

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA E SUA RELAÇÃO COM O MODO DE FUNCIONAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR¹

Débora de F. A. Vieira²; Carla A. dos S. Viana³

¹Este texto é resultado de um trabalho apresentado no curso de Mestrado em Agronegócios, Universidade de Brasília

²Eng. Agr., Técnica da Conab (debora.albernaz@conab.gov.br). SGAS, Quadra 901, Bl. A, Lt. 69. Brasília, DF, CEP: 70390-010.

³Eng. Agr., Mestre, Técnica da Conab (carla.viana@conab.gov.br). SGAS, Quadra 901, Bl. A, Lt. 69. Brasília, DF, CEP: 70390-010.

O artigo se destina ao grupo de trabalho 6: Políticas públicas e práticas dos atores: dilemas teóricos e práticos.

RESUMO

A pesquisa faz uma reflexão sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e a sua relação com o modo de funcionamento da agricultura familiar, buscando relacionar o PAA com a teoria da racionalidade, identificando a influência dessa política pública na produção de alimentos de forma diversificada e dentro da lógica de funcionamento da unidade familiar. Conclui-se que o PAA tem influenciado os agricultores a permanecerem ou a retornarem ao modo específico de funcionamento do campesinato, principalmente em relação ao sistema de policultivo e tem ajudado a melhorar a qualidade da alimentação para o auto-consumo devido à diversificação da produção. Além disso, os agricultores têm se voltado à produção agrícola, em detrimento da busca por outras alternativas na cidade.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos, Agricultura Familiar, Conab.

1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar responde por grande parte da produção de alimentos no Brasil e se constitui em 85,5% dos 4.859.864 estabelecimentos rurais, ocupando 30,5% da área (107,8 milhões de ha) e 37,9% do Valor Bruto da Produção agropecuária (18,1 bilhões do total). A análise da Renda Total (RT) mostra que os estabelecimentos familiares possuem renda total média de R\$ 2.717,00/ano. (GUANZIROLI, 2001). Baseado nesses estudos e na história de exclusão social desse público, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal – PAA. O Programa é uma ação do atual governo que visa apoiar os agricultores familiares enquadrados no Pronaf no elo da comercialização, comprando seus alimentos e garantindo-lhes uma parte de sua renda. Cada agricultor pode vender sua produção ao Programa até o limite de R\$ 3.500,00 por ano, valor maior que a renda total média recebida por cada agricultor brasileiro segundo o estudo acima citado.

O objetivo do presente trabalho é relacionar o PAA com a teoria da racionalidade da agricultura familiar, identificando a influência dessa política pública na produção de alimentos de forma diversificada e dentro da lógica de funcionamento da unidade familiar.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O conceito de Agricultura Familiar, segundo Nazareth é “aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo.” (WANDERLEY, 1999). Essa agricultura familiar é uma categoria genérica, pois esta combinação de família-produção-trabalho assume uma grande diversidade de formas sociais. É um objeto sociológico de imensa adaptabilidade, pois está presente em todos os países. A presença em vários contextos históricos, políticos e socioeconômicos revela essa capacidade de adaptação e sua heterogeneidade (LAMARCHE, 1993).

O campesinato tradicional é um modelo bem particular de funcionamento da agricultura familiar, sendo uma daquelas formas sociais de agricultura (exploração) familiar. É caracterizado pela sua autonomia (demográfica, social e econômica), tendo a capacidade de prover a subsistência imediata e a reprodução da família, produzindo valores de uso e não valores de troca. A especificidade de seu sistema de produção (diversificação) e a centralidade do patrimônio familiar são características fundamentais desta forma de agricultura familiar.

Em relação à centralidade do patrimônio familiar, para que se assegure a reprodução da família, o agricultor busca no seu saber tradicional, transmissível aos filhos, a justificativa para a combinação dos recursos da unidade familiar, principalmente o trabalho, definindo também suas necessidades de consumo. Com isso, a família é quem define suas estratégias de sobrevivência a curto e a longo prazo.

A autonomia social é relativa, pois,

“[]...a agricultura camponesa tradicional é profundamente inserida em um território, lugar de vida e de trabalho, onde o camponês convive com outras categorias sociais e onde se desenvolve uma forma de sociabilidade específica, que ultrapassa os laços familiares e de parentesco.” (WANDERLEY, 1999).

Como dito acima, o sistema de produção diversificado é uma das especificidades do campesinato tradicional. O chamado sistema policultura-pecuária visa que a propriedade atinja um equilíbrio entre um grande número de atividades agrícolas e a criação animal. O aprofundamento dessa relação entre as atividades agrícolas e criação animal é caracterizado como uma evolução, um aperfeiçoamento. Essa diversificação da produção diminui os riscos econômicos e oferecem mais segurança contra intempéries e desigualdades nas colheitas. O estabelecimento familiar seria totalmente adequado a esse tipo de exploração agrícola, principalmente em relação à quantidade e à qualidade do trabalho, que deve ser intensivo.

O sistema policultura-pecuária sempre foi um traço característico e esperado da agricultura familiar e tem como função o auto-consumo familiar, geração de renda monetária constante durante o ano com pouca dependência de insumos externos e redução de riscos para a reprodução familiar. (BIANCHINI, 2000),

Outros autores enfatizam que a diversificação, tanto para a agricultura, quanto para qualquer outro setor, é “[...] a melhor barreira contra todos os tipos de alterações adversas e, portanto, a melhor maneira de contrabalançar a vulnerabilidade da firma a tais alterações”. (PENROSE, 1979)

Para LAMARCHE (1993), a exploração familiar se organiza em torno de um eixo definido pelo grau de integração ao mercado. Muitos agricultores familiares têm desaparecido ou porque não conseguem se adaptar às novas exigências do mercado ou porque se encontram desprovidos de todo o seu patrimônio sócio-cultural. Perdendo esse patrimônio, perde-se um capital de conhecimento que poderia ser utilizado para encontrar soluções alternativas.

Atualmente, a inserção dos agricultores no mercado está cada vez maior. Isso faz com que os agricultores tenham que tomar decisões, muitas vezes conflitantes: ampliar seus rendimentos, entrando na lógica da agricultura moderna, especializada e altamente consumidora de insumos externos ou garantir a reprodução do núcleo familiar e do patrimônio, reduzindo custos, minimizando riscos, valorizando campos de autonomia e legitimação social.

Na sociedade moderna

[...] predomina a suposição de uma única racionalidade, a maximização da taxa de lucro, como orientadora dos agentes econômicos. Estas análises partem de uma supremacia dos fatores econômicos orientando as estratégias de gestão dos agricultores, o que desconsidera condicionantes ecológicos, culturais e político-institucionais (ALMEIDA, S/D).

A lógica, a racionalidade das escolhas dos agricultores familiares se constrói baseada no patrimônio cultural, na interação social. Essa racionalidade significa “um conjunto de valores, regras de comportamento, parâmetros de escolha, que, organizados na mente do agricultor, dão um sentido, uma razão própria que orienta suas decisões, suas opções técnicas.” (ALMEIDA, S/D). Para o agricultor, a racionalidade econômica, ou seja, a busca de mais lucro imediato não é o único parâmetro orientador das suas decisões. Apesar de sua inserção no mercado, existe uma diversidade de estratégias e lógicas de decisão dos agricultores, ou seja, uma outra racionalidade.

O Programa de aquisição de Alimentos – PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é considerado como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero. Constitui-se em mecanismo complementar ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) de apoio à comercialização dos produtos alimentícios da agricultura familiar, no qual o governo adquire alimentos dos agricultores familiares e doa parte dele para pessoas em risco alimentar.

A implementação do PAA revela, de forma inédita, a presença do Estado na comercialização da pequena produção familiar. O Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído pela Lei 10.696, de 02/07/2003, regulamentada pelo decreto nº5873 de 15/08/2006. Tem como finalidade o incentivo à produção agropecuária e a sustentação de preços, adquirindo alimentos produzidos por produtores familiares enquadrados nos grupos A ao E do Pronaf, inclusive agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, pescadores

artesanais, aqüicultores familiares, trabalhadores rurais sem terra acampados, e comunidades indígenas, por meio de suas associações ou cooperativas. Os alimentos são comprados pela Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), por prefeituras e por alguns estados, a um preço de referência, equivalente ao preço de atacado do produto pesquisado no mercado regional. Para alguns alimentos, o preço é estabelecido pelo Grupo Gestor Interministerial do Programa (Conab, Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Fazenda; Planejamento; do Desenvolvimento Agrário - MDA e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS). O PAA ainda conta com a participação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (Conseas), como mecanismo de controle social dos projetos, conferindo maior confiabilidade à sua fiscalização e execução.

Parte dos produtos adquiridos é destinada a populações em insegurança alimentar, através de instituições reconhecidas de amparo a essas pessoas, e o restante tem como objetivo a formação de estoques estratégicos. Os recursos para a operacionalização do Programa são provenientes do MDS e MDA (sendo que os recursos deste último só foram disponibilizados a partir do ano de 2006).

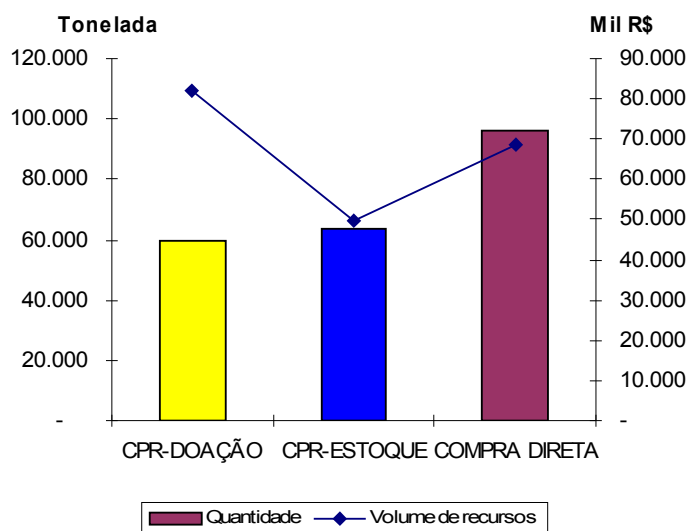
Há outros objetivos do Programa, como a distribuição de renda, assegurar a circulação do dinheiro na economia local, a exploração mais racional do espaço rural, o incentivo à agrobiodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional.

Além do apoio à produção para o auto-consumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo cita-se os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários, aumentando a remuneração do produtor com a venda no mercado local. (DELGADO *et al.*, 2005)

Ainda segundo DELGADO *et al.* (2005), outro aspecto positivo seria que o PAA vem contribuindo para a estruturação, organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos.

O Programa tem operado atualmente através de 5 mecanismos de compra: o Compra Direta Local da Agricultura Familiar, o PAA-Leite, o Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF, o Compra Antecipada Especial – CPR-Doação e o Formação de Estoque pela Agricultura Familiar – CPR-Estoque. Os dois primeiros são operacionalizados pelo MDS, (através de convênios com prefeituras e estados) e os demais são executados pela Conab. Cada agricultor tem direito a vender sua produção até o limite de R\$3.500,00 por ano civil (valor reajustado em agosto de 2006).

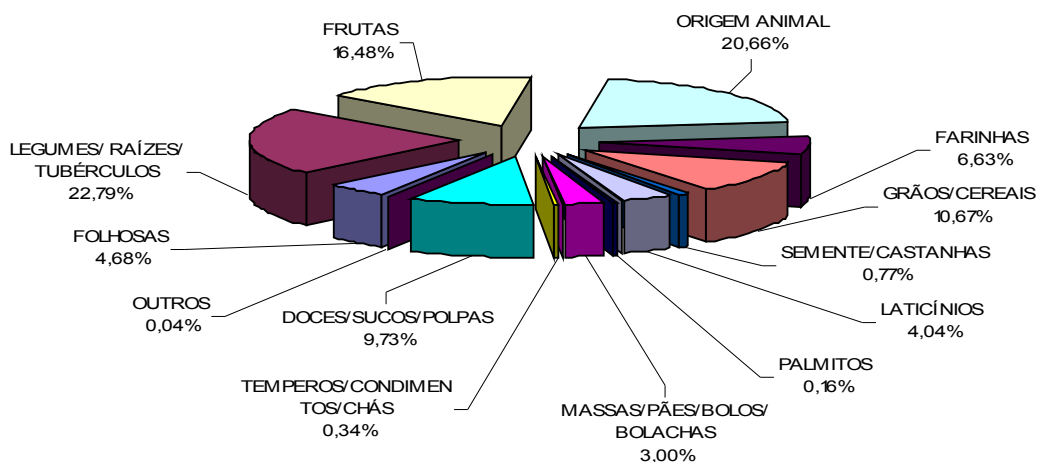
Gráfico 1: Quantidade e recursos aplicados para os mecanismos do PAA executados pela Conab em 2006.



Fonte: Conab (2007)

Dos mecanismos executados pela Conab, foram gastos cerca de 212 milhões de reais em 2006. O mecanismo que se quer analisar neste trabalho é o CPR – Doação, por permitir a compra de uma infinidade de produtos da agricultura familiar. Destina-se à aquisição de alimentos de origem agrícola, pecuária e extrativa, oriundos da agricultura familiar, visando a doação simultânea à populações em situação de risco alimentar atendidas por entidades/programas sociais de caráter governamental ou não-governamental. Os agricultores familiares, fornecedores do alimento, devem estar organizados em grupos formais e enquadrados segundo os critérios estabelecidos pelo Programa. A operação deve obedecer a um cronograma de entrega de alimentos apresentado na Proposta de Participação. Através desta modalidade em 2006 foram atendidas 38.226 famílias de agricultores, em 867 municípios brasileiros, distribuídos por 23 Estados, tendo sido adquiridas 59.934 toneladas de diversos produtos, ao custo de R\$ 82,19 milhões. Os produtos foram distribuídos em 740 municípios beneficiando 4,29 milhões de pessoas. Segue um quadro com os produtos adquiridos dos agricultores no ano de 2006.

Gráfico 2: Categorias de produtos produzidos por agricultores familiares e comercializados através do mecanismo CPR-DOAÇÃO pela Conab em 2006.



Fonte: Conab (2007)

Como visto na figura acima, é extremamente diversificado o universo de alimentos comercializados pela agricultura familiar para o PAA. A distribuição dos tipos de alimentos também demonstra que, tanto os agricultores, quanto quem recebe os alimentos tem tido uma alimentação mais saudável, rica em frutas, verduras e proteína animal. Muitos desses produtos são regionais, típicos das tradições dos agricultores. Segue abaixo lista de alguns desses produtos por região brasileira.

Tabela1: Produtos regionais adquiridos pela Conab em 2006.

NORDESTE	SUDESTE	SUL	NORTE	CENTRO-OESTE
AZEITE DE BABAÇU	ATEMOIA	CHÁS DIVERSOS	AÇAI	CUPUAÇU
AZEITE DE CÔCO	CAJÁ	FIGO	CARERU	GUARIROBA
BANANA PASSA	CAJÚ	MONDONGO	COLORAL	PALMITO
BEIJU	CAQUI	PINHÃO	QUEIJO	
BOLINHO DE TAPIOCA	CARNE SUÍNA	SCHIMIER CASEIRA	CUPUAÇU	
BURITI	FARINHA DE BARÚ	UVA	GRAVIOLA	
CAMBRAIA	FRUTA DO CONDE	CUCAS	JAMBÚ	
CANJICA	JABOTICABA		PUPUNHA	
CARNE CAPRINA	JACA		CASTANHA DO BRASIL	
CASTANHA DE BABAÇU	MANGA			
CASTANHA DE CAJU	MARMELO			
FAVA	MAXIXE			
JONGOME	ORAPRONOBIS			
MANGABA	PÃO DE QUEIJO			
SURURU	PEQUI			
MESOCARPO DE BABAÇU	TAIOBA			
MURICI				
OVO CAIPIRA				
TAPIOCA				
VINAGREIRA				
XERÉM				

O quadro exemplifica a regionalidade dos produtos. Alimentos como a manga, jaca e umbú que eram geralmente de consumo doméstico no nordeste, agora estão sendo valorizados pelos agricultores e pelo programa. Os produtos da região sul demonstram um pouco da origem dos agricultores daquela região: queijo colonial, schmier (geléias), macarrões, cucas (bolos recheados), sucos, vinagre e uva.

Em 2006 foram realizadas 6 oficinas de documentação e avaliação do PAA distribuídas nas regiões brasileiras, com a participação de agricultores familiares, representantes das cooperativas e das instituições receptoras dos alimentos. O objetivo foi discutir com beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos operado pela CONAB os resultados do Programa, bem como sugestões para o seu aprimoramento.

No total participaram 538 pessoas, sendo 351 beneficiários do PAA, de 26 estados e 179 Municípios. Os agricultores foram questionados sobre os resultados do Programa para a produção. Seguem algumas das respostas:

- Diversificação da produção e ampliação das possibilidades de comercialização.
- Incentivo para transição agroecológica.
- Ampliação das atividades de agroindústria (revitalização, estruturação, ampliação, consolidação).
- Resgate de produtos tradicionais da região e possibilidade de comercialização de produtos que antes não eram vendidos.
- Melhoria da produção para abastecimento da família (diversificação)
- Ampliação da área de produção
- Melhor utilização dos recursos disponíveis (agroindústria)
- Articulação e circulação de produtos no âmbito local e regional (venda e consumo da família)
- Acesso a recurso sem os riscos do crédito, evitando o endividamento.
- Garantia de venda.
- Ampliação da renda e possibilidade de investimentos na produção e na qualidade de vida da família.
- Facilitação do planejamento da produção e segurança na comercialização.
- Ampliação da comercialização dos produtos ligados sob responsabilidade das mulheres.
- Incentivo à produção, atingindo até o mercado local.
- O PAA estimulou o policultivo na propriedade rural, saindo da pecuária e monocultura para agricultura diversificada.
- Segurou o roceiro no campo e diminuiu o índice do êxodo rural.
- Melhorou a alimentação da família.
- Incentivou o agricultor a se organizar e planejar a produção.
- Incentivou associações a fazerem parcerias com as entidades beneficiadas.

CONCLUSÕES

PAA tem influenciado os agricultores a permanecerem ou a retornarem ao modo específico de funcionamento do campesinato, principalmente em relação ao sistema de policultivo, à diversificação da produção. A necessidade de elaborar um cronograma de entrega para atender às entidades a serem beneficiadas tem incentivado o plantio de diferentes tipos de produtos, visando à melhor remuneração de cada agricultor e ao atendimento regular às instituições.

O PAA pode estar influenciando os agricultores a alterarem suas estratégias de trabalho e alocação dos recursos financeiros e humanos. Segundo suas respostas nas oficinas de documentação do PAA, os agricultores têm se voltado à produção agrícola, deixando de migrar para a cidade. Segundo WANDERLEY (1999), é a família quem define suas estratégias de sobrevivência a curto e a longo prazos. Por outro lado, ela está inserida em seu território. O agricultor não é um ator isolado na sociedade, pois esta é uma sociedade de “interconhecimento”, onde as pessoas são influenciadas e influenciam. A autonomia social relativa descrita por Wanderley se relaciona com o que este instrumento de política pública vem desenvolvendo no campo.

Segundo os relatos dos agricultores, o PAA tem ajudado a melhorar a alimentação da família devido à diversificação da produção, assegurando assim sua “sobrevivência imediata”. Além disso, tem contribuído para a reprodução da unidade familiar e das gerações subseqüentes, proporcionando condições para a inserção no mercado, desafiando-os a se organizarem, e incentivando a permanência do jovem no campo. “Melhorou a vida das famílias que agora podem viver no campo sem precisar ir para a cidade.” (agricultor, oficina região nordeste).

Combinando os recursos que dispõe na unidade de produção com aqueles a que pode ter acesso fora do estabelecimento - em geral, atividades complementares, temporárias e intermitentes - a família define estratégias que visam, ao mesmo tempo, assegurar sua sobrevivência imediata e garantir a reprodução das gerações subseqüentes. (WANDERLEY, 1999)

DELGADO *et al.* (2005) também constatou o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o auto-consumo, fatores que extrapolam para o comércio local. Há registros da estruturação de produtores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA.

A capacidade de adaptação da exploração familiar descrita por LAMARCHE (1993) é comprovada pelas respostas dadas pelos agricultores nas oficinas regionais. Eles se adaptaram à uma nova demanda e à produção de alimentos que não produziam antes.

O saber tradicional dos agricultores que os influencia na alocação dos recursos, citado por WANDERLEY (1999), também tem influenciado a escolha dos produtos a serem entregues. Os produtos regionais listados comprovam o incentivo ao seu plantio e à sua comercialização. Segundo os relatos dos agricultores, o plantio agroecológico e orgânico tem sido influenciado pelo Programa através do preço melhor oferecido por este tipo de produto. Demonstra-se aí que a lógica, a racionalidade do campesinato tradicional tem sido resgatada, fazendo com que os agricultores busquem aproveitar resíduos da própria fazenda, aumentando a sua autonomia.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Luciano de, Adoção de inovações/características e influências pessoais . Disponível em: people.ufpr.br/~lucianoalmeida/textos/texto4.doc Acesso em : 16 jun, 2007.

BIANCHINI, Valter. *Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Desenvolvimento Local Sustentável*. Curitiba, 2000. Disponível em: http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=23. Acesso em: 22 jun, 2007.

CORDEIRO, Ângela. Relatórios das Oficinas de documentação participativa do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA nas regiões: Norte (Amazônia Oriental, Amazônia Ocidental), Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste. Ainda não publicados. Fonte: Conab

DELGADO, G.D; CONCEIÇÃO, J.C.P.R, OLIVEIRA, J.J; *Avaliação do programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília, IPEA, 2005.

GUANZIROLI, Carlos; ROMEIRO, Ademar; BUAINAIN, Antônio M.; SABBATO, Alberto Di e BITTENCOURT, Gilson. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. (pág.27 à 45).

LAMARCHE, Hughes, et all *A agricultura familiar: comparação internacional. I Uma realidade multiforme*. Trad. Tijiwa, Ângela M. N. Campinas, SP. UNICAMP, 1993.

Relatório do gestor. Conab, 2007

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In Tedesco, João Carlos. *Agricultura Familiar, realidades e perspectivas*. 2ª ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999

PENROSE, Edith. *A economia da diversificação*. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 19(4): 7-30, out./dez., 1979.