

# **O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

## **THE PROGRAM FOR ACQUIRING FOOD (PAA) AS A PUBLIC POLICY FOR FAMILY FARMING AND LOCAL DEVELOPMENT**

Silvana Maria de Lemos<sup>1</sup>  
Irenilda de Souza Lima<sup>2</sup>

### **1. RESUMO**

Este artigo teve como objetivo compreender a relação existente entre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o desenvolvimento local, com foco em analisar se o programa tem contribuído na promoção do desenvolvimento da agricultura familiar. Para esta pesquisa, foram abordados conceitos e percepções em torno das políticas públicas, da agricultura familiar e do desenvolvimento local. Como proposta metodológica, a pesquisa caracteriza-se como exploratória e qualitativa. Tomamos como referência de estudo o PAA executado pelo Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA) e pela Associação de Pescadores de São José da Coroa Grande. Os resultados demonstraram que o PAA se constitui como uma política pública importante para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento local. Por outro lado, constatamos que sua abrangência e atuação ainda são insuficientes para uma transformação significativa da economia e da sociedade local, tanto por atender apenas a um pequeno número de agricultores(as) quanto por limitações operacionais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Desenvolvimento Local. Agricultura Familiar.

### **2. ABSTRACT**

The aim of this paper was to understand the relation between the Program for Acquiring Food (PAA – Programa de Aquisição de Alimentos) and the local development of family farming. With an exploratory and qualitative approach, this

---

<sup>1</sup> Graduada em Economia Doméstica com Mestrado em Extensão Rural e Desenvolvimento Local pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: silvanalemos@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo e professora do Departamento de Educação e do POSMEX da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: irenilima2@gmail.com.br

study brings concepts and perceptions about public policies, family farming, and local development. This paper analyzed the PAA performed by the IPA (Instituto Agrônômico de Pernambuco – Agronomic Institute of Pernambuco) and the one performed by the Fishermen’s Association of São José da Coroa Grande (Associação de Pescadores de São José da Coroa Grande). Results demonstrated that the PAA is an important public policy in the strengthening of family farming and of the local development. However, its scope and performance are still insufficient to achieve a meaningful change in the local economy and in the local society, because of the small number of farmers assisted and of operational limitations.

**Keywords:** Public Policies. Local Development. Family Farming.

### **3. INTRODUÇÃO**

Enquanto objeto de política pública, a agricultura familiar surge no Brasil em meados da década de 1990 com a implantação do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>3</sup> e vem passando por várias mudanças ao longo da História. Motivadas pelas ações governamentais, essas mudanças têm gerado avanços em termos de condições de moradia, saneamento e acesso à informação. Mas, por outro lado, tais políticas têm desconsiderado as construções culturais e históricas praticadas pelos(as) agricultores(as) familiares, pescadores(as) artesanais, povos indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas.

- No Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009, p.19), foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar. Tais locais representam 84,4% do total de estabelecimentos agropecuários, ocupando apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares) desses estabelecimentos. Ainda assim, a agricultura familiar é responsável por 70% do total de alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. E isso implica sua inegável importância para o mercado consumidor – importância essa tratada consensualmente em todos os estudos e publicações consultadas.

---

<sup>3</sup> Pronaf é o Programa Nacional da Agricultura Familiar que tem como objetivo o apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar.

A partir desses dados, e corroborando com as afirmações de Lima e Roux (2008, p.96), percebemos que, no cenário agrícola brasileiro, predomina a pequena propriedade na prática da agricultura familiar. Para esses autores, “por falta de uma política agrícola adequada, sem acesso ao crédito ou à assistência conveniente ao seu tipo de atividade, pelo menos metade dessas propriedades se encontram em estado ainda precário”. Os referidos autores enfatizam que:

Desde 1990 com a extinção dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural pública no Brasil pelo governo Collor, as tentativas de intervenção e de mudanças ainda são insatisfatórias e insuficientes para atender ao prejuízo histórico desta falta de apoio a agricultura familiar (LIMA; ROUX, 2008, p.96).

Considerando essa discussão, ressaltamos que os modelos de desenvolvimento praticados desde a década de 60, para esse público, privilegiam o modo de produção capitalista, baseado no aumento da produtividade e na cultura de exportação, em detrimento da produção para o autoconsumo e o abastecimento alimentar, que têm como propósito a garantia da reprodução do núcleo familiar, peculiar à agricultura familiar.

É neste cenário que surgem as políticas públicas para a agricultura familiar, propostas pelo Estado a partir de seus interesses ou a partir de pressões da população e suas representações. Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Na visão de Secchi (2010, p.2), a definição de política pública está ligada à abordagem multicêntrica, que considera que as organizações privadas, organizações governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais são protagonistas nos estabelecimentos das políticas públicas. Elas podem trazer “diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacionais” (SECCHI, 2010, p.5).

Laura Duque-Arrazola (2004, p.99) aponta que as políticas públicas e os programas sociais se revelam como estratégias hegemônicas quando resultam da necessidade das classes e setores sociais subalternos. Por um lado, isso resulta em uma forte incidência na regulação do Estado, e, por outro lado, em

mecanismos de busca de consenso a partir de uma certa direção que expressa determinados interesses econômicos, políticos e sociais em conflito; consenso que supõe reconhecimento da sociedade em geral e das classes e setores

sociais em luta, confrontadas na negociação das reivindicações e demandas ao Estado (DUQUE-ARRAZOLA, idem).

Buscando focar nossa análise em elementos da realidade que possibilitem expressões concretas dos aspectos teóricos abordados, voltamo-nos para o estudo do PAA. Esse programa é uma política pública governamental de segurança alimentar definida no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e está sendo operacionalizado em todas as regiões do país por órgãos federais, governos estaduais e municipais com recursos financeiros dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A finalidade do PAA é “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (CONAB, 2010, p.20). Além da produção, o programa incentiva o atendimento à população em situação de insegurança alimentar e nutricional e em vulnerabilidade sociais atendidas pela Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição – restaurantes populares, bancos de alimentos e Rede Socioassistencial.

O PAA surgiu em junho de 2003 com o Lançamento do Plano Safra pelo presidente Lula e foi instituído pela Lei nº 10.696/03 (Art.19). Devido à necessidade de aprimorar sua gestão, com maior detalhamento das normas e execução, assegurar sua continuidade, independente do exercício fiscal, proporcionar a celebração de parcerias, regidas por mecanismos mais adequados que a forma de convênio, e introduzir inovações nos mecanismos de aporte de suas contrapartidas, em outubro de 2011, o Projeto de Lei 6.680 foi aprovado e o programa passou a ser regido pela Lei nº 12.512 – Capítulo II, que “institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais [...]”.

Este programa, o PAA, é coordenado pelo MDS e destinado aos(as) agricultores(as) familiares que estão enquadrados na Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº11.326/06) e possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP.

De forma geral, o PAA se destina à aquisição de produtos fornecidos pelos agricultores familiares, sendo possibilitada a compra sem licitação até um limite

máximo estabelecido por lei, desburocratizando o processo de compra dos alimentos e possibilitando a inserção dos agricultores familiares com o mercado institucional.

Portanto, o PAA nos reporta às discussões relacionadas à pobreza no Brasil, à fome, à disponibilidade de alimentos, à segurança alimentar e nutricional e às relações de comercialização da agricultura familiar. Outro elemento de discussão relacionado à temática é como essas políticas têm contribuído para o desenvolvimento local e qual o papel das instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural no apoio ao segmento populacional da agricultura familiar para que este melhor participe e se beneficie das políticas públicas.

Sobre desenvolvimento local podemos dizer que, de acordo com Jesus (2007, p. 25), o desenvolvimento local é entendido como um

processo de inclusão social que mobiliza pessoas e instituições buscando a transformação da economia e da sociedade, criando oportunidades de trabalho e de renda superando dificuldades para favorecer a melhoria das condições de vida da população local.

Tauk Santos (2002, p. 51) afirma que o desenvolvimento local tem levado a novos arranjos institucionais e estabelecimento de parcerias com os atores sociais e que cabe à extensão rural contemporânea o papel de promover a articulação entre os atores envolvidos.

Pelos aspectos teóricos expostos, parece necessário que uma política pública que colabore com a perspectiva do desenvolvimento local para a agricultura familiar deva contemplar, na sua execução, aspectos como: parceria, participação, mobilização, valorização dos recursos endógenos e sustentabilidade.

As pesquisas existentes sobre o PAA têm focado principalmente na avaliação do programa. Autores como Müller (2007) e Deves (2009) apresentam estudos mais analíticos sobre o programa, trazendo elementos sobre participação, dinâmica local/regional, construção políticas, dentre outros.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo geral compreender a relação existente entre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o desenvolvimento local, e, mais especificamente, se o programa tem contribuído na promoção do desenvolvimento local.

## **4. REVISÃO DE LITERATURA**

### **4.1 A Agricultura Familiar: dificuldades e caminhos percorridos**

De acordo com Schmitz e Mota (2010, p.27), na atualidade, a compreensão sobre agricultura familiar ganha uma concepção mais ampla, incluindo de forma integral “a organização de agricultores, produção, beneficiamento, comercialização de produtos agrícolas e não agrícolas, turismo, pesca, artesanato, etc., conformando o que hoje denomina-se *novo mundo rural*”.

Quanto ao conceito de agricultura familiar, Carneiro (1999, p.329) apresenta como reflexão a diversidade de conceitos, trazendo como consenso que “por agricultura familiar entende-se, em termos gerais, uma unidade de produção onde trabalho, terra e família estão intimamente relacionados”. Por outro lado, chama a atenção que essa “noção ampla inclui um grau de ambiguidade elevada por integrar em um único rótulo grupos sociais bastante heterogêneos e princípios definidores divergentes”.

As características da agricultura familiar, na visão de Guazioli e Cardim (2000), têm o predomínio da força de trabalho oriunda do grupo doméstico, principalmente nas funções de gerência. Para Abramovay (1998), tais características são a vida em comunidade, uma sociedade de interconhecimento, regras sociais estabelecendo a conduta dos membros comunitários e subordinação do agricultor a mercados com elevado grau de imperfeição. Dizendo isso, o autor traz um pensamento a mais do que o que os outros apresentam, que é a questão do mercado.

Schneider (2003, p.99-100) afirma que a expressão agricultura familiar emergiu no contexto brasileiro em meados da década de 1990 e está relacionada a questões políticas e sociais. Para o autor, no campo político, essa “nova categoria-síntese” foi reivindicada pelos movimentos sociais do campo, capitaneados pelo sindicalismo rural ligado à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

Neste trabalho, consideramos o que está caracterizado pela Lei de Ater 12.188/2010, que estabelece como agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I- não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II- utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu

estabelecimento ou empreendimento; III- tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Por sua vez, a Lei de Ater 12.188/2010 de 2010 está baseada na Lei 11.326/2006. Consideramos ainda a definição trazida por Abramovay (1998) de que agricultura familiar subentende que a gestão, a propriedade e o trabalho estão sob o controle da família.

O debate atual sobre a noção de agricultura familiar foi intensificado devido a um fato político: a opção do governo de eleger essa forma de produção agrícola como protagonista do desenvolvimento rural – opção essa assumida com base nas análises que atribuem à agricultura familiar condições mais favoráveis de competitividade quando comparada à agricultura patronal no que se refere aos rendimentos físicos obtidos e mesmo à capacidade de empregar mão de obra (VEIGA, 2001; FAO/INCRA, 1994).

Neste contexto de mudanças e resistência, o cenário da agricultura familiar vem se modificando. Nos últimos 20 anos, por pressões dos movimentos sociais e uma nova visão sobre o desenvolvimento<sup>4</sup>, diversas políticas públicas voltadas para os(as) agricultores(as) familiares têm contribuído para esse novo cenário. Um exemplo é o Programa de Aquisição de Alimentos, objeto deste estudo.

É válido ressaltar o reconhecimento da importância da agricultura familiar para além do aspecto produtivo, como sinalizam Gazella, Bonnal e Maluf (2009) sobre a qualidade, quantidade e perspectiva das políticas públicas para o segmento da agricultura familiar, cujo reconhecimento de sua importância vai além da perspectiva de produção de alimentos, seguindo para o enfoque multidisciplinar.

No âmbito governamental, a agricultura familiar foi incluída como propriedade na segunda metade da década de 1990, quando foi lançado o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Planaf), em 1995. Inicialmente era apenas uma linha de crédito para custeio. Depois, essa linha de crédito, seguindo as reivindicações da Contag, culminou na criação do Programa Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996. O Pronaf teve como objetivo promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural, constituído pelos agricultores familiares para propiciar o aumento da capacidade produtiva, a geração de emprego e a

---

<sup>4</sup> Nessa nova visão de desenvolvimento, a preocupação não se limita apenas ao crescimento econômico.

melhoria da renda. Essa conquista para a agricultura familiar é parte das legítimas reivindicações dos trabalhadores e trabalhadoras rurais para melhorar suas condições de produção. Assim, após várias décadas, a agricultura familiar passou a ter lugar de destaque no contexto da agricultura brasileira (SAVOLDI; CUNHA, 2010, p.32).

No Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009), foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar. Esses locais representam 84,4% do total de estabelecimentos agropecuários e ocupam apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares) da área desses estabelecimentos. Tal setor, a agricultura familiar, emprega aproximadamente 75% da mão de obra no campo, sendo diretamente responsável pela segurança alimentar e nutricional. Os(As) agricultores(as) familiares produzem 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. Ela ocupa apenas um quarto da área, ou seja, 24,3% dos estabelecimentos agropecuários totais conseguem responder por 38% do valor da produção. Esses dados demonstram que os(as) agricultores(as) contribuem não só para a produção de alimentos, mas também para a diversificação de culturas e aumento da produção animal.

A importância da agricultura familiar para o mercado consumidor parece ser consenso em todos os estudos e publicações, uma vez que esse segmento é responsável por 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. O Censo Agropecuário de 2006 aponta ainda que a agricultura familiar é o setor mais produtivo: enquanto a agricultura patronal gera, a cada ano, R\$ 358,00 por hectare, a agricultura familiar chega a R\$ 677,00 por hectare. As cadeias da agricultura familiar hoje respondem por 10% de todo o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (BRASIL, 2010).

A política atual do governo federal traz como meta o combate à extrema pobreza, e lançou em junho de 2011 o Plano de Superação da Extrema Pobreza – Brasil sem Miséria. Em todo o Brasil, 8,5% (16,27 milhões de pessoas) da população vivem na miséria. Dos residentes na zona rural (15,6%), 46,7% vivem em extrema pobreza. No Nordeste, a situação se agrava, e esse número se eleva para 59,1% da população (9,61 milhões de pessoas; dessas pessoas, 52,5% vivem no meio rural da região (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, a discussão sobre a agricultura familiar, vem tendo destaque para o poder público com as políticas públicas para o meio rural do país. A exemplo,

tem-se o Pronaf, educação no campo, Plano Safra da Agricultura Familiar, Programa Fome Zero, entre outras.

Como contribuição a esta discussão, podemos encontrar em Pires (2003, p.62) quando ela afirma que “o reconhecimento da importância da agricultura familiar na alavancagem do desenvolvimento rural constitui o primeiro passo para se reverter o quadro de pobreza no Brasil”.

Diante dessa realidade e de sua relevância para o desenvolvimento sustentável, a agricultura familiar necessita de apoio, por meio de políticas públicas que fomentem e maximizem seu potencial de produção, valorizem sua história, sua lógica de reprodução social, considerando suas especificidades.

#### **4.2 O desenvolvimento local e as políticas de abastecimento alimentar: algumas considerações**

Ao tratarmos de desenvolvimento local, referimo-nos não só ao desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento social e sustentável ambientalmente. Por isso, é preciso realizar investimentos em capital humano, social e natural, além daqueles correspondentes ao capital econômico e financeiro. O enfoque do desenvolvimento local possui uma visão integrada dessas dimensões, a partir de um desenho que é realizado nos próprios territórios e com a efetiva participação dos atores locais. Para Albuquerque e Zapata (2008, p.218-219), “todas as economias locais se encontram muito mais expostas que no passado[...], o que obriga à tomada de iniciativas e políticas de desenvolvimento, a partir dos diferentes âmbitos territoriais ou locais”. Segundo os autores, o caráter agregado das políticas centralistas as torna pouco eficientes para enfrentar diferentes realidades e situações territoriais.

Levando-se em conta as especificidades das diferentes realidades, o conceito de desenvolvimento passou por vários questionamentos, que trouxeram alternativas a ele próprio – nesse caso, o desenvolvimento local.

Nessa ótica, vários autores salientam que existe distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, mas a prática tem mostrado que as propostas de desenvolvimento implantadas têm atrelado o desenvolvimento ao crescimento econômico. Para Somekn (2008, p.18), “a noção de desenvolvimento abriga não só a

evolução quantitativa da reprodução da riqueza material, mas também as possibilidades de sua melhor distribuição”. Seguindo esse caminho, Sachs (2004, apud SOMEKH, 2008, p.19) considera que:

[...] o crescimento econômico, mesmo em ritmo acelerado, não deve ser confundido com desenvolvimento. Este último fenômeno só existirá se houver redução da pobreza e das desigualdades sociais, assim como a geração de novos empregos ou alternativas de renda para a população.

Franco (2002, p.48) colabora com essa reflexão quando revela que “[...] num país que faz crescer seu PIB, mas não consegue atingir valores compatíveis de capital humano e de capital social, então está havendo crescimento sem desenvolvimento”.

Essas visões que fazem crítica ao modelo econômico e que se apoiam na concepção que busca alternativas ao desenvolvimento, apontadas por Boaventura de Souza Santos e César Rodrigues (2002, p.53), ressaltam a valorização do local e da promoção da autonomia comunitária. Citando Escobar (1995), os autores advertem ainda que aqueles que “[...] representam esta tendência afirmam que não estão interessados em alternativas de desenvolvimento, mas, sim, em alternativas ao desenvolvimento, ou seja, na rejeição total do paradigma” (SANTOS; RODRIGUÉZ, 2002, p.54).

É diante desses fatos que se travam as discussões opostas à concepção de desenvolvimento pautada no crescimento econômico de exportação e aumento da produção. Surgem aí as alternativas ao desenvolvimento, que, para Franco (2002, p.78), tiveram seus primeiros sinais no final dos anos 80 do século XX, quando as pessoas começaram a questionar o mito do primado econômico e quando se estabeleceu um novo padrão de relação estado-sociedade.

De acordo com Silveira (2008, p.51-52), as primeiras iniciativas de desenvolvimento local surgiram de forma embrionária em meados da década de 1990. Nesse momento, surgem também ações e projetos relacionados ao combate à pobreza rural e à desigualdade social, implementadas principalmente por entidades não governamentais e governos municipais ou em parcerias com programas federais, impulsionadas a partir da Constituição de 1988, na perspectiva de descentralização.

Hoje, temos várias políticas que trazem o discurso de desenvolvimento local, a exemplo da criação dos Territórios da Cidadania no Brasil. Essa proposta traz a ideia de

fortalecimento das potencialidades entre municípios vizinhos, com características semelhantes, onde são estabelecidas discussões com diversos segmentos sociais, elegendo-se prioridades para ações e projetos.

Entretanto, para que essas estratégias estejam inseridas na perspectiva do desenvolvimento local, é necessário que, além de considerar as especificidades territoriais, econômica e de produção, leve-se em conta a motivação conjunta, que inclua o respeito às diferenças sociais e culturais e que tenha como foco o processo participativo.

Corroborando essa ideia, que trata das especificidades locais, Aguiar e Lima (2011, p.4), em estudo sobre a extensão rural estatal no semiárido, ressaltam que “a presença de agricultores familiares no meio rural nordestino é bastante expressiva e impõe-se com um imperativo para se elaborar e implementar políticas públicas que sejam adequadas às características da região semiárida”.

À luz das considerações até agora expostas, percebemos que os autores mencionados defendem a proposta da construção de um novo desenvolvimento local com inclusão social, cooperação, transparência e, sobretudo, com a participação de todos os envolvidos.

As discussões feitas até o momento nos levaram a refletir sobre os desafios de se implementar políticas públicas com a participação da sociedade nos processos que minimizem as desigualdades existentes na distribuição de renda e que promovam o desenvolvimento local e regional. Partiremos, então, para a discussão das políticas de abastecimento alimentar, especialmente o PAA.

A preocupação com o abastecimento alimentar vem desde a década de 1930, época da industrialização do país, com a criação da “ração tipo-essencial mínima”<sup>5</sup>. Essas políticas surgem inicialmente com a criação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac). Houve ainda a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), da Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALT), o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição (Inan), o Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT) e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) (DEVES, 2009, p.47-48).

---

<sup>5</sup> Esse programa foi criado pela Lei 399, de 30 de maio de 1938, e estabelece 12 produtos essenciais para compor a alimentação básica da população. Essa denominação é utilizada atualmente e serve de base para o cálculo da cesta básica. (DEVES, 2009, p. 47).

Em 1990, com a criação do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), que teve como objetivo “gerar dados e buscar informações acerca das problemáticas alimentares e nutricionais e as distribuições geográficas das populações em risco alimentar”, várias polêmicas foram geradas relacionadas às ações assistencialistas do governo federal. Com isso, o governo Collor de Mello (1990-1992) eliminou boa parte dos programas de alimentação e nutrição. Em 1993, com a divulgação do *Mapa da Fome do Brasil* pelo Ipea<sup>6</sup> (1993), houve uma retomada dos programas e ações visando ao combate à fome, pois havia aproximadamente 32 milhões de brasileiros em situação de carência alimentar (DEVES, 2009, p.48).

Em relação ao abastecimento alimentar, sempre foi um problema a disponibilização de local para comercialização e o transporte, persistindo até hoje essas dificuldades. Parece-nos que esse fato ocorre porque as políticas públicas, nessa área, não discutem tal problemática e acabam não querendo enxergar ou deixando na mão dos(as) produtores(as) a responsabilidade. Apesar de todas as dificuldades enfrentadas, as políticas públicas de abastecimento alimentar contribuem para o estabelecimento de mercados institucionais, pois estabelecem relações entre produção e consumo.

## **5. METODOLOGIA**

A pesquisa proposta pode se caracterizar como exploratória e qualitativa, embora não descarte alguns elementos quantitativos para o conjunto dos dados empíricos. Os estudos exploratórios

têm um forte caráter descritivo, mas sua escolha e sua realização não são completamente desinteressadas: há sempre interesses ligados aos desvelamento de uma determinada realidade empírica desconhecida ou no debate teórico implicado na interpretação da realidade em foco, e isto deve ser explicitado pelo investigador (VASCONCELOS, 2002, p.158).

A primeira etapa da pesquisa se deu a partir das conversas com a equipe de coordenação e extensionistas que atuam no PAA do IPA. Esse programa é executado por diversas instituições, como prefeituras, empresas de assistência técnica governamental, cooperativas, associações e a Conab. Para este estudo, tomamos como

---

<sup>6</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

referência o projeto executado pelo Instituto Agrônomo de Pernambuco<sup>7</sup> e pela Associação de Pescadores de São José da Coroa Grande<sup>8</sup>. Essas duas instituições executam o PAA na modalidade “compra direta com doação simultânea”. A escolha das duas organizações executoras teve a intenção de dar concretude ao estudo, sem descartar a compreensão ampla do programa.

A escolha dos(as) agricultores(as) e pescadores(as) fornecedores(as) para a entrevista foi baseada em função da assiduidade destes no programa e de sua interação com as instituições. Assim, utilizou-se as amostras intencionais orientadas por Michel Thiollent (2004, p.62):

[...] trata-se de um pequeno número de pessoas que são escolhidas intencionalmente em função da relevância que elas apresentam em relação a um determinado assunto [...] Pessoas ou grupos são escolhidos em função de sua representatividade social dentro da situação considerada.

O Instituto Agrônomo de Pernambuco executa atualmente o programa em 42 municípios do Estado de Pernambuco. Para a presente pesquisa, elegemos dois municípios de atuação do IPA: Manari e Pesqueira. A Associação de Pescadores de São José da Coroa Grande executa o programa no próprio município – São José da Coroa Grande –, através de contrato firmado com a Conab.

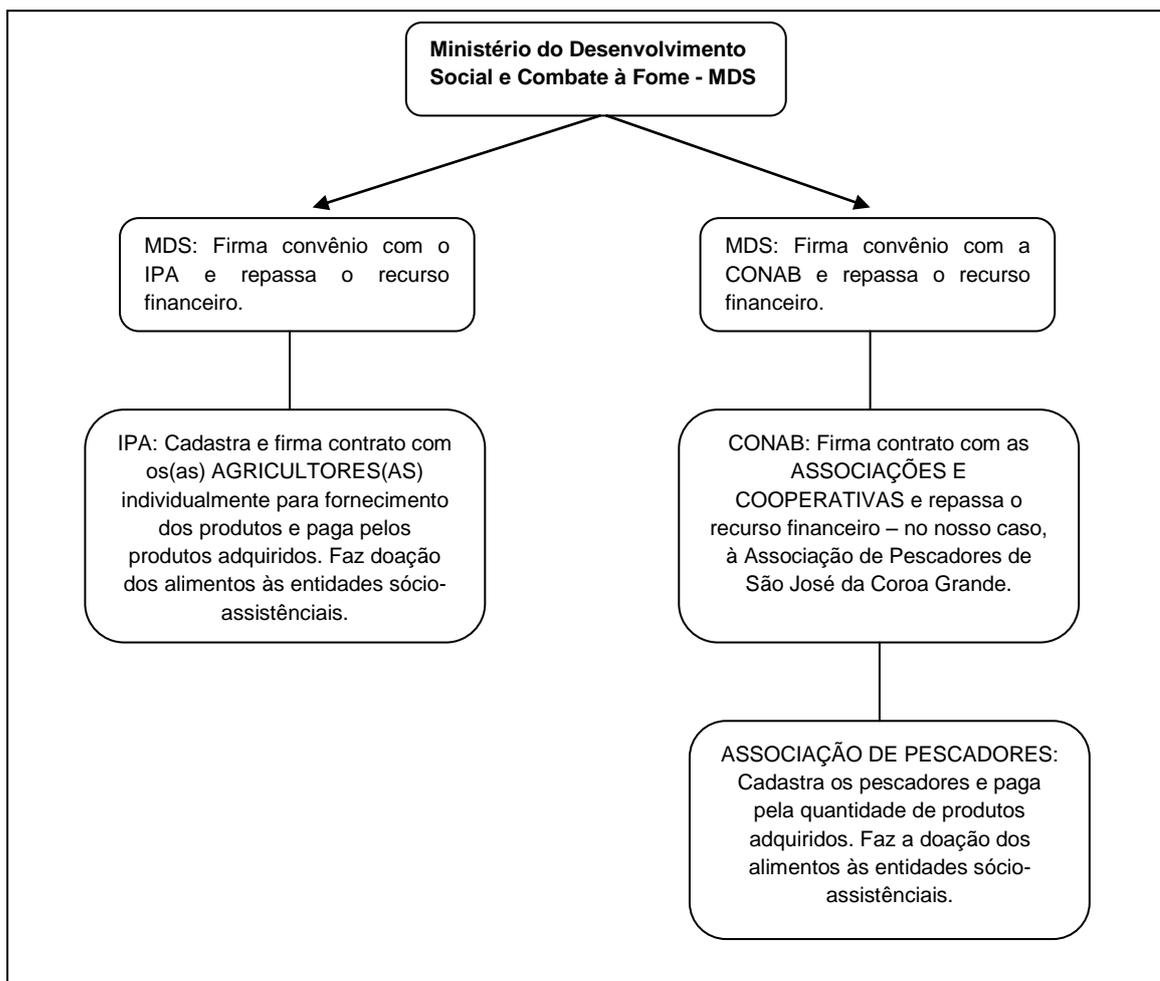
Dessa forma, são três os municípios de Pernambuco onde realizamos a pesquisa: Manari, Pesqueira e São José da Coroa Grande. No Fluxograma 1, podemos visualizar como é feita a operacionalização do PAA.

---

<sup>7</sup> O IPA é uma instituição governamental que executa o PAA desde 2010, através de convênio diretamente com o MDS.

<sup>8</sup> A associação dos pescadores é uma entidade não governamental que executa o PAA desde 2011, através da Conab. O MDS firma convênio com a Conab e esta executa o programa através de associações e cooperativas.

**Fluxograma 1** - Operacionalização do PAA no IPA e na Associação de Pescadores de São José da Coroa Grande.



FONTE: Elaborado pela autora (2012)

Durante o trabalho de campo, foram feitas 33 entrevistas: 25 com agricultores(as) e pescadores(as) fornecedores; 6 com extensionistas e dirigentes das entidades executoras (IPA e a Associação de Pescadores); e 2 com a diretora e a assessoria técnica da entidade coordenadora (MDS).

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na articulação dos objetivos desta investigação e os instrumentos de análise dos dados, foi possível analisar os resultados da seguinte maneira:

### **6.1 O PAA e sua relação com o Desenvolvimento Local**

A implementação do PAA tem gerado diversos estudos que avaliam seus resultados. No entanto, sua contribuição para o desenvolvimento local ainda é pouco explorada. Grisa (2009, p.1) fez contribuições nesse sentido quando estudou o PAA e sua interface com cinco ativos de capital (Social, Natural, Humano, Produzido e Cultural), concluindo que o programa “constitui uma política de desenvolvimento local, usufruindo e, ao mesmo tempo, fortalecendo, sobretudo, os capitais natural, cultural e social”.

O grupo do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser)<sup>9</sup> (2008, p.24), em sua análise sobre o PAA, afirma que é necessário investir mais recursos no programa, uma vez que atualmente o governo adquiriu apenas 0,1% da safra agrícola brasileira. Acrescenta ainda que há carência de quadro de pessoais, estrutura física para operacionalização do programa e é preciso ampliar o programa para um maior número de organizações.

O PAA representa um avanço na concepção de política pública de apoio à agricultura familiar na perspectiva da comercialização. Criado no marco do Programa Fome Zero, esse programa teve sua concepção articulada em torno de duas políticas públicas: a política agrícola e a política de segurança alimentar. Delgado (2005), citado por Rocha (2011, p.6) argumenta que “dessa dupla função derivaram ambiguidades e distorções, além de uma maior ênfase no PAA enquanto política assistencial, reduzindo o potencial do programa como estruturador da agricultura familiar”. Portanto, essa política se constitui como importante capacidade potencial, dinamizadora das atividades produtivas dos(as) agricultores(as) familiares, especialmente quando se consideram os âmbitos regionais e locais.

---

<sup>9</sup> O Deser é uma entidade das organizações da agricultura familiar que realiza sistematização de informações, realização de pesquisas e estudos, elaboração de propostas e políticas e assessoria às organizações, movimentos, entidades e instituições vinculadas à agricultura familiar. Ela tem 23 anos de existência e, na atual gestão (2010 a 2012), fazem parte da direção profissionais da Cresol, FETRAF-Brasil, CUT-RS, SINTRAF-RIO, STR-PR/PR, entre outros. Acesso ao site: <http://www.deser.org.br>.

Para analisarmos se o PAA tem contribuído para o desenvolvimento local, discorreremos sobre as seguintes categorias de análise: inclusão social, parceria, geração de renda e controle social. O PAA tem contribuído para a inclusão social quando determina que os beneficiários sejam os agricultores familiares enquadrados no Pronaf, principalmente os dos grupos A e B, tendo como critério de seleção os que têm menor renda bruta anual familiar. Outro critério, incorporado recentemente ao processo de agricultores(as), é a situação de extrema pobreza, na qual se encontra o público do Plano Brasil sem Miséria.

Embora o próprio Plano Brasil sem Miséria preveja o apoio à produção através da liberação, a fundo perdido, de R\$ 2.600,00 por agricultor para investir em atividades agrícolas e não agrícolas, e embora o MDA tenha lançado chamadas públicas de Ater, através de editais, para atender a esse público, há um tempo a ser percorrido para que essa população alcance a possibilidade de superação da sua situação atual e atinja um nível de produção adequado ao PAA, ou seja, produza excedentes a serem comercializados.

Com esses elementos, voltamos mais uma vez à discussão sobre a importância da intersetorialidade das políticas públicas, ressaltando a necessidade de integração entre programas de assistência técnica de desenvolvimento da produção e políticas de apoio à comercialização, a exemplo do PAA. Parece-nos que esse diálogo entre as políticas é ainda precário. E isso pode ser observado tomando o PAA como referência, já que muitos agricultores, apesar da disponibilidade da política, não conseguem acessá-la.

Para superação de algumas dificuldades, o MDS tem buscado aprimorar o PAA e sua operacionalização através das instituições oficiais de assistência técnicas e extensão rural, as Emater's e o IPA (no caso de Pernambuco), mas reconhece as limitações e dificuldades.

Outro aspecto revelado na pesquisa foi que o programa vem se consolidando como uma política de garantia da merenda escolar, quando deveria apenas complementá-la. Por outro lado, o programa vem valorizando a produção e cultura alimentar local, uma vez que os alunos se sentem felizes quando se alimentam dos produtos produzidos na sua roça.

A partir das entrevistas junto aos agricultores e pescadores, consideramos que precisa haver exaustiva discussão nos conselhos e comitês gestores do PAA – aí incluídos tanto os beneficiários quanto os executores – para que, além de democratizar informações, seja possível construir pautas de reivindicações para ampliação do programa e adequações às realidades específicas.

Percebemos nas entrevistas que alguns agricultores vendem apenas para o PAA, o que os deixa vulneráveis. Esses(as) agricultores(as) precisam de maior atenção, pois a feira do município não consegue absorver a produção da região, fazendo com que os agricultores recorram aos atravessadores, muitas vezes não tendo lucro com a venda.

Outro ponto que ganha relevância para o desenvolvimento local é o controle social. Dados os processos vivenciados anteriormente (o não alcance dessas políticas ao seu público prioritário definido na sua elaboração), o controle social é indispensável. Esse tema está presente também nas propostas que visam à promoção do desenvolvimento local. Na visão de Conti (2010, p.10), o controle social é condição para que se tenham propostas que atendam as categorias de análise do desenvolvimento local.

Os encontros de avaliação do PAA têm destacado a importância da ampliação do controle social sobre a execução do PAA, sobretudo, no plano local, onde deve haver o monitoramento entre a oferta e a demanda. Para isso, foi sugerida a criação de um sistema unificado de informações, capaz de instrumentalizar os órgãos colegiados que devem exercer as atribuições de controle social.

As organizações proponentes que operam o PAA (no caso de Pernambuco, o IPA, a Conab e as prefeituras) devem articular junto ao município o funcionamento, na prática, desse controle, pois, na maioria dos casos, há um comitê gestor que não funciona. Outro fato é que o controle social, em muitos casos, se concretiza apenas do âmbito da quantidade de agricultores atendidos, instituições consumidoras e municípios contemplados. Por outro lado, ressaltamos que faltam recursos financeiros para apoiar esses comitês. Nesse sentido, o apoio dos Conseas Estaduais é importante para se criar tais condições e para que se possa monitorar o que acontece no PAA no âmbito local, efetivando o controle social. Os seminários de avaliação do programa também trazem esses dados como ponto crítico a ser discutido. Além disso, identificamos uma visão

setorizada fortemente presente nas instituições que executam as políticas públicas no Estado, sejam elas governamentais ou não governamentais.

## **7. CONCLUSÃO**

O estudo desenvolvido considerou o PAA como uma política estruturante, que se constitui, na atualidade, como uma política pública importante para o fortalecimento da agricultura familiar. A aprovação da Lei 12.512/11 é um marco desde a sua implantação em 2003, pois permite a expansão do programa para novas localidades, desburocratiza a execução e alcança novos públicos. Sua consolidação, pelas organizações governamentais e não governamentais, como o segundo mais importante instrumento de política pública destinada à agricultura familiar, evidencia a importância dessa política e sua aceitação como instrumento de mudanças do cenário da agricultura familiar no que diz respeito às formas de comercialização e de direitos relacionados à segurança alimentar e nutricional.

O programa prevê que as instituições que recebem as doações dos alimentos sejam apenas as que estão instaladas no município. Esse fator tem limitado a ampliação do programa nesses municípios. Dessa forma, mesmo que os agricultores tenham produção, o programa não pode ser ampliado. É preciso ampliar a discussão e enxergar que o desenvolvimento local vai além da limitação territorial.

Os resultados obtidos sinalizam que o programa, em sua concepção, aponta elementos presentes na estratégia de desenvolvimento local, tais como: parceria, participação, geração de renda, autonomia e controle social. Mas sua abrangência e atuação ainda são insuficientes para uma transformação significativa da economia e da sociedade local, uma vez que atendem apenas a um pequeno número de agricultores(as) e que há limitações operacionais das instituições executoras nos âmbitos federal e estadual, restringindo sua atuação e suas discussões, na maioria dos casos, apenas em torno da comercialização.

Constatamos que a implantação de uma política para a agricultura familiar que não se integre com outros programas e ações de Ater pouco contribui para a melhoria de vida das famílias, pois elas continuam dependentes dos programas de transferência de renda.

Reconhecendo todos os avanços e mudanças que as políticas públicas têm gerado ao longo desses anos, sabemos que elas, por si sós, não trazem solução para os diversos problemas enfrentados pela agricultura familiar, como as dificuldades de acesso à terra, à água, à inserção no mercado, à assistência técnica e extensão rural.

O PAA tem representando importante apoio para minimizar um problema antigo da agricultura familiar: a comercialização. Entretanto, é preciso ter atenção para que essa política não se torne um elemento de dependência e vulnerabilidade, já que observamos que alguns agricultores vendem seus produtos apenas para o PAA.

Consideramos que o PAA é um programa que representa um direito de todos os cidadãos e cidadãs, pois, além de apoiar o viés da produção, propõe-se ainda a apoiar a comercialização e o consumo final. Apesar de suas fragilidades e limitações, é perceptível como o programa tem movimentado a economia local. Além disso, apoia a manutenção das instituições assistenciais locais, a partir da doação de alimentos para escolas, creches e asilos, entre outras, e incentiva a diversificação da produção, melhorando as condições da dieta alimentar das famílias.

## **8. RECOMENDAÇÕES**

Mesmo considerando os limites que um estudo desta natureza possui, foi possível compreender, com maior clareza, como o PAA vem sendo implantado, seus avanços e limitações. Recomendamos que essa política seja fortalecida como apoio a agricultura familiar. Diante dos aspectos aqui tratados, ressaltamos, ainda, que este trabalho evidenciou potenciais para estudos futuros que aprofundem a compreensão das inter-relações presentes na gestão das políticas como forma de propor mudanças.

## **9. REFERÊNCIAS**

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Anpocs: Unicamp; Hucitec, 1998.

AGUIAR, Maria Virginia de A.; LIMA, Marcos Antônio A.de. **A Extensão Rural estatal no Semiárido Brasileiro: desafios para a sustentabilidade**. Artigo apresentado no XXVIII Congresso Internacional da ALAS. Recife-PE, 2011.

ALBUQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. **A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial**. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio. (Orgs). Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo, Editora Fundação Perseu, 2008, 400 p.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.188, de 11 de Janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária- Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **O perfil da pobreza extrema no Brasil com base nos dados preliminares do Censo de 2010**. Brasília – DF, 2011a. Disponível em [http://www.brasilemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil\\_extrema\\_pobreza.pdf](http://www.brasilemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf). Acesso em 25/09/11.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696 de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 out. 2011b.

BRASIL. **Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: <http://www.brasilemmiseria.gov.br/documentos>. Acesso em: 28/06/12. 40 p.

CARNEIRO, Maria José. **Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas**. In: Luiz F. de Carvalho Costa, Roberto J. Moreira e Regina Bruno (orgs.). Mundo Rural e tempo presente. Rio de Janeiro: Mauad, 1999, p. 325-344.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Legislação Básica. Brasília/DF: 2010, 218p.

CONTI, Irio Luiz (Org). **Programa de aquisição de alimentos: uma inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional**. REDESAN, Passo Fundo: IFIBE, 2010. 80 p.

DESER. Departamento de estudos sócio-econômicos rurais. **O Programa de Aquisição de Alimentos e sua relação com a Política Nacional de Segurança Alimentar e**

**Nutricional e a Política de Comercialização Agrícola no Brasil, entre 2003-07 - Uma Avaliação.** Curitiba, 2008.

DEVES, Otávio Diel. **Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimento – PAA:** o caso do município de São Pedro do Butiá-RS. Dissertação (Pós-graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR - Mestrado). Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre-RS, 2009.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. **O lugar das mulheres nas políticas de assistência social.** Um estudo sobre o programa a erradicação do trabalho infantil em

Pernambuco. Tese apresentada ao programa de Pós – Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, 2004.

FAO/INCRA. **Diretrizes de políticas agrárias e desenvolvimento sustentável.** Versão resumida do relatório final do Projeto UTF-BRA/36. Coordenação de Carlos E. Guanziroli, Brasília, 1994.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza e Desenvolvimento Local.** Brasília: ARCA – Sociedade do Conhecimento, 2002.

GAZELLA, Ademir A.; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato .S. **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

GRISA, Catia. **Desenvolvimento Local, Políticas Públicas e Meios de Vida: uma análise do programa de aquisição de alimentos (PAA).** Artigo apresentado no 47º Congresso da SOBER. Porto Alegre, 2009.

GUAZIROLI, Carlos Enrique.; CARDIM, Silvia Elisabeth de C.S. (coord.). **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto.** Brasília: INCRA/FAO, 2000. 76 p. (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO).

INSTITUTO AGRONÔMICO DE PERNAMBUCO. **Relatório Estadual das Oficinas de Estudos e Avaliação sobre a Pnater no Instituto Agrônômico de Pernambuco.** Recife, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Censo Agropecuário 2006.** Agricultura Familiar - Primeiros resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2009, 267 p.

JESUS, Paulo de. **Desenvolvimento Local e Sustentabilidade – algumas considerações conceituais e suas implicações em projetos de pesquisa.** In: PEDROSA, Ivo; MACIEL FILHO, Adalberto; ASSUNÇÃO, Luis Márcio (orgs.) **Gestão de desenvolvimento local sustentável.** Recife: EDUPE, 2007.

LIMA, Irenilda de Souza; ROUX, Bernard. **As estratégias de comunicação nas políticas públicas de assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar no Brasil.** In: CIMADEVILLA, Gustavo (comp.). *Comunicación, tecnología y desarrollo - Trayectorias.* Rio Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto, 2008, 236 p., 1ª ed.

MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Programa de Aquisição de Alimentos.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentosabastecimento/paa>. Acesso em: 28/06/12.

MÜLLER, Ana Luiza. **A Construção das Políticas Públicas para Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimento – PAA.** Dissertação (Pós-graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR - Mestrado). Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre-RS, 2007.

PIRES, Maria Luiza Lins e Silva. **A (re)significação da extensão rural. O cooperativismo em debate.** In: LIMA, Jorge R.T.(Org.). *Extensão rural e desenvolvimento sustentável.* Recife: Bagaço, 2003.

ROCHA, Daniete Fernandes. **Estratificação Social e desigualdade de renda na agropecuária brasileira: desenvolvimento rural e participação relativa dos principais estratos sociais do setor.** Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA, Code 2011, Brasília, 2011.

SALVODI, Andréia; CUNHA, Luiz Alexandre. **Uma abordagem sobre a agricultura familiar, Pronaf e a modernização da agricultura no Sudoeste do Paraná na década de 1970.** Revista Geografar. Curitiba, v.5, n.1, p. 25-45, jan/jun. 2010. Disponível em: [www.ser.ufpr.br/geografar](http://www.ser.ufpr.br/geografar). Acesso em: 10 de maio de 2012.

SCHIMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da. *Agricultura familiar: elementos teóricos e empíricos.* In: SCHIMITZ, H (Org.). **Agricultura Familiar: extensão rural e pesquisa participativa.** São Paulo: Annablume, 2010, 352p.

SCHNEIDER, Sérgio. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.18, nº 51, São Paulo, fev. 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVEIRA, Caio. **Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança.** In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio. (Orgs). *Políticas para o desenvolvimento local.* São Paulo, Editora Fundação Perseu, 2008, 400 p.

SOUZA SANTOS, Boaventura de; RODRÍGUEZ, César. **Introdução: para ampliar o cânone da produção. Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOMEKH, Nadia. **A construção social da cidade:** desenvolvimento local e projetos urbanos. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio. (Orgs). Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo, Editora Fundação Perseu, 2008, 400 p.

TAUK SANTOS, Maria Salett. **Comunicação Rural e mercado de trabalho na era tecnológica:** o desenvolvimento local está em pauta. In: CALLOU, A.B.F. Comunicação rural, tecnologia e desenvolvimento local. São Paulo: Intercom; Recife: Bagaço, 2002. 258 p.

THIOLLENT, Michel Jean-Marie. **Metodologia da pesquisa-ação.** 13 ed. São Paulo: Cortez, 2004, 108 p.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar.** Epistemologia e metodologia operativa. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

VEIGA, José Eli da. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento.** In: Estudos Avançados, São Paulo, v.15.n.43, p.101-119, 2001.