

## Entre o Potencial de Transformação Local e os Entraves do Programa de Aquisição de Alimentos na Cidade de Viçosa-MG

### *Between The Potential of Local Transformation and The Barriers of The Food Acquisition Program in the City of Viçosa -MG*

#### **Tamiris Cristhina Resende da Silva**

Universidade Federal de Viçosa, Brasil, tamiris\_cristhina@yahoo.com.br, <http://lattes.cnpq.br/8885022895039322>

#### **Rodrigo Gava**

Universidade Federal de Viçosa, Brasil, rgava@ufv.br, <http://lattes.cnpq.br/1863489842661064>

#### **Jader Fernandes Cirino**

Universidade Federal de Viçosa, Brasil, jader.cirino@ufv.br, <http://lattes.cnpq.br/2232741827552440>

#### **Edson Arlindo Silva**

Universidade Federal de Viçosa, Brasil, edsonsilva@ufv.br, <http://lattes.cnpq.br/2119731279726612>

#### **Resumo**

Neste trabalho, buscou-se explorar entraves que impedem que o agricultor familiar aumente sua renda pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), vinculado ao Programa Fome Zero, do Governo Federal. Discute-se a importância da agricultura familiar e o fomento de políticas públicas para seu fortalecimento, pois com apenas um quarto da área produtiva do país produzem cerca de 40% do total dos alimentos (IBGE, 2009), valor essencial para manter os avanços que reduziram de 14,9% para 6,9%, de 1990 e 2012, o percentual de subnutridos no país (FAO, 2012). Baseando-se em entrevistas, a abordagem qualitativa trouxe a percepção de que o maior entrave se refere à falta de apoio gerencial, em contraposição ao benéfico suporte técnico à produção feito pela EMATER. Também há duplicidade da oportunidade do PAA com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Espera-se contribuir à gestão do PAA e estimular políticas públicas de combate à realidade de miséria e fome.

**Palavras-Chave:** Política Pública, Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos.

#### **Abstract**

This paper sought to explore the barriers that prevent the family farmer has the opportunity to increase their income by joining in the Food Acquisition Program (PAA), bound the Zero Hunger Program of the Federal Government. It discusses the importance and development of public policies to strengthen them, because with only a quarter of the productive area of the country they produce about 40% of total food (IBGE, 2009), a value essential to maintain the gains that have reduced from 14.9% to 6.9% between 1990 and 2012, the percentage of undernourished people in the country (FAO, 2012). Based on the interviews, the qualitative approach brought the knowledge that the greatest barrier refers to the lack of management support, despite of beneficial technical support for production done by EMATER. Also there is duplicity of the opportunity to join the PAA and the National School Feeding Program. It expects to contribute to the management of PAA and encourage public policies to combat poverty and hunger.

**Key-Words:** Public Policy, Family Farming, Food Acquisition Program.

Recebido em: 31/10/2012

Aprovado em: 18/12/2012



O trabalho Entre o Potencial de Transformação Local e os Entraves do Programa de Aquisição de Alimentos na Cidade de Viçosa-MG foi licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-Compartilha Igual 3.0 Não Adaptada.

## 1. Introdução

Atualmente, um dos mais significativos fatores responsáveis pela fome no Brasil não se refere à falta de alimentos, mas ao acesso a eles. Esta é a conclusão do diagnóstico<sup>1</sup> do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em análise feita em 2010. Fome, neste caso, procurando alinhamento com as pretensões deste artigo é a fome crônica, ou seja, a fome permanente, a que ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas (MONTEIRO, 2003).

Essa distinção se justifica pelas características que diferem este conceito dos de desnutrição e pobreza. Um indivíduo pode ser pobre sem ser afetado pela fome, basta que sua condição de pobreza se manifeste por outras carências básicas sem ser considerada a falta de alimentação. E uma vez que nem toda deficiência nutricional se origina da falta de comida, também não se pode dizer que fome e desnutrição são sinônimas. Nesse sentido, nota-se uma crescente preocupação do governo com as questões relacionadas à fome, à pobreza e à desnutrição. Tanto que têm sido intensas as ações no sentido de elaboração de políticas públicas que atuem estrategicamente no combate à fome e que, ao mesmo tempo, contribuam para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional.

A busca por um Brasil sem miséria tem sido argumento de intenso destaque por parte do governo federal, se anunciando como aquele que se “aproximou, como nunca, dos mais pobres. Assim, 28 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta e 36 milhões entraram na classe média”, conforme indica seu sítio oficial (BRASIL SEM MISÉRIA, 2012).

A força a sustentar atenções que eliminem a fome da população pode nos parecer estranha, apesar de real. Mas e vem ganhando tamanho destaque, é porque ainda temos muitos em condição de miséria no país, apesar de tantos ganhos em produtividade e produções à economia. Mas como estamos diante de um problema político e não de produtividade, manter a direção fixa rumo à eliminação da fome nunca é nem será tarde, apesar de estranha.

Estranho porque toda sociedade depende de homens, somente assim é possível que permitindo-lhes as condições de expansão de suas faculdade, como justificaria (CASTRO, 1984). E não porque valorizar o homem é necessário por ser objeto da economia (pelo menos deveria), mas porque é condição indispensável à própria expansão desta. Só assim é possível, inclusive, girar a dinâmica dialética da geração da riqueza nos territórios.

Nesse sentido é possível compreender a consideração da miséria/fome como objeto fundamental de políticas públicas, como Programa Fome Zero, criado em 2003. Seu principal objetivo se refere ao esforço em se assegurar o direito humano à alimentação adequada para pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. A ideia é organizar uma tática voltada para a promoção da segurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável à fome. Para tanto, este foi articulado em quatro eixos; um relacionado ao acesso à alimentação, outro à geração de renda, um terceiro à articulação, mobilização e controle social e, ainda, ao fortalecimento da agricultura familiar, foco deste trabalho.

No eixo de fortalecimento da agricultura familiar, encontram-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a Garantia-Safra, o Seguro da Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Neste caso, um segundo recorte é aqui definido, ou seja, problematizaremos o PAA dentro dos esforços do fortalecimento da agricultura familiar. O PAA foi criado com a finalidade de incentivar a agricultura familiar e compreende ações vinculadas à formação de estoques estratégicos e à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar. No ato da compra, ocorre a doação simultânea dos produtos a entidades locais, tais como creches e asilos.

Assim, é elemento central para o funcionamento do PAA a capacidade de produção do agricultor familiar, unidade de análise principal desta pesquisa, especialmente nos casos dos agricultores atendidos pelo PAA na modalidade Doação Simultânea.

Dados iniciais obtidos através de consulta ao sítio da CONAB indicaram queda do acesso aos recursos do programa no estado de Minas Gerais, passando de 50.780.959,39 milhões em 2010, na modalidade CPR – Doação, para

aproximadamente 41 milhões em 2011. Queda também observada na cidade de Viçosa-MG, que em 2010 recebeu 30.018,71 reais do programa por meio da Associação do Córrego do São Francisco. A origem do recurso foi o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome e nos anos de 2011 e 2012 não houve recebimento de recursos. Esses dados permitiram organizar duas questões centrais à pesquisa: Qual o motivo que levou à queda do acesso aos recursos do programa? Quais os entraves que impedem o agricultor familiar de acessar o PAA?

Como decorrência, o objetivo principal da pesquisa foi identificar os principais entraves que impedem o agricultor de participar do PAA, considerando que se trata de uma oportunidade de geração de renda. Secundariamente, pretende-se compreender a relação entre o agricultor e as cooperativas e/ou associações aos quais ele está vinculado; verificar os fatores que impedem uma efetiva participação do agricultor familiar no programa e identificar como o agricultor familiar pode se capacitar de modo a maximizar a sua participação no programa.

A agricultura familiar emprega cerca de 75% da mão-de-obra no meio rural (IBGE, 2009) e é diretamente responsável pela segurança alimentar dos brasileiros, uma vez que produz 70% do feijão, 87% da mandioca, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% de trigo consumido no país. Além disso, nota-se que apesar de ocupar apenas um quarto da área produtiva existente no país, os 24,3% dos estabelecimentos agropecuários totais da agricultura familiar conseguem responder por 38% do valor da produção, o equivalente a R\$ 54,4 bilhões.

Este significativo papel da agricultura familiar em relação ao abastecimento do mercado de alimentos a torna foco de políticas agrárias para o fortalecimento desse mercado e a promoção do acesso a ele, dado que a maior parte das propriedades de agricultura familiar se situa em regiões do interior do país, sendo assim um importante canal para a distribuição dos alimentos às regiões e comunidades mais distantes. Além disso, o IPEA destaca que a agricultura brasileira conquistou alta eficiência produtiva com expressivos ganhos de produtividade tendo em vista o conjunto de instrumentos mobilizados ao longo das últimas décadas, tais como o crédito rural subsidiado destinado à aquisição de insumos modernos, à substituição de importações, e ainda, a consolidação no âmbito federal e estadual, das

instituições de ensino - Viçosa e Piracicaba - pesquisa- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e extensão rural.

A expectativa é que se tenha novos subsídios para melhores formas de gestão do programa em questão e seus respectivos impactos sociais, contribuindo com as políticas públicas adotadas no Brasil para o combate de suas anomalias sociais.

Além da introdução, ao artigo foi organizado numa seção teórica, que aborda políticas públicas e programas voltados à alimentação, seguida da indicação dos procedimentos metodológicos e da discussão dos resultados. Seguem as conclusões e as referências utilizadas.

## 2. Considerações sobre Políticas Públicas e compromisso com a alimentação

Laswell (1936) foi o primeiro a utilizar a expressão *policyanalysis* (análise de política pública) como forma de ao mesmo tempo estabelecer relação entre o conhecimento científico e a produção empírica dos governos e também uma forma de construir o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Neste escopo, e como ponto de referência inicial, de modo geral pode-se, definir política pública como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2003, p.20-45)

Já Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, ou seja, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para ele, políticas públicas recebem contribuições dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Mais superficialmente, Peters (1986) anuncia a política pública como soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos, enquanto Mead (1995) ressalta que as políticas públicas podem ser definidas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões

públicas. Contudo, encontramos em Laswell (1936) definição mais coerente com a simplicidade da proposta de objeto aqui construído, uma vez que destaca que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

As políticas públicas têm efeito na economia e nas sociedades, é por isso que qualquer teoria da política pública necessita também explicar as inter-relações existentes entre Estado, política, economia e sociedade. Por este fato é que

há o interesse de pesquisadores de diversas áreas científicas tais como a economia, a administração, a geografia, sociologia, antropologia e as ciências sociais aplicadas, em entender esse tema e explicar as consequências que trazem aos envolvidos a implantação de cada política pública e é por isso que podemos notar os avanços empíricos e teóricos que esses estudos têm trazido à comunidade. (SOUZA, 2003).

Souza (2003) ainda afirma que políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. E quando essas políticas públicas são postas em ação, são implementadas e ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

A despeito desta dinâmica de ênfase técnico-funcional-linear, reside na política a dificuldade em atender ao básico, o bem estar da população. E considerando a fome como elemento central na discussão, mantemos claro o desajustamento econômico e social que a mantém e a complexidade que abarca a questão. Afinal, fossem suficientes os necessários *know how* já abundantes, não teríamos problemas sociais a resolver. No entanto, salta em nossa presença a clara incapacidade que temos tido em resolver a fome como realidade social. Talvez, ainda se mostre pouco alterada a condição percebida por Castro (1984, p. 16), de que é destacada a “inaptidão do estado político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo”.

Estando condicionada ao amplo sistema de poder relacionado à propriedade da terra, quando deve considerar as forças dos senhores de terra e do excesso centralizador de poder, as políticas ligadas à produção de alimentos equilibram-se ante a sede de apoio do grande produtor de commodity e os inúmeros sobreviventes pequenos produtores.

Tradicionalmente, as políticas agrícolas no Brasil envolvem a dimensão produtiva e comercial dos produtos alimentares sendo operadas por instrumentos de crédito de custeio e de comercialização (HOMEM DE MELLO, 1988; DELGADO, 2005). Em 1995, ocorreu-se uma reorientação do público beneficiado por políticas de crédito de custeio, sendo que por

meio do Programa Nacional de Crédito para a Agricultura Familiar – PRONAF passou-se a destinar recursos para a categoria dos agricultores familiares (BITTENCOURT, 2003).

Degaldo (1989) ressalta que políticas de crédito para os segmentos menos capitalizados da agricultura já vinham sendo reivindicadas por movimentos populares há algum tempo. O que permite dizer que a criação do PAA também é produto dessa mobilização e resultado de um aprimoramento na articulação intersetorial das políticas públicas diferenciadas para a agricultura. Isto por que as primeiras políticas de crédito para a comercialização datam dos anos de 1940, mas até a criação do PAA nunca se tinha diferenciado as condições do crédito de comercialização para a agricultura familiar. A falta de instrumentos específicos a essa categoria gerava certo desequilíbrio na tomada do crédito devido a diferença no poder de investimento do público da agricultura familiar e do setor empresarial agrícola, beneficiando largamente o segundo.

Em estudos de Bittencourt (2003), Rezende (2003), Leite e Medeiros (2004) são possíveis de se encontrar algumas dificuldades enfrentadas pelo governo federal na definição de políticas públicas diferenciadas para a agricultura ao longo dos anos 90, demonstrando uma tentativa de conciliar interesse político e condições econômicas. Um exemplo foi a implantação do PRONAF. No entanto, esta política pública, assim como demais políticas para agricultura, continuou recebendo a interferência das políticas macroeconômicas que promoviam uma reordenação das políticas federais, atingindo significativamente o setor agrícola (DELGADO,2000; DELGADO, 2001).

Se considerarmos o histórico das políticas agrícolas no qual está vinculado o PAA, pode-se compreender que a conjuntura política favorável a uma política diferenciada é o primeiro passo na sua institucionalização. Com isso não se está excluindo a questão econômica, também fundamental, mas salientando a conjuntura política para refletir o contexto existente na época da criação do PAA em 2003.

Naquele momento, o interesse político do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em viabilizar as demais políticas do Fome Zero, estimulou a criação de um grupo técnico interministerial que orientou o planejamento do PAA, satisfazendo, finalmente, a reivindicação dos movimentos de apoio a agricultura familiar e instituindo o primeiro programa nacional de crédito de comercialização diferenciado. Assim, a demanda institucional gerada pelo Fome Zero e os princípios de segurança alimentar fizeram o governo repensar suas políticas agrícolas de abastecimento. Ainda, Zimmermann (2007) ressalta que a

opção pela agricultura familiar também exigiu novos mecanismos de crédito de comercialização menos burocráticos.

Zimmermann (2007) também destaca que além da função de aquisição de alimentos para a demanda no Fome Zero, o PAA permitiu que a CONAB retomasse a discussão da sua função em assegurar estoques estratégicos de alimentos para a população. Nesse caso, as aquisições do PAA têm o duplo propósito de beneficiar tanto consumidores quanto produtores, estimulando agricultores familiares em sua prática de produção de alimentos.

Acredita-se que o interesse político e as reflexões sobre os princípios de segurança alimentar e nutricional promovidos pelo CONSEA foram os maiores responsáveis pela implementação do PAA. Isso, por sua vez, resultou numa reorientação nas políticas de abastecimento, constituindo o que se pode chamar da primeira política diferenciada para o abastecimento no país.

O PAA inovou ao criar fundo próprio e instrumentos específicos. Mas tal situação ficou restrita aos primeiros passos do programa. Com o tempo surgiram falhas no desempenho dos instrumentos criados (DELGADO *et al.*, 2005).

### **3. Metodologia**

Esta pesquisa tem objetivo descritivo, já que pretendeu conhecer e descrever os atores de um mercado específico bem como entender o seu comportamento para a formulação de estratégias. Especificamente, trata-se de um estudo de caso, reunindo as condições em que Triviños (1987) define os estudos de caso descritivos, aqueles que procuram aprofundar o conhecimento e a descrição de uma determinada realidade.

Admitindo que as escolhas metodológicas devam estar dependentes da análise pretendida sobre o objeto de estudo, a compreensão da investigação aqui assumida como questões de pesquisa exige um envolvimento caracteristicamente associado às técnicas qualitativas de coleta e análise de dados. Para Flick (2009), a pesquisa qualitativa geralmente oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos locais identificáveis. Alinhado também com a posição de DENZIN e LINCOLN (2006), o compromisso é desenrolar uma análise interpretativa dos fenômenos que caracterizam o objeto a partir dos significados que as pessoas os conferem, consumando o que Flick (2009) sugere

nestes casos, que os significados são controlados em um processo interpretativo e modificados através desse processo.

Assim, independente dos tipos de dados, a análise foi acentuadamente interpretativa, sendo que a busca pela categorização do conteúdo dos depoimentos a referência para a comparação com os dados documentais. Como já adiantado, a ênfase é qualitativa, no entanto, análises quantitativas foram usadas, mas apenas num sentido simples da mera organização de frequências, sem compromissos inferenciais baseados em modelos matemáticos.

Além disso, quanto aos meios de investigação pode-se classificá-la como pesquisa de campo que incluiu a realização de entrevistas por roteiros. Foram previamente selecionados dois sujeitos de pesquisa, um agricultor rural participante do PAA e um técnico da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), agência pública extensionista que presta apoio ao produtor rural mineiro.

Procurando ter um panorama da realidade vivenciada pelos que buscam acessar o PAA, explorando o ponto de vista de seus participantes, decidiu-se pela escolha de apenas um agricultor por dois motivos principais. O primeiro se refere à própria dificuldade de acesso a eles, além da dificuldade de se agendar a entrevista em meio às inúmeras atividades que realizam. A estratégia seguiu, então, os rumos da seleção por conveniência, sendo o agricultor entrevistado aquele que exerce significativa liderança dentre os participantes locais do programa, sendo aquele que veio presidir a associação criada para apoiar os demais agricultores a participarem do PAA. Seu interesse em participar da pesquisa foi decisivo para que fosse possível desenrolar um diálogo suficiente à compreensão do proposto. Como ele mantém contato constante com outros agricultores familiares aspirantes e participantes do PAA e PNAE, ele acabou aglutinando dados não exclusivamente restritos à sua realidade. Além disso, com este agricultor selecionado foi possível estabelecer intensos contatos e trocas de informações.

Mantendo o foco nos problemas e barreiras não só para o acesso, mas também para a manutenção dos agricultores no programa, o outro entrevistado, o técnico da EMATER, permitiu que tivéssemos um importante paralelismo de dados a serem confrontados com os que partiram do agricultor. Ademais, este técnico é

responsável pelos principais e mais intensos contatos com os agricultores, sendo, ainda, aquele que trabalha junto a eles na redação do projeto, especialmente organizando o conteúdo relacionado à produção.

Os pontos que viriam a ser explorados foram previamente agendados com os dois sujeitos de pesquisa. Outros técnicos da EMATER, apesar de não formarem a unidade de análise principal da pesquisa, também se constituíram em fonte de informação relevante ao fazerem o intermédio entre as associações/cooperativas e o Conselho da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), auxiliando na elaboração da proposta e, de modo menos incisivo, na prestação de contas.

Quanto ao local de estudo, este foi realizado na zona rural da cidade de Viçosa-MG, cuja unidade de análise foi os indivíduos que se encaixam no perfil de agricultor familiar normatizado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, descrito por Andrade Júnior (2009), e que já se encontra descrito no referencial teórico.

Em termos de orientação operacional à coleta e análise dos dados, definiu-se por focar em apenas duas categorias gerais, a partir das quais novos temas eram abordados segundo apareciam nas entrevistas, prevendo flexibilidade coerente com o esclarecimento do objeto de estudo aqui organizado. A primeira categoria se refere ao próprio perfil do agricultor, abordando seu trabalho como agricultor, outras fontes de renda e seu nível de educação formal, a segunda explorou a participação no PAA, destacando a indicação das condições para o ingresso, para se manter e as principais resultantes da participação no mesmo. Nesta segunda categoria estavam as indagações relativas aos principais entraves e benefícios da participação no PAA e também foi utilizada na entrevista com o técnico da EMATER.

### **3. O Programa de Aquisição de Alimentos**

O PAA é uma política pública definida no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome com apoio de diversos ministérios do governo federal e com o apoio dos governos estaduais e municipais. Tem como finalidade fortalecer os agricultores familiares por meio de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores, especialmente

àqueles que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para aperfeiçoar a produção.

Andrade Júnior (2009, p.78) destaca que “o PAA envolve a articulação de vários ministérios, entidades governamentais, governos estadual e municipal bem como a sociedade civil organizada”. Ainda, que sua direção cabe a um comitê gestor formado pelos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Desenvolvimento Agrário (MDA); Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Fazenda; Planejamento; Orçamento e Gestão. A origem dos recursos é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, coordenados e disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O PAA foi instituído pela Lei nº. 10.696 de dois de julho de 2003, regulamentado pelo Decreto nº. 6.447 de sete de maio de 2008, e é uma das estratégias do programa Fome Zero. Dentre as ações do PAA, destaca-se a compra direta, sem licitação, de produtos de agricultores familiares, organizados em associações e cooperativas e a doação simultânea destes produtos a entidades locais, tais como creches e asilos, sendo que os preços desses produtos não podem ultrapassar o valor dos preços praticados nos mercados locais. Esses preços são determinados pelos gestores do programa no âmbito regional.

O Programa é voltado para agricultores familiares, bem como aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados, enquadrados no PRONAF (CYNTRÃO, 2008). De acordo com Andrade Júnior (2009), só podem participar do programa os agricultores que se enquadram aos pré-requisitos do PRONAF, com um limite de aquisição de até R\$ 3.500,00/agricultor/ano (período do estudo) e os preços de referência são fixados pelo grupo gestor do PAA ou homologados pela CONAB.

Na sua estrutura organizacional, o PAA comporta um Grupo Gestor – formado pelo MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura Pecuário e Abastecimento (sobretudo através da CONAB) e MDA – responsável por definir as medidas necessárias à execução do programa (sistemática de aquisição dos alimentos, regiões prioritárias, preços pagos segundo diferenças regionais e condições da agricultura familiar e condições de doação e

venda dos produtos) (GRISA, 2009). Além do Grupo Gestor, há os “gestores executores” do Programa, que são os estados, os municípios e a CONAB, e os “gestores locais”, que são as organizações formadas pelos agricultores familiares (cooperativas, associações, sindicatos etc.) e entidades sócio assistenciais.

O PAA é gerido com recursos governamentais não reembolsáveis, exceto na modalidade CPR-Estoque. As aquisições nas diversas modalidades são realizadas sem licitação. Há duas formas de acessar, via Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo a Conab a instituição responsável pela operacionalização do programa em todo o território nacional. A Conab realiza o convênio diretamente com as organizações dos agricultores familiares, através das cooperativas, geralmente de produção e comercialização, responsáveis por encaminhar as propostas. Porém, podem realizar parcerias com os municípios, apoiando a aquisição da merenda escolar, por exemplo. Para acessar as propostas, as cooperativas devem dispor do Programa PAANet, disponibilizado no portal da Conab, preenchendo as informações relativas ao tipo de proposta (CPR – Estoque ou Doação Simultânea) (DEVES, 2009).

Em termos de controle social, este é atribuído à sociedade por meio de suas representações no CONSEA (âmbito nacional, estadual e municipal), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) (também âmbito nacional, estadual e municipal), nos Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e noutros da esfera municipal.

A EMATER, que integra o CONSEA em relação ao programa de aquisição de alimentos, desenvolve o papel de orientação da produção, assistência técnica, apoio e estrutura para os agricultores familiares e, além disso, serve de ponte entre as associações e cooperativas e a CONAB.

A CONAB tem a incumbência de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Ele atua em todo o território nacional através das Superintendências Regionais da Conab (SUREGs). Sua atuação vai além da questão alimentar, da produção e da comercialização, visando o abastecimento alimentar (DEVES, 2009).

Desse modo, o PAA auxilia os agricultores familiares a se desenvolverem, a venderem os produtos colhidos, evitando assim os prejuízos por falta de

compradores. Mas seu foco de ação não se limita aos produtores, alcançando também os que receberam os produtos agrícolas. Dessa forma, auxilia as creches e asilos que recebem esses alimentos gratuitamente fortalecendo a alimentação oferecida aos atendidos por essas entidades.

De acordo com DEVES (2009), as experiências do PAA nos mostram que cada região, estado ou município, possuem especificidades na forma de organização local, em relação aos arranjos estabelecidos e as características locais de produção. Porém, na essência de todas as experiências permanece o caráter local de produção e consumo e de fortalecimento das cadeias locais.

Considerando experiências já desenroladas em outros municípios do país, o Quadro 1 traz uma síntese dos principais impactos neles experimentados. Pode-se perceber que foram muitos, mas ainda há muito a se fazer, como no caso aqui analisado, o que também pode ser identificado no mesmo quadro, na coluna que reúnem as melhorias identificadas como necessárias.

Quadro 1: Principais Impactos do PAA em alguns estados brasileiros.

Estado	Impactos
Rio Grande do Sul	Geração de capital social transformador dos agentes locais em protagonistas na melhoria de sua realidade; comercialização dos produtos beneficiando a agricultura familiar; valorização da produção local e geração de riquezas no município; modificação no sistema produtivo das propriedades; inserção de agricultores no mercado, despertar da importância da produção e do beneficiamento de alimentos em agroindústrias; fornecimento de produtos ao Programa por famílias indígenas (VOGT; SOUZA, 2007).
Paraná	Abertura de canal para mercado de leite; incentivo a produção de trigo em alguns municípios; a forma de comercialização do PAA mostrou aos agricultores a possibilidade da venda de hortifrutigranjeiros em mercados distantes da sede municipal, com prática de preços acima da média dos mercados locais; canal de comercialização aberto pelo PAA foi benéfico para os produtos da agroindústria, mais especificamente, pelas agricultoras. (DORETTO; MICHELLON, 2007).
Bahia	Possibilidade de eliminação da dependência dos intermediários, já que existe a garantia de escoamento da produção; estímulo para o aumento e sustentação da produção; funciona como um mecanismo de sustentação dos preços dos produtos. (ROCHA; CERQUEIRA; COELHO, 2007).
São Paulo	Volume e diversidade de produtos oferecidos; frequência e logística de distribuição; preço de venda superior aos produtores familiares da região que não participam deste programa; apoio a outros programas do município que atendem à população com insegurança alimentar e programas complementares do poder público que dão suporte tecnoprodutivo e comercial aos produtores do programa (ALMEIDA; FERRANTE, 2009).
Minas Gerais	O avanço do controle social mediante a atuação dos Comitês Gestores Municipais; compromisso de mobilização social dos municípios; melhoria nas condições

	socioeconômicas e produtores e do estado nutricional dos consumidores beneficiados, com redução do índice de desnutrição na região de atuação, todas essas observadas na modalidade PAA Leite. (ÁVILA, 2009)
Rio Grande do Norte	Plantio de novos produtos; aumento da área de produção e da renda; mudança na relação com os comerciantes. (CYNTRÃO, 2008)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de ampla revisão de literatura<sup>11</sup>.

#### 4. Análise dos dados

O agricultor familiar entrevistado acessa o PAA na modalidade Doação Simultânea, através da Associação do Córrego do São Francisco, há mais de três anos. Ele não possui outra profissão além de agricultor familiar e se encontra na faixa de 8 a 10 anos de estudo. Tomou conhecimento do programa através da EMATER e, segundo ele, o recurso recebido através do programa foi utilizado para melhorar a propriedade, montar um sistema de irrigação, adquirir bens e melhorar as condições de moradia.

Considerando a condição fundamental para que o programa atinja seus objetivos, o acesso e ingresso no PAA, percebeu-se que as principais dificuldades encontradas por ele se referem à falta de um profissional para auxiliar na gestão dos recursos e na prestação de contas junto à CONAB. Tal justificativa está relacionada à entrada no programa em função dos receios antevistos pelo agricultor, que garante sua capacidade de produzir os alimentos, mas não necessariamente a de dar conta de parâmetros de gestão compatíveis com o nível de informação exigido.

Além de produzir, o agricultor fica responsável por administrar os recursos e, ainda, prestar contas à CONAB, atividade cuja rotina de atenção e detalhamento foge à prática de seu cotidiano. Além disso, houve declarada insegurança quanto à elaboração e aprovação dos projetos e, ainda, do incerto tempo na divulgação da aprovação, além do latente receio do planejamento e realização da produção, levando, inclusive, à perda do prazo do plantio.

Para fins de alcançar a oportunidade de participar do PAA, os agricultores, sob o estímulo e liderança do agricultor entrevistado na pesquisa, criaram a Associação do Córrego do São Francisco. Sobre esta, ao ser abordado o papel da mesma enquanto instituição efetiva no referido apoio, o agricultor revelou que acredita que a mesma representa integralmente os interesses de seus associados, uma vez que ela foi criada justamente para esse fim.

Ao dar continuidade à exploração do papel da associação no apoio ao acesso ao PAA, foram identificadas que são intensas as discussões, especialmente em relação ao repasse de informações sobre o PAA, especialmente sobre a necessidade e detalhamento da prestação de contas, da atualização de documentação, das novas regras ou alterações em seu funcionamento. Além dessas, também é abordada a qualidade dos produtos, o relacionamento com o agricultor, as informações contábeis do projeto, o relacionamento com as instituições consumidoras e os valores dos alimentos e o relacionamento com a CONAB. O agricultor ainda afirmou que existe e é fundamental a assistência técnica nas propriedades, realizada pela EMATER.

A EMATER participa do programa justamente para conferir apoio aos produtores no que se refere às técnicas de produção, atualizando-os frente às novas tecnologias e *know-how* e procurando conjugar estes às respectivas características e tradições de cultivos por eles praticados. O apoio tem sido decisivo, mas restrito à às técnicas produtivas, abstendo-se das preocupações de ordem administrativa, como a gestão dos fluxos de recursos, por exemplo.

Justamente esta restrição acabou sendo percebida em novo momento da entrevista, quando o agricultor, ao ser indagado sobre os entraves que o impedem de ter condição de participar do PAA, afirmou que têm clara satisfação com o suporte dado pela EMATER, no entanto, também são evidentes as insatisfações pela ausência de suporte na dimensão administrativa.

Nestes termos, ainda são emblemáticas as dificuldades em relação ao preço pago pela produção, muito baixo. O agricultor explicou que o preço da tabela do PAA é baseado no preço da Central de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA), que resulta de uma cotação do ano todo, a partir da qual se define o preço em função do valor mínimo, que é fixado para o período restante no ano. Não é difícil concluir o quão injusta acaba sendo essa prática de precificação, pois a grande sazonalidade e sua relação com a dinâmica da oferta e procura por alimentos faz os preços se tornarem bastante distorcidos à medida que o tempo passa dentro do período considerado.

Exerce papel de influência, por ser uma oportunidade paralela ao PAA, outro programa do governo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diferentemente do processo de precificação do PAA, neste caso a definição se dá por meio da cotação em três supermercados e a partir daí é retirada uma média para o ano todo. Segundo ele, decorre que os preços do PAE chegam a ser quase o dobro dos preços do PAA.

Como a referência de preço a ser pago ao produtor participante do PAA é o preço mínimo num posto do CEASA, são nítidas as artificialidade do preço às condições locais da Zona da Mata. Isso, por duas razões principais. Uma porque a CEASA concentra compras de inúmeros produtores, onde estes, individualmente, acabam contanto com baixo poder de barganha em relação à central. Segundo, porque as áreas e técnicas de produção das propriedades de vários produtores que entregam seus produtos às CEASAS têm escala de produção significativamente distinta da realidade local. Na Zona da Mata, a produção agrícola é de hortifrúti de pequena escala e familiar, contanto com técnicas simples de produção. São inúmeros os pequenos produtores, o que os condiciona a viver uma realidade de frágil capacidade de negociação, sem falar que estamos numa das regiões de produção familiar agrícola mais pobre<sup>iii</sup> do estado de Minas Gerais. Nesta breve análise, o mais coerente seria remunerar os produtores locais com base nos preços médios praticados nos supermercados locais, retratando a realidade dessas localidades, tanto em termos econômicos como sociais.

A incapacidade de refletir a realidade dos mercados locais colocando em embate o PAA e o PAE. Isso, porque de acordo com o técnico da EMATER entrevistado, em 2011 os agricultores familiares de Viçosa enviaram duas propostas para acesso ao PAA, porém nenhuma delas foi aprovada. Foram questionadas as razões para a não continuidade do projeto em Viçosa-MG e a principal apontada pelo técnico foi a preferência dos agricultores em mandar projetos para o PNAE, porque para eles, o envio de propostas a esse programa é menos burocrático e remunera melhor os agricultores familiares. O mercado oscila e enquanto o preço do PAA é fixo e determinado pela CONAB, os preços no PAE acompanham a oscilação de mercado. Entende-se que para os agricultores seria indiferente o envio de propostas para os dois programas, mas há preferência para o PAE.

Mas o técnico da EMATER ressalta que participar do PAA tem relevância na vida dos agricultores familiares pelo fato do valor recebido ser utilizado, principalmente, para gastos com saúde e alimentação.

Considerando o último projeto enviado, o técnico ainda reforça argumento já anunciado pelo agricultor, pois indica que as principais dificuldades se referem, novamente, à falta de um profissional para auxiliar na gestão de recursos e o excesso de burocracia, evidenciando a dificuldade de lidar com os documentos.

Para ele, falta o incentivo aos agricultores familiares e maiores esclarecimentos sobre o programa, para que aqueles que não o acessam possam ter interesse em fazê-lo, uma vez que parte considerável dos que já acessaram não pretendem parar. Mas vale informar que os agricultores mantêm interesse em ambos

os programas. No entanto, é natural a preferência pelo PNAE por sua menor cobrança burocrática para o ingresso e remuneração da produção encaminhada.

Quanto ao papel da associação, especialmente sobre o quanto representa os interesses dos associados, o técnico afirmou “não saber”, porque de acordo com ele isso varia de uma para associação para outra. Como já anunciado, a percepção do agricultor entrevistado é positiva em relação à associação do qual faz parte.

Como percebido, o projeto elaborado não costuma ter um planejamento da produção realizado no âmbito da associação, muito menos detalhamentos relacionados à gestão, o que ocorre é a assistência técnica fornecida pela EMATER. Essa assistência é feita na própria propriedade do agricultor, um técnico ou um grupo de técnicos atende a demanda (que é alta), tendo em vista o número reduzido de técnicos de Viçosa. A entrega dos alimentos por parte do agricultor depende da liberação dos recursos, pois se o agricultor entrega o produto antes do recurso sair ele pode acabar realizando prejuízo, nos casos do recurso não sair.

Procurando aglutinar os principais pontos de obstrução ao PAA identificados na pesquisa, foi elaborado um quadro resumo (Quadro 2), onde se destaca o contraste entre as falas do produtor rural e do técnico da EMATER entrevistados.

Quadro 2: Principais entraves relacionados ao PAA segundo os sujeitos da pesquisa

FONTES DAS INFORMAÇÕES		
Sujeitos de Pesquisa		
	Agricultor Familiar	Técnico da EMATER
<b>Entraves</b>	Falta de um profissional para auxiliar na gestão dos recursos e na prestação de contas junto à CONAB; burocracia excessiva na prestação de contas; demora na resposta da CONAB quanto a aprovação dos projetos; preço muito baixo em relação a outros programas do governo.	Burocracia excessiva na prestação de contas; preferência dos agricultores em mandar os projetos para o PNAE; falta de um profissional para auxiliar na gestão de recursos e o excesso de burocracia, dificuldade de lidar com os documentos; falta o incentivo aos agricultores e mais esclarecimentos sobre o programa;

Fonte: Elaborado pelos próprios autores a partir dos dados coletados.

Apesar dos entraves, foi bastante positivo perceber ações conjuntas do técnico da EMATER e agricultores na elaboração dos projetos. A destacada participação dos agricultores é estímulo para novas ações de apoio em nível

gerencial, ampliando os benefícios esperado em termos de inclusão social pelas garantias de renda relacionadas ao PAA.

## 5. Considerações Finais

O PAA, enquanto programa idealizado para beneficiar os agricultores familiares e as entidades filantrópicas que recebem alimentos produzidos por estes, quando consegue ser acessado pelos agricultores familiares, cumpre bem o seu papel, que é o de promover a segurança alimentar e nutricional.

Contudo, pelas entrevistas tornou-se evidente a existência de entraves que impedem o agricultor de acessar o PAA e, por consequência, que também contribuem à ineficiência dessa política pública. Dentre os entraves, citados tanto pelo agricultor tanto quanto pelo técnico da EMATER, destaca-se o excesso burocrático na prestação de contas e a demora da CONAB em aprovar os projetos.

A burocracia presente na organização pública brasileira, apesar de coerente com as expectativas de rigor e transparência esperada ao setor, tem sido paulatinamente aperfeiçoada, buscando, principalmente, agilidade e simplificações. Neste caso fica evidente que o excesso de etapas e processos, a necessidade de estar vinculado a uma associação ou cooperativa e a exigência de inúmeros documentos dos agricultores familiares são uma barreira ao acesso ao PAA. Além disso, é decisivo considerar a baixa escolaridade e a falta de conhecimentos gerenciais básicos para gerir adequadamente os recursos do programa. Neste sentido, seria importante que o governo criasse mecanismos de auxílio ao agricultor quanto ao gerenciamento dos recursos, como já ocorre na assistência técnica oferecida pela EMATER. Além disso, é preciso que o governo fiscalize e melhore a eficiência com que ele entrega a resposta de aprovação do projeto mandado pelos agricultores para que esta esteja alinhada à época de plantio dos alimentos.

Outro relevante entrave observado foi a subvalorização do preço praticado no PAA em relação aos preços praticados em outra política pública, como o PNAE. É necessária uma adequação e a fixação dos preços de acordo com o que se é praticado no mercado. Assim, espera-se que o agricultor familiar se sinta mais motivado a fornecer alimentos para as duas políticas públicas e que não deixe o PAA de lado. Uma vez que este existe para fortalecer a segurança alimentar e nutricional em entidades filantrópicas e o PAE existe para que a segurança alimentar

e nutricional das crianças nas escolas seja assegurada. Nota-se que os fins das duas políticas são distintos e, portanto, as duas devem ser mantidas e seus preços similares para que os agricultores familiares sejam incentivados a entregar alimentos de qualidade e o público atendido por cada uma delas seja beneficiado.

Esse estudo procurou aprofundar na realidade de ser um participante do PAA, explorando seus principais problemas, dificuldades e benefícios da participação. Teve caráter introdutório pelas delimitações definidas, espera-se, pois, que outros possam se seguir abrangendo cenários mais amplos, questionando os principais pontos discutidos nessa primeira abordagem.

## 6. Bibliografia

ALMEIDA, L. M. M. C.; FERRANTE, V. L. S. B. Programas de Segurança Alimentar e Agricultores Familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara – SP. In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). **Anais...** Porto Alegre. 2009.

ALVES, V. VIEIRA, N. dos S. SILVA, T. C. da. FERREIRA, P. R. O Associativismo na Agricultura Familiar dos Estados da Bahia e Minas Gerais: potencialidades e desafios frente ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social ENAPEGS. Florianópolis-SC. 2011

ANDRADE JÚNIOR, Remy C. de. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): o caso da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, 2009.

BRASIL SEM MISÉRIA. É o Estado chegando aonde a pobreza está. Disponível em: [\[http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao\]](http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao). Acesso em: 26 OUT. 2012.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Disponível em: [\[http://www.conab.gov.br/conabweb/\]](http://www.conab.gov.br/conabweb/) ["http://www.conab.gov.br/conabweb"](http://www.conab.gov.br/conabweb). Acesso em: 20 de jun. 2011.

CYNTRÃO, F. M. C. Programa de aquisição de alimentos (PAA): uma comparação entre dois Estados do Brasil. Dissertação de Mestrado (M) – Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Brasília, 2008.

DELGADO, G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90. In: CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL, 10, 2000, Rio de Janeiro. Anais. 2000..

DELGADO, G.; JÚNIA, C.; JADER, J. de O. Relatório de avaliação do Programa de Aquisição Antecipada de Alimentos (PAA). Sociedade e Desenvolvimento Rural, n. 0, p. 18-39, 2007. <http://www.pime.org.br/>

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (org) **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DEVES, O. D. Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá-RS. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2009.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. *In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*. Brasília-DF: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleos de Estudos Rurais. V.7.n.27, 2007, 228 p.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3.ed. Bookman/Artmed: Porto Alegre, 2009.

GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *In: 47 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2009, Porto Alegre. Anais do 47 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo agropecuário, 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

\_\_\_\_\_. Dados básicos, Censo Demográfico, 2000; Contagem da população, 2007; Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estado, Instituições e Democracia. *In: IPEA. O Brasil em 4 Décadas. Texto para Discussão*, n. 1.500. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2010. P.64.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Estud. av.* vol.17 no.48 São Paulo May/Aug. 2003.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Quase 870 milhões de pessoas no mundo estão subnutridas – novo relatório sobre a fome, 2012. Disponível em: [<https://www.fao.org.br/q870mpmesnrstf.asp>]. Acesso em: 10 Out. 2012.

ROCHA, A. G. P.; CERQUEIRA, P. da S.; COELHO, V. P. Um Panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no Estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. *In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleos de Estudos Rurais. V.7.n.27, 2007, 228 p.

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

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. ATLAS – 2ª Ed. 2006.

VOGT; S. P. C.; SOUZA; R. S. de. Políticas Públicas e Segurança Alimentar: estudo de caso do programa de compra antecipada especial com doação simultânea (Fome Zero) no município de Tenente Portella-RS. 2007. Disponível em: <[http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/resumos\\_trab/112.htm](http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/resumos_trab/112.htm)>. Acesso em: 12 de mar. de 2010.

ZIMMERMANN, S.A.; FERREIRA, A.P. El programa de adquisicion de alimentos de La agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. **Aunhaytiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales**. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). In: VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção, 2007, Fortaleza. VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção, 2007.

---

<sup>i</sup> IPEA. **Estado, Instituições e Democracia**. In: IPEA. O Brasil em 4 Décadas. Texto para Discussão, n. 1.500. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2010. P.64.

<sup>ii</sup> ALMEIDA e FERRANTE, 2009, CYNTRÃO, 2008; DEVES, 2009; DORETTO e MICHELLON, 2007; ROCHA, CERQUEIRA e COELHO, 2007; VOGT e SOUZA, 2010.

<sup>iii</sup> A Zona da Mata é a terceira região do estado com menor Produto Interno Bruto (PIB) e a quarta pior taxa de crescimento da produção rural (IBGE, 2012).