



# **A IDEIA É BOA, MAS E A EFETIVAÇÃO? O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS**

*Edir Vilmar Henig<sup>1</sup>*

*Irenilda Ângela dos Santos<sup>2</sup>*

*José Manuel Mendes<sup>3</sup>*

## **RESUMO**

O presente trabalho busca discutir brevemente as relações que o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar tem enquanto política pública no combater a fome, bem como à desigualdade e a pobreza. Para tanto analisamos a perspectiva da construção histórica da desigualdade e da pobreza no Brasil, as políticas públicas que são resultado das ações do Estado como objetivo de atender a população e posteriormente, colocamos em discussão o Programa de Aquisição de Alimentos enquanto política social que visa promover a agricultura familiar. Para tanto, usamos como referência autores e pesquisadores que possuem ampla experiência nesta discussão, além de utilizarmos legislação e dados oficiais para o embasamento do

- 
- 1 Doutorando em Território, Risco e Políticas Públicas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Política Social e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso, Bacharel em Ciências Contábeis pela faculdade UNICEN. Faz parte do Grupo de Pesquisa Serviço Social e Espaços Socio-ocupacionais. Bolsista Capes – Ciência sem Fronteiras. E-mail: edirhenig@hotmail.com
  - 2 Professora do Programa de Mestrado em Política Social e do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso.
  - 3 Professor da Universidade de Coimbra.

debate. Temos como consideração a se levar em conta, que a iniciativa do Programa de Aquisição de Alimentos é importante, mas que necessita sua desburocratização e maior iniciativa dos promotores da política.

**Palavras-chaves:** Programa de Aquisição de Alimentos; Política Pública; Desigualdade; Pobreza. Estado.

## **THE IDEA IS GOOD, BUT THE EFFECTIVENESS? THE CASE OF THE FOOD ACQUISITION PROGRAM**

### **ABSTRACT**

This project seeks to briefly discuss the relations that the Food Acquisition Program of Family Agriculture provides as a public policy that intends to combat hunger, as well as inequality and the poverty. Therefore we analyzed the perspective of the historical construction of inequality and poverty in Brazil, public policies that are the result of government actions that are meant to serve the population and subsequently put into discussion the Food Acquisition Program as a social policy to promote family farming. For this, we use as reference, authors and researchers who have extensive experience in this discussion, as well as legislation and official data for the support of the debate. We determine that the initiative of the Food Acquisition Program is important, but it needs to be less bureaucratic and also needs more initiative by the policy makers.

**Keywords:** Food Acquisition Program; Public Policy; Inequality; Poverty; State.

## INTRODUÇÃO

A agricultura de base familiar é desprestigiada ao longo da história brasileira pelo poder público, e não se faz reconhecida pela sociedade como um todo. Isto explica o porquê se nega sua importância econômica, social e política da atividade, uma vez que é atrelado ao pensamento de atraso tecnológico, precariedade, pobreza e miséria.

Está concepção tem sido atacada pelos movimentos sociais, academia e pesquisadores que se debruçam em entender e interpretar a realidade social no campo. Como tal se percebe a existência de uma profunda desigualdade social, fundiária, econômica e política, que foi reforçada ao longo dos anos por políticas públicas que privilegiaram as elites agrárias, agravando as mazelas sociais oriundas do campo, mas que se expandiram e chegaram às cidades, fomentada ainda pelo projeto de industrialização nacional.

Apesar da desigualdade ser histórica no país, e estar presente desde a colonização, este problema no campo ao invés de ser atacado foi promovido, principalmente no período da Ditadura Militar (1964 – 1985) com a expansão da fronteira agrícola e da Revolução Verde. Estes fenômenos fortaleceram ainda mais a expropriação das terras, formação de latifúndios, o êxodo rural, o empobrecimento dos pequenos produtores.

Foi apenas na década de 1990 que o Estado se apercebeu da importância do segmento familiar na agricultura, seja pelo caráter econômico produtivo ou pela promoção de igualdade social. Baseado em estudos realizados pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), o Estado passa a desenvolver políticas públicas que promovam a atividade, mesmo que timidamente.

Apesar da iniciativa de criar políticas públicas promotoras da agricultura familiar, a desigualdade no campo persiste e com ela a pobreza. Esta questão social persiste sendo um desafio ao Estado, que por sua vez, se mostra omissa, e quando não, ineficiente no combate à desigualdade e a pobreza.

Esta questão social no meio rural se apresenta ainda mais perversa, pois estas comunidades se encontram distantes do acesso à educação formal,

postos de saúde, e aos demais direitos sociais que estão positivados na Constituição Federal de 1988.

Nesta perspectiva, surgem algumas políticas públicas que mesmo timidamente, promovem a agricultura familiar, na qual o trabalhador passa a ter crédito para fomentar a produção, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), outros que garantem a assistência técnica especializada como o Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e no caso deste trabalho o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que garante ao produtor a venda e o preço mínimo para sua produção.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar o PAA como ferramenta de combate à desigualdade e a pobreza rural, sendo este programa uma política pública que surge a partir do Programa Fome Zero, e tem como proposta o combate a fome a segurança alimentar dos trabalhadores rurais e suas famílias, ao passo que através da venda do seu excedente produtivo, oferece a comunidade alimentos saudáveis.

O trabalho se propõem a debater o PAA enquanto política pública que combate a desigualdade e pobreza rural, portanto, a metodologia usada é análise bibliográficas de autores experientes na temática, além da análise de indicadores oficiais, e legislação pertinente ao tema. A partir deste compilado de informações produzimos uma discussão em torno do PAA, e colocamos como consideração que esta política se apresenta eficiente ao que se propõem, mas que ainda encontra muitos entraves políticos que dificultam sua efetivação.

## **1. DESIGUALDADE E POBREZA RURAL: UM PROBLEMA REAL**

Apesar dos esforços dos últimos anos e dos significativos avanços sociais em todo o país, a desigualdade e a pobreza ainda permanecem como desafios a serem enfrentados e vencidos no Brasil. Os avanços na participação

econômica no cenário mundial e os programas de transferência de renda destacam-se como os fatores que contribuíram para que a redução desta questão social, principalmente no que diz respeito a pobreza extrema.

A realidade social brasileira é uma construção histórica pautada em vários fatores que contribuem para a desigualdade social que temos na contemporaneidade. Desta forma é necessário debater sobre a temática das políticas públicas de enfrentamento a questão social e com objetivo de produzir resultados que corroborem com a melhoria da situação do trabalhador, e na perspectiva desta discussão, privilegiamos os trabalhadores das zonas rurais.

Esses territórios são frágeis e concentram pobreza, pois foram abandonados no século XX, quando o Brasil privilegiou investimentos nos grandes centros urbanos, na ânsia de se tornar potência industrial no âmbito mundial. [...] O hiato entre o Brasil urbano e a grande maioria dos Territórios rurais é uma herança do processo de desenvolvimento herdado (ARAÚJO, 2010, p. 204).

Fato é que a desigualdade é presente em todo o território brasileiro, mas no meio rural essa realidade é ainda mais perversa, como destaca dados o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008, onde os dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), que salienta que a taxa de analfabetismo no meio rural é o triplo da taxa urbana (cerca de 23,5% do total da população rural enquanto a urbana é de 7,5%), a renda *per capita* dos trabalhadores rurais é de 46% frente a da população urbana.

Barros, Henrique e Mendonça (2000) destacam que o Brasil não é um país pobre, porém temos um país de muitos pobres, o que reforça a ideia de que temos uma realidade de extrema desigualdade, produzindo através da má distribuição de renda e de recursos um cenário de pobreza, que pode ser enfrentado mediante políticas de distribuição de renda e fomento ao trabalho.

É fato que a desigualdade é entendida pela classe dominante como normal e necessária, uma vez que reforça sua posição hegemônica sobre as classes subalternizadas. Pereira e Pereira (2014, p. 17) ressaltam este pensamento dizendo que “não é de hoje que a utilidade da desigualdade é explorada teórica, doutrinária e ideologicamente pelas classes dominantes, como justificativa para o prevailecimento de um padrão de dominação em que estas classes se perpetuam no poder”.

A problemática da desigualdade do meio rural passa pela disparidade entre o tamanho das propriedades, sendo o Brasil a nação onde mais se concentra a propriedade fundiária no mundo. Nesta perspectiva, a reforma agrária tem um papel fundamental na equidade social, porém inexistentes nas agendas políticas do país na contemporaneidade.

Os contrastes sociais no Brasil são evidentes em muitos aspectos. No campo, uma economia agrícola altamente modernizada e dinâmica coexiste com uma sociedade pauperizada, na qual mais da metade da população vive abaixo da linha da pobreza. [...] De acordo com um levantamento realizado pelo governo, mais de 25 milhões de brasileiros, 14% da população, passam fome nos últimos anos. (CARTER, 2010, p. 57).

A pobreza não é realidade apenas do Brasil. Está presente em todos os países do planeta, sendo este um resultado do modo de produção capitalista e do seu desenvolvimento histórico, que exclui e concentra. Nas palavras de Siqueira (2012, p. 370) “o capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza, por outro; jamais eliminará um ou outro”.

Mas no caso brasileiro, está presente no decorrer da sua formação histórica, e contudo, pouco se foi feito pelos sujeitos políticos a fim de minimizar ou até mesmo eliminar esta questão social que afeta uma parcela significativa da sociedade. Esta mazela social sempre foi objeto de estudos, de

pesquisa, e até mesmo se fez presente nos debates públicos, mas a realidade é sempre foi esquecida pelo poder público.

[...] a pobreza acompanha a história brasileira, compondo o elenco dos problemas e dilemas de um país que fez e ainda faz do progresso um projeto nacional. É isso propriamente que especifica o enigma da pobreza brasileira. Pois espanta que essa pobreza persistente, conhecida, registrada e alvo do discurso político, não tenha sido suficiente para constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida para que esse país mereça ser chamado de civilizado. Sobretudo espanta que o aumento visível da pobreza no correr dos anos nunca tenha suscitado um debate público sobre justiça e igualdade, pondo um foco as iniquidades inscritas na trama social. (TELLES, 2006, p. 85)

Um dos fatores que fomentaram o processo histórico da construção e reprodução da pobreza, seja no meio urbano quanto no meio rural foi o avanço do latifúndio que expulsou os pequenos produtores do campo, os colocando nas periferias das grandes cidades. Substituiu o trabalho humano por tecnologia de ponta, agrotóxicos e fertilizantes químicos, contribuindo assim para o aumento do desemprego rural e urbano, uma vez que fomentou o êxodo rural.

A pobreza rural no Brasil é tributária da ocupação e formação econômica do país e, particularmente, do rápido processo de industrialização e de urbanização que comportou a contradição de promover grande expansão da produção econômica com danosos resultados sociais, notadamente, os elevados índices de pobreza. Esse modelo de desenvolvimento institucionalizou a pobreza rural através de mecanismos como a

concentração fundiária, o uso intensivo de tecnologias modernas que liberam mão de obra, relações precárias de trabalho e a urbanização acelerada que esvazia o meio rural. Ademais, outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil somam-se a estes processos, tais como restrições no acesso à terra, limitações da educação oferecida, dificuldades no acesso aos mercados, privações de acesso a serviços básicos e deficiências de infraestrutura em várias áreas. (ZIMMERMANN *et al*, 2014, p. 544)

Os trabalhadores rurais que resistem a este processo enfrentam grandes dificuldade de se manter no campo, uma vez que a competitividade no mercado frente ao poder de barganha dos grandes produtores se torna desigual e injusta, empobrecendo ainda mais os pequenos agricultores, que só passa a ter uma perspectiva de revitalização econômica e social mediante políticas públicas.

Estes trabalhadores necessitam de atenção do Estado para fomentar e investir em sua produção, mobilizando ações que Pereira (2011, p. 143) chama de “[...] políticas sociais como resposta aos descontentamentos da sociedade civil [...]”. E de fato, políticas públicas sociais apenas são concretizadas mediante luta da classe trabalhadora, e pressão dos movimentos sociais que insurgem como sujeitos políticos, e em muitos casos são apenas compensatórias.

Alguns passos significativos foram dados em direção ao combate à desigualdade e pobreza rural. Entre eles podemos elencar o reconhecimento dos agricultores familiares como categoria produtiva através da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais, bem como a criação de programas que garantam a compra e o preço mínimo à produção, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Estas foram importantes conquistas dos movimentos sociais do campo, que resultaram no estabelecimento e efetivação de políticas públicas que fortaleceram a atividade e o trabalho deste segmento agrícola que sempre esteve às margens das agendas políticas do Estado, e que foram orientadas a partir do PRONAF.

[...] dois elementos foram centrais na configuração dessa agenda e das próprias condições para sua efetivação. O primeiro foi a transformação do paradigma da superação da fome e da pobreza, que tem no Projeto Fome Zero sua expressão mais acabada. O segundo foi a afirmação da identidade social da agricultura familiar e a legitimação de políticas públicas agrícolas diferenciadas (FRANÇA e SORIANO, 2010, p. 224).

Nesta perspectiva, podemos considerar uma evolução nas ações do Estado com a finalidade de combater e minimizar os efeitos da desigualdade e da pobreza no campo, muito embora, o problema ainda exige um interesse muito grande. Interesse este que não há, principalmente mediante um cenário político institucionalizado através da conhecida “Bancada do Boi” ou “Bancada Ruralista” presente no Congresso Nacional, que legisla em favor próprio.

Esta cena política prejudica imensamente o enfrentamento aos problemas dos pequenos produtores, que ficam segregados e excluídos do processo político que cria e efetiva leis que em muitos casos os prejudicam diretamente.

No entanto, a renda é apenas um componente da pobreza, ou seja, a pobreza é caracterizada também pela ausência de direitos sociais básicos, como saúde, educação, segurança, lazer. Neste sentido, não basta apenas lutar por melhor distribuição de renda, mas este processo de luta, implica na busca pela efetivação de direitos sociais básicos ao bem-estar individual e social, que Telles (2006, p. 88) acentua que “[...] o enigma da pobreza está

inteiramente implicado no modo como os direitos são negados na trama das relações sociais[...]”.

O entendimento da desigualdade social como questão social que interfere na reprodução social da classe trabalhadora, mas em especial, no meio rural, facilita a compreensão um dos produtos desta desigualdade é a pobreza que está tão presente na vida dos agricultores. Estes trabalhadores necessitam de políticas públicas que promovam sua emancipação produtiva, ou seja, que dê a estes, condições suficientes para produzir, bem como vender seu excedente produtivo.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE É? PARA QUE SERVE?**

O desenvolvimento necessário para a agricultura familiar se dará através da intervenção do Estado no processo produtivo, com incentivos e políticas que venham ao encontro das necessidades dos agricultores familiares, pois como salienta Salama (2003, p. 53), “é inaceitável viver em uma sociedade que se fratura cada vez mais, onde as desigualdades na distribuição de renda são tão gritantes e continua em franca expansão”.

Eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, apesar de todos os impasses da ação pública, não deixa de ser um indicativo de mudanças na orientação, ao menos no discurso, do governo em relação à agricultura e aos próprios agricultores, que procuram suprir o estado de bem-estar da categoria, relevante enquanto políticas a serem efetivadas e disponibilizadas ao alcance de todos os que delas necessitarem.

Nesta perspectiva, a política é o que liga os homens enquanto sociedade ou os que vivem em coletividade, pode ainda ser utilizada como forma de dominação e também pode ser definida como a forma de governar com a finalidade de satisfazer o bem público no trato da organização social como totalidade ou como individualidade.

O nível de diversificação da economia, bem como o modelo adotado, o regime social, a percepção que os governantes têm do que é, e para que server o Estado no conjunto da sociedade e o grau de influência dos diversos grupos sociais que compõe a sociedade civil determinam as políticas (BOBBIO; MATTEOCCIO; PASQUINO, 1993).

Heidemann (2010), define como conceito de política pública “o conjunto de decisões e ações dos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais juntamente existentes com os outros atores sociais”. E para além desta definição, este autor ainda estabelece a política pública como ações, práticas, diretrizes positivadas em leis e que são empregadas por um governo com o propósito de resolver questões sociais.

Portanto, as políticas públicas têm por característica a ação do Estado no intuito de suprir demandas sociais, especialmente aqueles setores que se encontram com maior vulnerabilidade. Além disso, podem compensar outros ajustes já realizados e que podem interferir em determinados segmentos econômicos. Cabe ainda, o papel de regular conflitos entre atores sociais.

Pochmann (2003), ressalta que as políticas públicas estão alicerçadas em terrenos incertos, e estas formulações depende de diferentes variáveis como limitação orçamentária, informações deficitárias, resistência social, entre outras situações.

A formulação de uma política pública conta também com pressões sociais, conforme destaca Mendes *et al.* (2010, p. 5):

[...] políticas públicas são produtos de um intrincado processo de pressões políticas exercidas por grupos da sociedade civil, bem organizados e influentes politicamente, e das predisposições políticas do governo em se sensibilizar acerca dessas pressões. Esses grupos são detentores de agendas bem desenvolvidas e de redes de comunicação estabelecidas que permitem influenciar os tomadores de decisões dos Poderes Executivos a alocarem recursos e exercerem políticas públicas de

governo nos três níveis de poder: o federal, o estadual e o municipal.

Neste sentido, podemos afirmar que as políticas públicas envolvem vários sujeitos que podem estar localizados em vários níveis de decisão, embora seja no governo que se materializam sem restringir os participantes formais dos agentes informais. Quando os sujeitos sociais participam das formulações das políticas públicas, a possibilidade de serem contemplados na totalidade se torna mais provável.

O fato do sujeito que será alcançado pela política formulada ter participado no processo, facilita que os “[...] aspectos sociopolíticos da participação e das possibilidades de inclusão e aprofundamento democrático[...]” (BRASIL, 2007, p. 120). Portanto, a participação social necessita ser ativa em relação à formulação das políticas que irão atender quem contribuiu neste processo.

A incorporação da participação social na gestão de políticas públicas pode ocorrer em relação às diversas fases que envolvem o ciclo de uma política pública como no planejamento e formulação, implementação e até no acompanhamento e avaliação da política. (NATIVIDADE; PEREIRA; OLIVEIRA, 2013, p. 243)

As políticas públicas criam a possibilidade de vermos o que o governo pretende realizar e o que de fato, realiza, esta é a perspectiva da avaliação de uma política ou de um programa que tem como objetivo analisar a eficácia e a eficiência destas ações do Estado, e que Ericeira, Araújo, Pinto (2011, p. 3) definem como sendo,

[...]um meio possível de indicar para governos a necessidade de mudança ou redirecionamento de comportamento ou desempenho de uma política ou programa

social, visto que, no geral, o objetivo de uma avaliação é o de produzir conhecimento e assim oferecer informações para os decisores públicos acerca do impacto ou não das medidas até então adotadas, pode-se ainda dizer então se estas foram orientadas para mudanças e quais estas mudanças.

É através do processo avaliativo de uma política que agente público possibilita resposta para fomentar o exercício da cidadania, pois é por meio da avaliação que a informação é produzida e mobiliza a ação dos movimentos sociais organizados em seus diversos segmentos a exercer o controle social. Portanto, a produção e promoção dos resultados dos programas e políticas são feitos por meio de um criterioso processo, tecnicamente bem elaborado, comprometido com os interesses populares e assim permite a população exercer influência da ação do Estado.

Este processo, garante tanto para a população, que permite a democratização das políticas públicas que conta com sua participação na contração das mesmas em todos os estágios, e para o governo, pois possibilita controlar as instituições que executam as políticas.

As políticas públicas se tornam instrumentos do governo para intervir em vários setores da economia e da sociedade, como exemplo podemos utilizar o caso da agricultura, que Delgado (2001) afirma que o Estado pode interferir de duas formas distintas ou dois tipos particulares de políticas sendo que uma tem o caráter macroeconômico onde afetam os grandes agregados da econômica, e as políticas setoriais, e estas podem se subdividir no caso da agricultura em três formas, as políticas agrícolas, agrárias e política diferenciada de desenvolvimento rural.

A primeira delas, as políticas agrícolas são objetivas em influenciar os fatores estruturais como infraestrutura, tecnologia, e também na conjuntura dos mercados agropecuários e o comportamento dos agricultores. Orientando e regularizando as condições de comercialização e financiamentos, as relações de preços de produtos, incentivos fiscais, são alguns

exemplos de como este modelo de políticas pode contribuir para o desenvolvimento local.

De acordo com Rocha<sup>4</sup> o entendimento de políticas agrícolas parte da ideia de que são aquelas voltadas para as grandes propriedades, e para os grandes latifúndios, enquanto a política agrária de caráter meramente compensatório em favor dos pequenos agricultores, sejam eles posseiros, indígenas, quilombolas e demais produtores.

Em um segundo momento, e considerada como uma política estrutural de longo prazo, as políticas agrárias visam intervir da distribuição das terras, na regulamentação das posses e propriedades de terras no meio rural, desta forma a função deste modelo é interferir na distribuição das terras através da reforma agrária e na ocupação de novos espaços considerados de fronteira agrícola por meio dos programas de colonizações.

Estes dois tipos de políticas compartilham em momentos de intersecção ao passo que a política agrícola sempre traz implícita uma política agrária determinada, ou seja, os instrumentos utilizados pela política agrícola podem influenciar ou determinar as estratégias de estrutura fundiária adotado. É o caso, da política de modernização conservadora que ocorreu na década de 1970 no Brasil, onde se determinou as estruturas fundiárias brasileiras, com forte e intensa concentração de terra, renda, e resultante em um agravamento social, decorrente as desigualdades sociais por ela criada.

O terceiro modelo de política diz respeito às políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural, os quais são meios de intervenção estatal no campo, sendo que estas políticas são destinadas a camponeses empobrecidos e desapropriados de meios possíveis para sua manutenção. Tendo uma conotação de desenvolvimento regional, potencializa a produção dos pequenos produtores, tendo sempre em vistas os menos

---

4 ROCHA, J. H. de M. V. Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e educação técnica: uma reflexão. *Caderno de Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional*, Boa Vista, n. 27, 2010.

favorecidos, excluídos ou deixados a margem de políticas públicas que fomentavam apenas as grandes propriedades. Este modelo tem ainda a preocupação nas particularidades de cada região e formas de produção.

Nesta perspectiva, é importante destacar que a agricultura de subsistência foi historicamente colocada à margem do processo de desenvolvimento brasileiro, a agricultura familiar se vê atualmente com um papel de destaque outrora negado, como importante ator social do segmento produtivo, capaz de gerar ocupação, emprego e renda, especialmente no meio rural, tal ordem é propiciada em virtude da mesma passar a ser protagonista de uma política pública voltada, especificamente, para o seu fortalecimento, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.

### **3. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)**

Em um país onde a miséria e a pobreza são as realidades de uma parcela considerável da população e encontram-se privada de direitos sociais básicos, a fome torna-se um problema potencial a ser combatido. O acesso a alimentação digna é o objetivo afirmativo do processo democrático e da promoção da cidadania da população brasileira que se encontrar nesta situação, sendo que,

Em função desse papel da agricultura familiar, as políticas públicas de caráter federal foram direcionadas para o desenvolvimento no campo, terminando por unir vários instrumentos cujo conteúdo manifesto seria apoiar agricultores familiares, de forma a oferecer programas baseados na garantia da segurança alimentar, mas que também que apoiassem a participação organizada no mercado. (SANTANA, BELO e PEDLOWSKI, 2015, p. 71)

O Programa de Aquisição de Alimentos se fundamenta na construção de condições a assegurar a segurança alimentar, tanto dos agricultores que produzem, quanto as comunidades, instituições e órgãos governamentais, privados ou do terceiro setor que serão atendidos. Paula (2012, p. 25), resalta que “esta estratégia busca a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome, pois se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional”, combatendo desta forma problema social brasileiro: A Fome.

Nesta perspectiva, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, pela Lei 10.696/2003, é desenvolvido com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tem por objetivo a estruturação das ações no que diz respeito às políticas públicas direcionadas as populações tradicionais, ao pequeno produtor e a segurança alimentar, efetivando o Projeto Fome Zero.

O Programa Fome Zero, carro-chefe das ações do governo para o combate à fome, propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a comercialização e geração de renda. A avaliação era que muitos agricultores familiares, em especial os mais pobres, não tinham incentivos para ampliar sua produção porque não conseguiram comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam reféns dos atravessadores. (PERACI e BITTENCOURT, 2010, p. 197).

Diferente da proposta de programas de microcrédito, como o PRONAF que tem por objetivo o financiamento da produção, o PAA, tem por objetivo a garantia da venda da produção e de preço justo junto ao mercado consumidor.

O programa é utilizado como mecanismo de comercialização da produção, o que favorece a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações envolvidas no programa, e estimula os processos de agregação de valor à produção, conforme destacam Delgado, Conceição e Oliveira (2005, p. 23):

Parte em resposta às sugestões do Consea, parte como fruto da iniciativa autônoma do Ministério de Combate a Fome, o governo federal toma a decisão de criar a Medida Provisória (posteriormente transformada na Lei 10.696 de 02 de julho de 2003) o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Este programa, financiado com recursos do Fundo da Pobreza, aliado a Política de Garantia de Preços Mínimos, deveria cumprir um papel central na garantia de condições de comercialização da produção familiar e dos assentados da reforma agrária, segundo sua concepção e aquela preconizadas nas Diretrizes do Consea<sup>5</sup>.

O PAA é uma política pública que está vinculada a uma das linhas estruturais das ações do Programa Fome Zero, e foi planejada desde 2002, sua implementação se concretizou a partir de parcerias entre instâncias de governo (federal-estadual-municipal) e entre governo e sociedade civil (ONG's, cooperativas, etc), o Estado ou o município firmam um convenio

---

5 Conselho Nacional de Segurança Alimentar, é uma instância de concertação política e social e, como tal, constitui-se em espaço privilegiado de articulação entre governo e sociedade civil com o objetivo de propor diretrizes para as ações na área da segurança alimentar e nutricional. Criado em 1993, desativado em 1995 e recriado em 2003, o Conselho tem caráter consultivo e assessoria a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação adequada e saudável em todas as suas dimensões e, inclusive, em suas relações exteriores.

com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que libera os recursos, que passam a ser gerenciados pela instituição requerente do convênio.

Em 2013 uma nova estratégia de execução do PAA foi conduzida pelo MDS. Se, até 2012, Distrito Federal, estados e municípios operavam no programa por meio de convênios com o Ministério<sup>13</sup>, a partir de 2013 a execução do programa se deu, em grande medida, pela celebração de termos de adesão. Do total de recursos alocados no PAA Municipal, quase 80% se referiram ao novo modelo de operação. No que diz respeito ao PAA Estadual, a transição se revelou mais lenta: os termos de adesão foram responsáveis por 25% do total de recursos aplicado em 2013. (VALADARES e SOUZA, 2015, p. 8).

Esta mudança foi mediante autorização via Lei nº 12.512/2011 que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012, teve por objetivo primordial, a ampliação do programa e do número de beneficiários, orientada para priorizar o atendimento ao público do plano Brasil Sem Miséria e povos e comunidades tradicionais. Quem realizava o diagnóstico era o Ministério do Desenvolvimento Social, bem como o estabelecimento e gestão dos convênios com as instituições que executam o PAA, conforme

A partir da instituição da Lei No 775/2012, o PAA passou a ser realizado sem a necessidade de que convênios fossem firmados. O objetivo desta nova forma de realização do PAA foi facilitar a sua ampliação, a partir da diminuição da burocracia, permitindo assim que a execução dos pagamentos seja feita por meio do MDS. (SANTANA, BELO e PEDLOWSKI, 2015, p. 71).

Os termos de adesão apenas estabelecem o contrato, mas não repassam os recursos financeiros, diminuindo desta forma a burocracia que entravava todo o sistema, e que prejudicava a execução do programa. Já os convênios regulamentam a transferência de recursos financeiros e são delegadas uma série de controles que dizem respeito ao acompanhamento da execução físico-financeira, às contrapartidas previstas, ao cronograma de desembolso e, à prestação de contas.

O programa funciona de forma que os alimentos são adquiridos pelos governos, seus órgãos ou fundações diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Nesta perspectiva Cyntrão (2008), ressaltam que cabe ao PAA estruturar os polos de demandas institucionais para garantir a compra e venda dos produtos oriundos da agricultura familiar, quanto a segurança alimentar, a garantia de alimento para as pessoas em situação de risco social.

Os produtos destinados à doação são oferecidos para entidades da rede socioassistencial, nos restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal.

Outra parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações ou associações de agricultores familiar, para formação de estoques próprios. Desta forma, é possível controlar a comercialização utilizar o estoque para interagir com os mercados públicos ou privados, permitir assim maior barganha no valor dos produtos.

A compra pode ser feita sem licitação conforme a Lei Federal nº 8.666/93, atualizada pela Lei Federal nº 9.648/98, ocorre dispensa de licitação conforme o Art. 24, § 2, na compra de produtos abaixo de R\$ 8.000,00. Cada agricultor pode acessar até um limite anual e os preços não devem ultrapassar os valores praticados nos mercados locais. Por outro lado, facilitar o

agricultor no trato com a burocracia, que em muitos casos acabam travados e impedidos de se concretizarem diversos negócios.

O limite de venda da produção por agricultor familiar (DAP pessoa física) é de R\$ 8 mil reais por ano, independente de já fornecerem a outras modalidades do PAA ou Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>6</sup>.

Segundo Vieira e Viana (2006, p. 4), “a distribuição da renda, assegura a circulação de dinheiro na economia local, a exploração mais racional do espaço rural, o incentivo a agrobiodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional”, são também objetivos do PAA.

É importante destacar que o Programa conta com quatro modalidades importantes a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), e a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), exclusiva para assentados da reforma agrária, não consta mais entre as modalidades atuais do PAA. Conforme destaca Mattei (2007, p. 6-7):

A gestão nacional está ao encargo de um comitê ministerial com participação do Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), enquanto que a operacionalizações das ações é de responsabilidade do MDS e da CONAB. [...]

---

6 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Seu objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O programa, é composto pelas modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAP), e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF).

Outra modalidade que é importante ser destacada é o Incentivo à Produção e Consumo de Leite (IPCL), como o próprio nome já diz, é um incentivo à produção e ao consumo de leite pelos agricultores familiares, que surgiu pela necessidade de minimizar os efeitos da vulnerabilidade social, combate à fome e à desnutrição, garante ao produtor preço mínimo e garantia da compra da produção.

O PAA emergiu procurando exercer, simultaneamente, os papéis de política agrícola e segurança alimentar. Essa integração torna difícil a delimitação de fronteiras entre os papéis exercidos pelas diferentes modalidades que compõem o PAA, apesar de existirem funções preponderantes a cada uma delas (CYNTRÃO, 2008, p. 27).

O estudo do impacto do PAA como política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar é importante, uma vez que é através destes estudos que se verifica a influência que o PAA tem produzido na vida desse segmento de produtores, fundamental para auxiliar o governo a organizar os investimentos no programa, visa a obtenção dos resultados desejados, principalmente em termos do combate à desigualdade e a pobreza, pois traz consigo uma importante vantagem competitiva para esta categoria que é a eliminação dos atravessadores, e passam a comercializar diretamente com o consumidor final.

Estudos realizados pela CONAB (2006), apontam que por meio de ações do PAA, toda a cadeia produtiva da agricultura familiar é beneficiada, melhorando as condições sociais e econômicas, pois tem mercado

garantido para seus produtos. Refletindo também na economia local, pois com maior poder aquisitivo, gerando emprego e renda no comércio local, os municípios passam a arrecadar mais impostos, trazendo melhorias no atendimento básico da população.

O que se percebe também como vantagem é a eliminação de atravessadores, garante maior autonomia aos agricultores, além da barganha por melhores preços, ou mais justa em relação à atividade intermediada. Isso é garantido pela ação do Estado, que tenciona os preços e estipula um referencial de valor na produção, que Silva e Costa (2007, p. 5) fundamentam:

Público Alvo: numa ponta, os agricultores familiares não integrados ao mercado; e, na outra, as famílias mais pobres do meio urbano e rural, desempregados e sub-empregados, que, por não possuírem capacidade de sobrevivência, estão sujeitas a políticas. Assim, constituem beneficiários do PAA as famílias de assentados de Reforma Agrária, agricultores classificados como do Grupo B do PRONAF, acampados, remanescentes de comunidades quilombolas e demais agricultores familiares pobres que não acessaram o PRONAF. Na outra extremidade estão as famílias carentes, clientes potenciais de entidades assistenciais (hospitais, creches, centros de atendimento a menores, restaurantes populares, etc.), vítimas de catástrofes, etc..

O PAA representa ao agricultor familiar um avanço, viabilizado como política pública, garante renda, possibilita a concretização de direitos sociais, combate à desigualdade e a pobreza rural, mas ainda assim é necessário que as partes envolvidas no programa desempenhem suas funções corretamente com a finalidade de satisfazer as necessidades, principalmente, em termos de infraestrutura, logística.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou desenvolver um debate que levasse um entendimento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar como política pública que combata a desigualdade social e a pobreza no campo através da compra da produção excedente das famílias produtoras.

Procuramos estabelecer a compreensão do que é desigualdade e pobreza no contexto brasileiro, sua construção histórica e os (des)caminhos para a eliminação desta questão social. Percebemos desta forma que a desigualdade produzida no campo através das políticas agrícolas adotadas ao longo dos anos, acentuou o processo de desigualdade na cidade, abarrotando as periferias e empobrecendo ainda mais os trabalhadores que permaneceram no campo.

A mudança deste paradigma surge quando o Estado percebe que a agricultura familiar tem um papel fundamental para economia do país, e neste momento passa a fomentar a produção através de incentivos e políticas públicas que promovam a atividade, garantam a permanência dos trabalhadores no campo e até mesmo motivem o retorno ao rural, daqueles que outrora o tenha deixado. Mas, nesta perspectiva há ainda muito a que ser feito, a começar por uma reforma agrária séria e compromissada com os interesses dos trabalhadores.

A efetivação das políticas passou por lutas incessantes por parte dos movimentos sociais camponeses, que reivindicam o papel estratégico da atividade no desenvolvimento social, econômico e político destes sujeitos.

O PAA é resultado destes embates. Construído a partir do Programa Fome Zero, tem um papel importante no cenário econômico, principalmente das economias locais, fortalecendo os laços comerciais locais e regionais, promovendo desta forma o trabalho e renda, componentes necessários para o combate à desigualdade e a pobreza.

É importante ressaltar que apesar de ser uma ideia interessante politicamente falando, esta iniciativa ainda encontra fatores limitantes,

principalmente no que diz respeito as parcerias e neste sentido, a burocracia, a falta de interesse das prefeituras e dos governos estaduais representam os desafios a serem transpostos.

As parcerias contam com vários itens a serem atendidos pelas partes, mas que a logística e a distribuição dos produtos se apresentam como ponto a serem considerados, uma vez que os agricultores não possuem meios de transporte que possibilite a logística da produção, se veem reféns dos parceiros, e estes quando não desempenham a sua função na parceria, prejudica diretamente o produtor, que pode perder a produção.

Quando estes acordos não são cumpridos, uma alternativa encontrada pelos trabalhadores é fundar cooperativas agrícolas que através da participação dos associados adquirem meios logísticos para fazer a distribuição dos produtos, o que garante desta forma que os produtos não se perderam, e que a comunidade seja atendida com eficácia.

As perspectivas das políticas públicas de combate à desigualdade e pobreza, necessitam ainda de maior empenho das autoridades, uma vez que as comunidades não disponibilizam de recursos e condições para isso, e também porque cabe ao Estado dar condições dignas de emancipação social para os trabalhadores.

Recebido em outubro de 2016.

Aprovado em dezembro de 2016.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar (COORD.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCIO, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C, Varriale et al.; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. geral

João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL, F. P. D. A Participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In.: FAHEL, J. M.; NEVES, J. A. B. (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. P. 115-153.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In.: CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DELGADO, N. G. Política macroeconômica, ajuste externo e agricultura. In. LEITE, Sérgio. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

CONAB. **Oficina de documentação participativa do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA**. Região Sul. Curitiba, 26 a 28 de abril de 2006.

CYNTRÃO, Felipe Medeiros Corrêa. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma comparação entre dois Estados do Brasil**. 2008. 80 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócio)–Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. do.; OLIVEIRA, J. J. de. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. In.: Texto para discussão nº. 1145, IPEA. Brasília: 2005. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1145.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1145.pdf)>

ERICEIRA, A. do C. C.; ARAÚJO, A. dos S.; PINTO, C. C. Avaliação de políticas sociais: um meio do exercício da cidadania. In.: **Jornada de Políticas Públicas: Estado, desenvolvimento e crise do capital**. 2011.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In. HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário, 2006**.

MATTEI, Lauro F. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepções e concepções gerais do programa.** In.: Sociedade e Desenvolvimento Rural. Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/20/22> Acesso em: 16 de fevereiro de 2016.

MENDES, Ana Maria Coelho Pereira. et. al. Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In.: SILVA, Christian Luiz da.; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. (Org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Saraiva, 2010.

NATIVIDADE, Elisângela Abreu; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. Gestão de Política Pública de Geração de Trabalho e Renda: uma análise do programa nacional de incubadoras de cooperativas populares. In. **Revista de Políticas Públicas.** São Luís, V. 17, n. 1, p. 241-250, jan./jun. 2013.

PAULA, Érika Karla Lucena de. **Políticas públicas para agricultura familiar: uma avaliação sobre a correspondência do PAA e do PRONAF nos Territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte – 2008 a 2010.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal, RN, 2012. 82 F.

PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).** In.: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (orgs.). **Fome Zero – a experiência brasileira.** Brasília: MDA, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à críticas dos mínimos sociais.** 6. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara. Desigualdades existentes e violações sociais ampliadas. In.: **SER Social, Brasília**, v. 16, n. 34, p. 13-29, jan.-jun./2014

POCHMANN, Marcio. **Outra cidade é possível.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

ROCHA, J. H. de M. V. **Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e educação técnica: uma reflexão.** *Caderno de Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional*, Boa Vista, n. 27, 2010.

SANTANA, C. M.; BELO, D. C.; PEDLOWSKI, M. A. **Os principais desafios para a institucionalização do PAA no Assentamento de Reforma Agrária no Norte**

**Fluminense.** IN.: Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, v. 10, nº. 20. P. 62-87. Jul. 2015.

SILVA, A. G. da; COSTA, F. B. **O programa de aquisição de alimentos: uma avaliação institucional.** Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, [S.l.: s.n.], 2007.

SIQUEIRA, Luana Souza. **Desenvolvimento e pobreza: uma análise crítica.** In.: Temporalis, ano 12, n. 24, p. 353-384. Brasília – DF, jul/dez. 2012.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. de. **A trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): Uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa.** In.: **Notas Técnicas**, IPEA, nº 21. Brasília: IPEA, 2015.

VIEIRA, D. de F. A.; VIANA, C. A. dos S. **O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e sua relação com o modo de funcionamento da agricultura familiar.** Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/98d489686768a24d24fa7f0d1acabf81..pdf> . Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Et al. **Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** In.: CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 9, n. 17, p. 540-573, abr., 2014. ●