura familiar (*in natura* e/ou processados), com isenção de licitação, e preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais. Os limites atuais disponíveis por família agricultora foram instituídos pelo Decreto 7.775, de 04 de julho de 2012, sendo até R\$ 8 mil para Compra Direta (CDAF), R\$ 8 mil para Formação de Estoque (CPR Estoque) e pelo Decreto 8.293, de 12 de agosto de 2014, sendo R\$ 8 mil para a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CDS).

Os alimentos adquiridos pelo Programa são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, sendo também distribuídos para programas sociais públicos e entidades filantrópicas, abastecendo creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades assistenciais e/ou beneficentes.

O PAA é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e executado pelos estados e municípios e pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. Os projetos em âmbito local são geridos pelos agricultores e organizações representativas de classe, e o estabelecimento de regras e o acompanhamento da execução são realizados por um Grupo Gestor, de caráter deliberativo, formado por representantes do MDS, MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Ministério da Fazenda – MF e Ministério da Educação – MEC.

O MDS firma convênios com prefeituras municipais que se responsabilizam por implementar o Programa, e a Conab opera diretamente com associações e sindicatos de agricultores familiares. Além da execução do Programa pela Conab e pelos municípios, o MDS firma também convênios com Governos Estaduais, uma vez que estes são responsáveis em implementar o Programa diretamente nos municípios e regiões, contratando cada agricultor de forma individual. Dessa forma, o Programa propicia ao Estado adquirir alimentos diretamente de agricultores familiares sem que seja necessário nenhum tipo de atravessador externo.

A lei que institucionaliza o PAA propõe um reordenamento do funcionamento e da dinâmica da burocracia estatal no que se refere às compras institucionais de alimentos. A partir do Programa, as compras de alimentos passam a ser realizadas de forma descentralizada em todo o território nacional, seja em âmbito municipal ou regional, de forma a garantir que os agricultores familiares participem diretamente do processo de comercialização e que residam próximo dos locais de entregas. Além da participação e autonomia do processo produtivo do saber fazer tido pelos agricultores familiares, as culturas adquiridas pelo Programa passaram a respeitar a lógica produtiva e aptidão agrícola da localidade, fortalecendo dessa forma a produção local de alimentos, além de contribuir para a manutenção da agricultura familiar.

Os recursos utilizados para a manutenção do PAA, por sua vez, são oriundos do MDS e do MDA, divididos de acordo com as modalidades apresentadas no Quadro 01, enviado em anexo ao presente documento.

Quadro 01 – Modalidades e distribuição de recursos do PAA.

Modalidade	Fonte de Recursos	Executor	Forma de acesso
Compra Direta	MDS/MDA	Conab	Individual, cooperativa, associação e grupo informal
Formação de estoque pela agricultura familiar	MDS/MDA	Conab	Cooperativa e associação
Compra com Doação Simultânea	MDS	Conab, Estados e Municípios	Individual, cooperativa, associação e grupo informal
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite “Programa do Leite”	MDS	Estados do Nordeste e norte de Minas Gerais	Individual, cooperativa, associação e grupo informal

Fonte: Cartilha PAA, MDA (2012).

A modalidade Compra Direta tem como finalidade a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação. Já a modalidade de Apoio à Formação de Estoques objetiva apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao poder público.

Na modalidade Compra com Doação Simultânea, prevê-se o atendimento de demandas locais de suplementação alimentar, promovendo o Direito Humano à Alimentação Adequada. A modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino. Os alimentos podem ser adquiridos *in natura* ou processados. Por fim, a modalidade PAA Leite visa contribuir para o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e também incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares, obedecendo aos requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

Considerado pelo Governo Federal como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA constitui-se em um mecanismo complementar ao Pronaf, funcionando o Programa de Aquisição de Alimentos como um instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, propiciando ao final do processo produtivo a comercialização certa, no momento em que o esforço do pequeno produtor precisa ser recompensado com recursos que remunerem o investimento e a mão de obra e lhe permita reinvestir e custear as despesas de sobrevivência de sua família.

Assim sendo, o PAA passa a ter papel estratégico no cenário da agricultura familiar brasileira, potencializando a produção de alimentos e, conseqüentemente, colaborando para a manutenção da atividade, valorizando a diversidade ecológica e produtiva, a cultura alimentar, gerando renda para o campo, assegurando um preço justo aos produtos comercializados e ainda fomentando os mercados e a comercialização local.

Assim, o Programa é considerado um dos principais agentes da distribuição de alimentos para a população brasileira em situação de pobreza, contribuindo significativamente para a exclusão do Brasil do Mapa da Fome das Nações Unidas, conforme relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2014). De acordo com o relatório, cinco fatos primordiais contribuíram para esse dado, sendo estes devido ao (i) aumento da oferta de alimentos no país, (ii) aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real de 71,5% do salário mínimo e geração de 21 milhões de empregos; (iii) o acesso ao Programa Bolsa Família por 14 milhões de famílias; (iv) a oferta da merenda escolar para 43 milhões de crianças e jovens; e (v) os avanços em governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea.

No entanto, alguns estudos mais recentes² apontam para o limite do Programa relacionado à sua abrangência em nível nacional ao considerarmos o volume de recursos disponibilizados versus o número de beneficiários atingidos. Na análise realizada por Hespanhol (2013), pode-se verificar que em 2011 o número de produtores participantes do PAA representa apenas 3,68% do total de estabelecimentos de agricultores familiares contabilizados pelo Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano de 2006, acusando um baixo índice relacionado ao número de agricultores beneficiados pela política pública ante a importância que esta representa para a manutenção e desenvolvimento da atividade da agricultura familiar e segurança alimentar no país. Ainda em se tratando da distribuição espacial dos recursos em território nacional, há uma predominância da alocação dos recursos destinados ao PAA para as regiões Nordeste e Sul, conforme ilustra o Quadro 2 em anexo.

Quadro 02 – Evolução dos recursos aplicados no PAA entre os anos 2003 e 2012, por região

Total	Ano	Regiões				
		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
81.541.207	2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249
107.185.826	2004	3.386.044	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831
112.791.660	2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492
200.667.394	2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564
228.352.963	2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840
272.929.439	2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175
363.381.941	2009	13.224.101	102.838.205	15.550.480	78.842.348	152.926.807
379.735.466	2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115
451.036.204	2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257
586.567.131	2012	43.282.942	153.226.887	37.722.673	131.776.716	220.557.912
Total Geral		59.742.876	832.136.912	220.227.218	79.903.985	992.178.24

Fonte: Conab/Gecaf (2013).

Ressalta-se que o presente estudo não pretende discutir a fundo as fragilidades relacionadas ao PAA em nível nacional, embora tais fragilidades não possam ser desprezadas. Assim, detemos como proposta analisar os efeitos do Programa em nível municipal, partindo a análise de um recorte sob a ótica dos sujeitos envolvidos com a política pública na região em que o Programa destina a maior parte de seus recursos, tratando este então de dois municípios localizados na região Sul do país.

4 EFEITOS DO PAA NA AGRICULTURA FAMILIAR: A VISÃO DOS SUJEITOS DO VALE DO RIBEIRA

Durante o período analisado, o responsável pelos projetos existentes do PAA (modalidade Compra Direta) nos municípios em parceria com a Conab é a Associação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrícola de Rio Branco do Sul – Acars, a Associação de Produtores Rurais da Agricultura Familiar de Itaperuçu – Aprafi e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar de Itaperuçu – Sintraf, em Itaperuçu. A Emater local também tem participação efetiva no Programa, auxiliando os agricultores familiares por meio de reuniões periódicas para discussão do PAA, assistência técnica de produção e oferta de cursos e palestras no meio rural, capacitando assim os “homens e mulheres da terra”.

Há ainda a Central de Distribuição de Alimentos, um projeto conjunto entre técnicos, agricultores e entidades locais ligadas à agricultura familiar nos municípios de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. A Central atenderá à demanda dos alimentos produzidos na região do Vale do Ribeira, sendo sua sede construída em Rio Branco do Sul. Por meio da Central haverá um auxílio na organização da produção agrícola local por meio do fomento à diversificação de culturas, bem como no processamento (triagem, lavagem, corte e embalagem) e comercialização final dos alimentos produzidos localmente, funcionando o local também como um centro de treinamento e aperfeiçoamento dos agricultores para a formação associativista/

cooperativista e disseminação de técnicas agroecológicas, tendo sido inaugurada em novembro de 2014.

Segundo dados da Emater (2014) pesquisados, de 2011 a 2014, o Governo Federal, via PAA, repassou mais de R\$ 2.000.000,00, apoiando mais de 600 famílias da agricultura familiar em Rio Branco do Sul. O Projeto 2009/10 beneficiou 165 agricultores com R\$ 449.000,00; o de 2010/11, 224 agricultores em R\$ 672.000,00; já o Projeto 2012/13, 248 agricultores com R\$ 1.116.000,00. Nota-se, a partir de tais dados, que o projeto cresceu, beneficiando mais agricultores e agricultoras familiares e ganhando relevância econômica, social e político-institucional.

Já em Itaperuçu, segundo relatos do presidente do Sintraf, via sindicato foram beneficiadas, de 2011 a 2014, cerca de 300 famílias locais cadastradas por meio da política pública, que venderam seus produtos de origem convencional para o PAA. Apesar desses alimentos não serem produzidos com adubos químicos e/ou sintéticos e agrotóxicos, são classificados como sendo de origem convencional pela ausência de certificação orgânica.

O Programa beneficiou, na etapa 2012/13, 130 famílias, com um total de R\$ 585.000,00, recebendo um aditivo de repasse no Projeto 2013/14, beneficiando assim 170 agricultores, em um total de R\$ 306.000,00 de repasse via PAA. Já via Associação – Aprafi foram cadastrados no Programa em 2011/12, 84 agricultores familiares, com um montante de repasse de R\$ 258.000,00, e no Projeto 2012/2013, 122 agricultores familiares, com um repasse no valor de R\$ 549.000,00, esclarecendo que para o repasse de 2014, a Associação espera beneficiar cerca de 136 produtores rurais, em aproximadamente R\$ 1.080.000,00. Foi constatada ainda uma indefinição na articulação do PAA, realizada em um momento pela Associação, outro pelo Sindicato, e em outro pela prefeitura.

Segundo relatos dos gestores intermediários do Programa, em ambos os municípios o recurso do PAA previsto tanto para o ano de 2014 quanto para 2015 encontra-se atrasado quanto a datas de repasse.

Entre o universo de agricultores e agricultoras familiares entrevistados (19 no total), residentes nos municípios de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, 16 deles participam do PAA vendendo produtos, sendo que apenas três não participam ou nunca participaram do Programa e, destes, apenas um entrevistado desconhece a política pública.

Na opinião dos agricultores e agricultoras familiares entrevistados, o PAA ajuda a agricultura familiar a manter-se em atividade, gerando renda para o campo e contribuindo para o manutenção da produção agrícola:

Fortalece porque é um dinheiro extra que entra, porque o agricultor pode fazer muito mais que um PAA. Por exemplo, o PAA é bom pra ter renda, pra você preencher uma cota, e o que sobra de excedente nós podemos consumir, “fica pro gasto”, não precisando então comprar feijão, milho verde, abóbora, entre outros produtos que entregamos para o Programa. Além disso, eu posso vender o excedente também para o mercado, para particulares, e o dinheiro que entra da cota, se bem administrado, dá para investir na propriedade e dar continuidade à produção agrícola (AGRICULTOR FAMILIAR, 65 ANOS).

No entanto, o sentimento de que somente a política pública é pouco para desenvolver a agricultura familiar local se mostra presente: *“Não tem outra coisa para ajudar na agricultura. Somente vender feijão, milho e poncã é muito pouco”* (AGRICULTOR FAMILIAR, 52 ANOS).

Na visão dos gestores intermediários do Programa, há um consenso geral de que o PAA fortalece a agricultura familiar local no sentido de mantê-la em atividade, propiciando ao agricultor uma forma de acesso ao mercado, a produção de alimentos para venda e consumo, e a diversificação de alimentos na mesa; mas todos os entrevistados corroboram para o fato de que somente a política, como incentivo à produção agrícola voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar, é pouco. Como podemos perceber na fala de um dos gestores intermediários locais: *“O agricultor, por pouco que seja, pode contar com esse dinheiro para melhorar a propriedade. Muitas famílias são totalmente dependentes do PAA”* (AGRICULTOR FAMILIAR, 50 ANOS, GESTOR INTERMEDIÁRIO).

Já na visão do poder público local, há uma relativização dos pontos de vista, revelando que o Programa incentiva a produção, diversifica os alimentos consumidos e garante renda para os agricultores familiares. Quando indagados sobre se em sua opinião o PAA permite o fortalecimento da agricultura local, todos os representantes do poder público local responderam que sim:

Sim, com certeza. As pessoas que estão inscritas no projeto têm uma renda garantida, além do Programa incentivar a produção. Em uma área que não era mais utilizada para produção, o agricultor passa a utilizar novamente (SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL, 57 ANOS, PODER PÚBLICO).

Sobre o que poderia ser melhorado na política pública, na visão do poder público, a abrangência do Programa deveria ser maior, de modo a beneficiar uma maior quantidade de agricultores familiares por meio de uma cota maior, que até dezembro de 2014 encontrava-se na faixa de R\$ 6.500,00 ao ano. Mas, algumas limitações que envolvem o desenvolvimento do Programa se mostram evidentes:

Para o Programa melhorar eu acho que deveria ser aumentada a cota e incluir mais agricultores no processo. Tem demanda para aumentar, mas as Associações não dão conta de tratar diretamente com os agricultores e também não há um lugar adequado para receber os alimentos. Agora, a Central é a esperança para ajeitar tudo isso (SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL, 34 ANOS, PODER PÚBLICO).

As opiniões dos gestores intermediários dos projetos convergem também para o fato de que a cota deveria ser aumentada em vias de proporcionar ao agricultor um canal de comercialização certo e uma maior rentabilidade dos produtos entregues, porém, há necessidade de o agricultor se profissionalizar para melhorar a capacidade produtiva no campo, faltando para isso uma eficiente assistência técnica de produção:

O que está faltando é os agricultores familiares se qualificarem mais, confiarem mais em si próprio, produzirem um bom alimento e participarem bastante também das reuniões e capacitações, porque sem participação não há como você aprender a lutar. Eu considero o PAA não só como um dinheiro na mão da gente, mas uma capacitação para o agricultor, porque ele aprende a produzir mercadoria de qualidade, alimentos como se fosse para ele comer. Os produtos são bem pagos, quem dera vender em outros lugares por este preço. Já a cota de R\$ 6.500,00 ao ano é pouco, teve gente que pediu uma cota de R\$ 20.000,00 e, dependendo da família, precisava mesmo (AGRICULTOR FAMILIAR).

Assim, de acordo com os agricultores entrevistados, além do aumento da cota, é necessário aperfeiçoar no PAA: (i) a assistência técnica e (ii) a qualificação para o agricultor, aparecendo também falas referentes à (iii) organização do processo de entrega de produtos. E com menor recorrência foram citados: (iv) a disponibilidade de maquinário para auxílio da produção, o (v) transporte dos alimentos, e (vi) o pagamento pelos produtos na data correta.

Acerca do funcionamento do Programa com as mudanças políticas, foi observada a necessidade do Programa:

Tornar uma política pública que não acabasse se mudasse o governo. O auxílio dos órgãos locais ligados à agricultura como a Emater, a Cresol, as associações devem ser mais presentes no sentido de organizar a produção, técnicos juntamente com os agricultores (AGRICULTOR FAMILIAR, 32 ANOS).

Assim, fica evidente que tanto os agricultores entrevistados quanto o poder público local e gestores intermediários do PAA nos municípios convergem para o fato de que o Programa fortalece a agricultura familiar local, mas que somente a política pública como fonte de renda é pouco para o agricultor familiar viver somente dessa política. Como o exposto acima, há a necessidade de aprimoramento da política pública quanto ao alcance dos objetivos propostos por esta.

Nesse sentido, fica evidente a importância estratégica do Estado para assegurar condições para a reprodução da agricultura familiar na atual sociedade capitalista. A partir dos relatos dos sujeitos locais acerca do Programa é possível afirmar que o PAA representa essa possibilidade. O Programa tem um papel estratégico para potencializar a produção de alimentos da agricultura familiar nos municípios analisados, assegurando preço justo, valorizando a agrobiodiversidade e a cultura alimentar, gerando renda e incluindo os agricultores em processos de comercialização local, apesar das mudanças pontuais que devem ser realizadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou responder a questões ligadas aos efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA nos municípios paranaenses de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, no Vale do Ribeira, desde a criação do Programa até o ano de 2014. Para tanto, pautou-se em um histórico das políticas públicas agrícolas no Brasil e a agricultura familiar antes do século XX (GUIMARÃES, 1977) e durante este (BIANCHINI, 2010; BOSSETI, 2013; GAZOLLA, 2004; SILVA, 2003). Após esse histórico apresentaram-se as discussões a respeito do Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), criado no início do século XXI pelo governo brasileiro (BONNAL; KATO, 2011; GAZOLLA, 2004; GHIZELINI, 2010).

Observou-se nos municípios pesquisados, uma grande dependência de mercado por parte dos agricultores beneficiados por este Programa em específico, apesar de existir uma consciência coletiva por parte dos beneficiários de que esse fato se faz presente. Há uma grande esperança de acesso a outros mercados, além de PAA e Pnae, por meio da Central de Distribuição de Alimentos, recentemente inaugurada.

Especificamente no âmbito do PAA, percebe-se certa cultura de “acomodação” por parte dos agricultores familiares que entregam alimentos via Programa, uma vez que a cota, apesar de ser pouca – passando de R\$ 6.500,00 em 2013 para R\$ 8.000,00 ao ano em 2015 (EMATER, 2014), é um canal de comercialização certo, o que faz com que a maioria dos agricultores que entregam para o Programa produza somente a cota e se acomode, em vez de criar formas inovadoras de inserção nos diversos mercados potenciais. A cultura política entre os agricultores familiares ainda é de cunho assistencialista.

A maioria dos entrevistados revelou que utiliza somente o PAA para realizar a comercialização de sua produção, ficando o excedente para autoconsumo e, quando necessário, o incremento da renda por conta de trabalhos sazonais como a atuação em lavouras de outras propriedades, no Pinus, como pedreiro ou empregada doméstica. Porém, na opinião das três categorias de atores envolvidos com a agricultura familiar local, é generalizada a visão de que somente o PAA é pouco para desenvolver a atividade, tanto em termos econômicos quanto sociais, políticos e ambientais.

No entanto, a reprodução social da agricultura familiar está direta e proporcionalmente vinculada às necessidades de consumo da família. Atendida essa necessidade, os agricultores passam a comercializar sua produção com certa autonomia econômica e social. Nesse sentido, como apontam os depoimentos advindos dos agricultores familiares, o PAA melhorou significativamente a subsistência no campo, vindo a diversificar a mesa e a produção, tanto para o autoconsumo quanto para comercialização.

Durante as incursões a campo, ficou clara a relação entre a produção agrícola desenvolvida antes da implantação do PAA nos municípios e a produção a partir da intervenção realizada pelo Programa no cotidiano das famílias. Sem dúvida, houve um aquecimento do mercado local e uma diversificação significativa da produção, além de uma maior politização dos agricultores familiares locais por meio da participação em reuniões, conselhos e ante as entidades representativas de classe, que passaram a resolver mais do que assuntos meramente ligados à previdência social dos agricultores familiares locais.

Mais do que as formas de produção e a lógica produtiva, os agricultores familiares percebem o PAA como uma perspectiva de permanecer na atividade agrícola e, por conseguinte, no meio rural. Portanto, o PAA promove de fato a inclusão social no campo e o fortalecimento da agricultura familiar local, por meio da compra de produtos, do controle de preços e da geração de renda para famílias de pequenos agricultores em situação de vulnerabilidade social e econômica, ajudando, portanto, a agricultura familiar local a manter-se em atividade, gerando renda para o campo e contribuindo para o manutenção da produção agrícola.

Constatou-se na pesquisa que a situação da atividade encontra-se melhor se realizado um comparativo desde década de 1970. Essa melhoria se deve principalmente às políticas públicas de financiamento e apoio à agricultura familiar, implantadas inicialmente em 1996 com a criação do Pronaf e reafirmada então pela criação do PAA no ano de 2003 no governo Lula. Entretanto, o cenário atual é ainda crítico, tendo em vista a necessidade de diversificação dos mercados atuais e melhora dos preços praticados,

a consciência por parte dos sujeitos envolvidos de que as atuais políticas públicas voltadas para a agricultura familiar são complementares à renda, além da urgência de melhoria de aspectos ligados à produção (necessidade de assistência técnica e certificação).

Logo, é possível concluir que o mesmo processo que gerou a exclusão e o abandono do campo por famílias de agricultores de pequena escala, também foi responsável pelo surgimento de uma nova dinâmica no campo, que vem apontando caminhos considerados viáveis como solução para uma permanência digna de homens e mulheres no meio rural. Desde os anos 1990, há uma legitimação e proeminência da agricultura familiar que busca nos espaços políticos firmar-se como categoria social estratégica no processo de desenvolvimento rural sustentável e no cenário político que envolve o segmento.

Nesse sentido, é de significativa importância que estudos futuros se dediquem a compreender em outras localidades e com abordagens teóricas distintas, como economia rural e antropologia rural, em que medida o Programa tem interferido, positiva e/ou negativamente, na reordenação da produção, no cotidiano das famílias e na qualidade de vida da agricultura familiar, assim como na formação política dos agricultores. Também é importante analisar o papel do setor público enquanto facilitador do Programa. Nesse sentido cabe a avaliação das facilidades que este oferece aos agricultores, como o Portal Compras da Agricultura Familiar lançado no segundo semestre de 2016 pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Espera-se que tais discussões promovam reflexões e fomentem estratégias a fim de melhor organizar os processos político-institucionais ligados à agricultura familiar e sua dinâmica socioproductiva, atuando como componentes básicos do planejamento territorial na busca do desenvolvimento econômico, na diminuição das desigualdades sociais e na preservação do meio ambiente.

NOTAS

¹A monocultura é típica da abordagem industrial da agricultura, em que os insumos de mão de obra são minimizados e aqueles baseados em tecnologia são maximizados, visando o aumento da eficiência produtiva, determinada, portanto, pelo cultivo intensivo do solo, aplicação de fertilizantes inorgânicos, irrigação, controle químico de pragas e variedades especializadas de plantas (MOLINA; GÚSMÁN, 1993).

² Veiga (2008); Vegas (2009) e Hespanhol (2013).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jalcione; In: NAVARRO, Zander. (Org.). **Reconstruindo a Agricultura**: ideias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.

ALTIERI, M. A.; ROSSET, P. M. Agroecology and the conversion of large-scale conventional systems to sustainable management. **International Journal of Environmental Studies**, p. 165-185, 1995.

BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Campo-território**: Revista de Geografia Agrária, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006.

BIANCHINI, V. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**: Pronaf e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Defesa: Curitiba, 2010.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 61-82. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, ago. 2011.

BOSETTI, C. J. **Perspectivas de desenvolvimento rural em disputa no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Defesa: Florianópolis, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília: MDA/SDT, Condraf, 2003.

_____. Ministério da Educação. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília, 2014.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise Multidimensional da Sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 3, n.13. Porto Alegre: jul./set. 2002.

CAZELLA, A. A. Agricultura Familiar: ainda é possível se diferenciar? **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**, n. 43, ago. 2012.

DENCKER, A. de F. M. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Turismo**. 5. ed. São Paulo: Futura, 2001.

FAO, IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

FREITAS, A. F. *et al.* O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: a indução de territorialidades à ação pública. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 3, n. 6, p. 27-58. Belo Horizonte: jul./dez. 2010.

GAZOLLA, M. **Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas**: uma análise a partir da produção para o autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Setor de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Defesa: Porto Alegre, 2004.

GHIZELINI, A. A. M. **Atores Sociais, Agricultura Familiar Camponesa e o Espaço Local**: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Defesa: Curitiba, 2010.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HESPANHOL, R. A. de M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia, p. 469-483, set./dez. 2013.

LEITE, S. P. Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 14. Brasília: IICA, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas Brasil 2013**.

SILVA, J. G. da. **Tecnologia e Agricultura Familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUZA, R. V. C. C. de. *et al.* **O acesso às inovações nos sistemas da agricultura familiar tradicional e em assentamentos da reforma agrária**. In: I ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. Rio de Janeiro, 2006.

WANDERLEY, M. de N. B. O camponês: um trabalhador para o capital. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, Brasília: Embrapa, v. 2, n. 1, p. 13-78, jan./abr. 1985.

YANG, D. T.; ZHU, X. **Modernization of Agriculture and Long-Term Growth**. IZA Discussion Paper N. 5239, Oct. 2010.