

# PAA EM ASSENTAMENTOS RURAIS: NOVOS MODOS DE VIDA?

*Priscila de Oliveira Maia<sup>1</sup>  
Vera Lucia Botta Silveira Ferrante<sup>2</sup>*

**Resumo:** No arcabouço conceitual do desenvolvimento como liberdade, o desenvolvimento é um processo que envolve fundamentalmente a condição de agente das pessoas, podendo estas serem "beneficiárias e juizes do progresso, mas também, direta ou indiretamente, os meios primários de toda a produção". Ao analisar tal questão o autor evidencia os riscos advindos deste duplo papel – de agentes e meios do desenvolvimento exercido pelas pessoas – quando do planejamento e formulação de políticas que passam a objetivar tão somente o progresso na produção e a prosperidade econômica. Aqui não se desconsidera a importância e lugar destes dois objetivos que devem ser intermediários e subordinados ao favorecimento da vida humana. Nesse sentido, o presente trabalho busca refletir à luz da abordagem das capacidades sobre as dinâmicas impulsionadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos assentados da reforma agrária por ele beneficiados e que também assumem aquele duplo papel – é o PAA uma política que promove mudança social em termos de enriquecimento da vida humana? Certamente não esgotaremos tais questões, nem é nossa pretensão, mas buscaremos ressaltar aspectos do PAA que podem implicar menores e/ou maiores capacidades a tal grupo social e liberdades de escolhas sobre como viver.

**Palavras-chave:** Assentamentos, PAA, Desenvolvimento, Capacidades.

---

<sup>1</sup>Mestra em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara (UNIARA). E-mail: [priscilao.maia@gmail.com](mailto:priscilao.maia@gmail.com)

<sup>2</sup>Livre-docente em Sociologia – UNESP de Araraquara. Coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Centro Universitário de Araraquara (UNIARA). E-mail: [vbotta@uniara.com.br](mailto:vbotta@uniara.com.br)

**Abstract:** *Based on the concept of development as liberty, development is a process that involves, fundamentally, people's agent condition, allowing them to be "beneficiary and judges of the progress, but also, direct or indirectly, all the production primary means. Analyzing this issue, the author points out the risks coming from this double role – of agents and means of development performed by people – in situations of planning and formulation of policies aimed only at the progress in production and economical prosperity. We also consider the importance and place of these two objectives which should be intermediary and subordinated to the favoring of human life. In this sense, this research aims to reflect, based on the capability approach, on the dynamics propelled by the Food Acquisition Program – FAP (PAA) in agrarian reform settlers who have been benefited by the FAP and that also have assumed that double role- is FAP (PAA) a policy that promotes social change in terms of enrichment of human life? Certainly, we will not cover all questions, and this is not our pretension, but we aim to highlight aspects of FAP which may bring smaller and/or larger capacities to this social group and freedom to choose its way of life.*

**Keywords:** *Rural Settlements, FAP (PAA), Development, Capacities.*

## **Introdução**

Na obra "Desenvolvimento como liberdade" (2010), Amartya Sen procura demonstrar que o desenvolvimento pode ser compreendido como o processo de expansão das liberdades e garantia de direitos. Assume como pressuposto teórico que "os seres humanos são os agentes, beneficiários e juízes do progresso, mas também são, direta ou indiretamente, os meios primários de toda produção" (SEN, 1993, p.01).

Ao analisar tal questão, o autor evidencia os riscos advindos deste duplo papel – de agentes e meios do desenvolvimento exercido pelas pessoas – quando do planejamento e formulação de políticas que passam a objetivar tão somente o progresso na produção e a prosperidade econômica, não havendo desconsideração da importância e lugar destes dois objetivos, que devem ser intermediários e subordinados ao favorecimento da vida humana.

Concebido no bojo de um conjunto de políticas estruturantes, e após dez anos de implementação, o Programa de Aquisição de Alimentos<sup>3</sup> (PAA) se

---

<sup>3</sup>Instituído pela Lei nº 10.9696, de julho de 2003, alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, atualmente regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

mantém como objeto de análise (GRISA, SCHIMITT, 2013; CAMARGO, 2013; HESPANHOL, 2013) no rol das políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar, que na perspectiva seniana, também assume posição de agente e meio do desenvolvimento.

O PAA tem se apresentado como uma importante política para a geração de renda para as famílias assentadas e para o fortalecimento de associações e cooperativas. Contudo, como afirma Sen (2000), os baixos níveis de renda estão entre os fatores – não isolados – do fenômeno da pobreza, que reflete a privação de um conjunto mais amplo de capacidades. Nas áreas de assentamentos rurais, a pobreza de renda está comumente associada ao acesso inadequado aos fatores de produção – terra, capital, tecnologia e trabalho.

Ao tratar das questões tanto do desenvolvimento, quanto da formulação de políticas em geral, Amartya Sen baseia-se naquilo que denomina mudança social em termos do enriquecimento da vida humana, partindo do enfoque das capacidades<sup>4</sup> – que concebe a capacidade humana em sua plenitude, como a liberdade substantiva, ou seja, como encadeamento sinérgico entre o conjunto de funcionamentos ou liberdades instrumentais que permitem que o ser humano faça escolhas e as vivencie (ou não), segundo o modo de vida que escolher com razão.

Este artigo busca sistematizar alguns aspectos do processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos que junto aos assentados e assentadas da reforma agrária por ele beneficiados tem estimulado novos funcionamentos, bem como refletir à luz da abordagem das capacidades se os mesmos funcionamentos podem significar novos modos de vida em termos de enriquecimento da vida humana. Somadas à introdução e às considerações finais, na segunda parte trataremos brevemente sobre o "Desenvolvimento como Liberdade" de Amartya Sen e na terceira parte sobre as potencialidades do processo de implementação do PAA nos assentamentos rurais e a relação estabelecida com o processo de expansão das capacidades, bem como seus bloqueios. Certamente não esgotaremos tais questões, nem é nossa pretensão, mas buscaremos ressaltar aspectos do PAA que podem implicar menores e/ou maiores capacidades aos assentados e assentadas por ele beneficiados, por conseguinte liberdades de escolhas sobre como viver.

---

<sup>4</sup>Ver: O desenvolvimento como Liberdade. Amartya Sen, 2000. O desenvolvimento como expansão das capacidades. Amartya Sen, 1993.

## **Desenvolvimento como Liberdade**

Como já dito anteriormente, a condição de agente das pessoas é uma premissa do processo de desenvolvimento como liberdade. O conceito elementar deste enfoque é o das efetivações ou funcionamentos – algo singular, realizado por cada pessoa.

De acordo com Sen (1993), a capacidade é uma noção derivada e reflete as várias combinações de funcionamentos que uma pessoa pode alcançar (modos de ser), a partir de dada concepção de vida (modo de viver), refletindo por assim dizer, a liberdade de escolhas sobre como almeja viver.

Para Sen (2010, p.55), "a expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio para o desenvolvimento". Ou seja, a expansão da liberdade assume fundamentalmente dois papéis no processo de desenvolvimento, o papel intrínseco, ou constitutivo – enquanto fim, e o papel instrumental, na condição de meio pelo qual o desenvolvimento é construído.

As liberdades constitutivas sempre assumirão papéis intrínsecos no processo de enriquecimento da vida humana, tratar-se-ão de escolhas como aprender a ler e escrever; se alimentar bem e escapar da fome, subnutrição ou morte prematura; ser aceito em sociedade e ter participação política. Já as liberdades instrumentais são aquelas cuja importância não se encerra nelas mesmas, ou seja, se apresentam como oportunidades de alcance a outras liberdades – que podem ser constitutivas, ou ainda intermediárias, mas em outro grau de alcance.

Ao considerar os encadeamentos existentes entre os diferentes tipos de liberdades, e para uma maior facilitação de análise, o autor categorizou as liberdades a partir da perspectiva instrumental em cinco tipos - as quais abarcam questões que avaliamos importante destacar:

- Liberdades Políticas: incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente. Referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, etc.;
- Facilidades Econômicas: são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Os intulamentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados;
- Oportunidades Sociais: são as disposições que a sociedade estabelece nas

áreas da educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas oportunidades são importantes inclusive para a participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas;

- Garantias de Transparência: referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar - a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Essas garantias têm papel instrumental como inibidores de corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;

- Segurança Protetora: inclui as disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados, suplementos de renda para indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva. Importante para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte (SEN, 2000, p.58.).

O autor ressalta ainda que o processo de conversão das liberdades na perspectiva do enriquecimento da vida humana é heterogêneo, podendo sofrer influência de aspectos de ordem social (por exemplo: acesso inadequado aos serviços de saúde e educação), econômica (por exemplo: pobreza de renda), cultural (por exemplo: sociedades nas quais as mulheres são proibidas de trabalhar ou estudar), ambiental (por exemplo: catástrofes climáticas) e pessoal (por exemplo: perfil etário, gênero, características físicas e psicossociais) – o que reforça a peculiaridade dos processos de expansão das liberdades, mas também o evidente encadeamento entre as liberdades instrumentais, que pode levar a condição de agentes dos sujeitos.

Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. (SEN, 2000, p.26).

## **O PAA nos assentamentos rurais: processo de expansão de liberdades**

Na parte que segue deste artigo apresentaremos as principais dinâmicas impulsionadas pelo PAA nos assentamento rurais quando de sua implementação somadas a reflexões sobre o desenvolvimento de novos funcionamentos, novos modos de vidas. Para tanto, organizaremos esta seção em: Mercado e renda: o impulso inicial; Matriz produtiva e de consumo: novos hábitos; Arranjo institucional e as Organizações Locais.

### **Mercado e Renda: o impulso inicial**

O Programa de Aquisição de Alimentos atualmente opera as cinco modalidades apresentadas no Quadro 01, através das quais adquire a produção oriunda da agricultura familiar, mediante a obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF e dispensa de licitação, posteriormente distribuída para instituições socioassistenciais (creches, abrigos, asilos etc.) e equipamentos públicos de nutrição (hospitais, restaurantes populares, bancos de alimentos, etc.) – beneficiando pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como destinada à formação de estoques alimentares. Seu objetivo é:

garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, s/d.).

<b>Sigla</b>	<b>Título</b>	<b>Ementa</b>
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar	Visa adquirir alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, da agricultura familiar, via compra direta de sua produção, a fim de constituir reserva estratégica de alimentos. Executada com recursos do MDS e MDA, operacionalizada pela Conab. Valor comercializado por agricultor/ano R\$8.000,00.
	Compra com Doação Simultânea	Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares – organizados em grupos formais ou informais - e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de entidades socioassistenciais e equipamentos públicos de nutrição. Executada com recursos do MDS, operacionalizada pela Conab, Estados, Municípios ou Consórcios Públicos de Municípios. Valor comercializado por agricultor individual/ano R\$ 5.500,00, podendo ampliar para R\$8.000,00 quando a proposta for composta por produtos oriundos de pelo menos 50% de fornecedores do CADÚnico. Valor comercializado por agricultor em organização formal/ano R\$6.500,00, podendo ser ampliado para R\$8.000,00 quando a proposta contiver produtos exclusivamente orgânicos, agroecológicos ou da sociobiodiversidade.
CPR Estoque	Apoio à Formação de Estoques	Visa adquirir alimentos da safra vigente, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. Executado com recursos do MDS e MDA, operacionalizada pela Conab. Valor comercializado por agricultor/ano R\$ 8.000,00.
IPCL	Incentivo à Produção e Consumo do Leite	Destina-se a incentivar o consumo e a produção familiar de leite de vaca e de cabra, visando diminuir a vulnerabilidade social. Executada com recursos do MDS e operada pelos Estados da região Nordeste e Minas Gerais. Valor comercializado por agricultor/semestre R\$ 8.000,00.
	Compra Institucional	Possibilita a aquisição de alimentos por parte dos Governos Federal (além de órgãos federais), Estadual e Municipal, dispensando licitação, a preços de referência, de agricultores familiares para abastecimentos de equipamentos públicos. É operada pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, com recursos próprios e intermediada pela CONAB. Valor comercializado por agricultor/ano R\$ 8.000,00.

### **Quadro 1 – Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos**

**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações do MDS, 2014.

Ao observarmos a ementa de todas as modalidades é possível notar que para além dos objetivos fixados na formação de estoques e do abastecimento alimentar de populações em condição de vulnerabilidade social, objetiva-se também a

aquisição dos alimentos da agricultura familiar – o que demonstra o reconhecimento e valorização deste grupo social enquanto produtores no contexto do planejamento e formulação desta política pública. Este último objetivo se torna muito importante por estabelecer direta relação com a expansão das liberdades instrumentais e enriquecimento da vida humana nos assentamentos rurais, nosso foco de análise.

O PAA, especialmente a modalidade Doação Simultânea, tem se apresentado para muitos assentados e assentadas como a principal alternativa à condição de pobreza por renda na qual se encontram - é o primeiro Programa a valorizar e estimular a produção local da agricultura familiar, garantindo-lhes mercado e, por conseguinte, renda.

Os assentamentos rurais têm, em seu cotidiano, a necessidade de superar as limitações impostas pelo acesso inadequado aos fatores de produção, como, por exemplo: terras em sua maioria inférteis, com elevado grau de degradação ambiental e o acesso inadequado a outros recursos naturais, como é o expressivo caso da água; acesso inadequado aos créditos, baixa capacidade de endividamento e a falta de/ou precariedade de infraestruturas e maquinários; não/ou defasado acesso à tecnologia; força de trabalho disponível relativa (características físicas e psicossociais, perfil etário dos membros da família, idosos).

Neste cenário, o Programa tem assegurado para além da oportunidade de participação no mercado local (e quiçá regional), em primeira instância, numa perspectiva econômica, na condição de beneficiário fornecedor (de alimentos), que de acordo com o enfoque das capacidades de Sen é a garantia do exercício do papel de meio primário do processo de desenvolvimento - a possibilidade de reinvestimentos na produção, o que ao longo do tempo pode influenciar positivamente na adequação de dados fatores de produção. O Programa também gera oportunidades para estes sujeitos utilizarem os recursos econômicos auferidos a partir da venda da sua produção agrícola com a aquisição de bens de consumo.

Ao analisar a complexidade das liberdades (e privações) do mecanismo de mercado Sen (2010, p.160) ressalta que, "é preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante."

Vale ressaltar que o PAA é uma política resultante de um longo processo de mobilizações e debates políticos que envolveram movimentos sociais, a sociedade civil organizada e Governo, como aponta Grisa et al. (2010, p.138):



A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 resultou de uma confluência entre dois debates importantes da década de 1990 no Brasil. Primeiramente, o Programa traz a discussão da segurança alimentar e nutricional, debate que se intensifica a partir do final da década de 1980, tem impulso e retração na década de 1990 e encontra maior espaço no governo Lula a partir de 2003. Em segundo lugar, contribuiu para o reconhecimento da agricultura familiar, que já havia ganhado maior expressão com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, mas que, até então, ficara à margem das ações do Estado, sofrendo os efeitos do processo de mudança da matriz tecnológica da agricultura (1960/1970) e, de modo mais longínquo, as conseqüências da estrutura agrária desigual que caracterizou a formação econômica e social do Brasil.

Contudo, as políticas públicas para a agricultura familiar, ainda que demonstrem avanços significativos, carecem de conexões mais eficazes entre si, em favor do desenvolvimento do seu público-alvo. Tomemos como base dados do PAA para o ano de 2012, entre os meses de janeiro a junho, especificamente para as modalidades operacionalizadas pela CONAB, executadas com recursos oriundos do MDS e MDA – o orçamento movimentado neste trimestre foi de R\$ 86,84 milhões distribuídos entre 01 projeto da modalidade Compra Direta, 464 projetos da modalidade CPR Doação e 05 projetos da modalidade CPR Estoque<sup>5</sup>.

A não equidade na distribuição de projetos entre as diferentes modalidades, que atualmente se mantém em menores proporções, não repousa apenas na participação ativa das organizações sociais (associações e cooperativas) na gestão da modalidade Doação Simultânea, e no impulso que o arranjo institucional desta modalidade promove a sua condição de agente do desenvolvimento – questões que trataremos mais adiante. Mas, também, na falta de informação dos próprios beneficiários fornecedores sobre os objetivos e forma de operacionalização das demais modalidades (Compra Direta da Agricultura Familiar e Apoio à Formação de Estoques). Nesse sentido, uma política de garantia de mercado que poderia

---

<sup>5</sup>Dados coletados em setembro de 2012 em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Ver: MAIA, P.O. O PAA em um Projeto de Desenvolvimento Sustentável: arranjos e conflitos na produção e reprodução da vida (um estudo no assentamento Sepé Tiarajú, municípios de Serrana e Serra Azul – SP). 2013. 127 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente). Centro Universitário de Araraquara, UNIARA, Araraquara, 2013.

gerar renda anual por família superior a R\$20.000,00, muitas vezes fica limitada à renda de R\$6.500,000, ou R\$8.000,00<sup>6</sup>.

Grisa et al. (2010) ainda sinalizam para o descompasso existente entre a busca pelo acesso ao Programa e a sua oferta orçamentária, avaliando poder ser este um dos motivos para a sua limitada divulgação. E, para aquelas famílias assentadas que sequer conhecem ou já ouviram falar do PAA e não há outra perspectiva de mercado, tal descompasso se coloca como um bloqueio à oportunidade de expansão de suas capacidades.

O PAA pode se apresentar, e em muitos circuitos locais já tem se apresentado, como uma alternativa aos atravessadores, que reduzem, quando não anulam, a condição de agente dos grupos de assentados nos mercados locais. Tal Programa tem possibilitado que os produtos destes sujeitos sejam (re)conhecidos e aceitos como sendo de boa qualidade – a rede local de abastecimento, aos poucos, se redefine, feiras municipais são criadas, os preços do mercado local passam a sofrer influência daqueles praticados no Programa, processos que contribuem para a dinamização da economia local.

Não pretendemos com isso afirmar que o mercado e a renda sejam as principais variáveis envolvidas no processo do desenvolvimento, mas ressaltar que estas duas liberdades – primeiramente a oportunidade de participar do mercado e assim por ela decidir e, posteriormente, a garantia de renda – são o que Sen chama dentre as cinco liberdades instrumentais como "facilidades econômicas", e assumem papel importante no encadeamento das liberdades que convertidas em capacidades podem levar a outras liberdades e, assim, contribuir para o processo de enriquecimento da vida humana. Sobre a estreita relação entre renda e capacidades, o autor aponta:

(...) essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades. E, como maiores capacidades para viver sua vida, tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidade conduziria a um maior poder de auferir renda, e não o inverso (SEN, 2010, p.124).

---

<sup>6</sup>A combinação entre as modalidades Compra Direta, PAA Leite e Doação Simultânea não pode extrapolar o limite de R\$8.000,00, bem como o limite total entre as cinco modalidades é de R\$24.000,00 (MDS, 2014).

Nos assentamentos rurais, o acesso ao mercado e a renda possibilitados pelo PAA, muitas vezes pode significar mais do que possuir pura e simplesmente bens de produção e de consumo – que tem sua legitimidade, pode significar um impulso inicial ao resgate da autoestima, do respeito próprio perante uma sociedade, cujas tradições e modos de vidas nem sempre dialogam com a realidade vivenciada por estes sujeitos, que vislumbram a luta pela terra reforma agrária como a alternativa à pobreza devastadora.

Com a vinda do PAA nós tivemos muito mais liberdade, porque tivemos a liberdade de poder comprar, a liberdade de poder falar, porque você está participando de uma cooperativa, a liberdade de expressão, né? A nossa vida melhorou muito com o PAA, a gente tem muito mais liberdade do que na época do acampamento. A gente era completamente excluído, hoje não"<sup>7</sup>. Assentada, 64 anos.

### **Matriz produtiva e de consumo: novos hábitos**

O PAA, especialmente a modalidade Compra com Doação Simultânea, tem atuado como elemento dinamizador dos sistemas produtivos nos assentamentos rurais. Por sua concepção, o Programa absorve a produção de quintal das famílias assentadas, ao mesmo tempo em que estimula o planejamento da produção com vistas ao cumprimento das entregas de alimentos e fechamento dos valores anuais por família. Dentre os alimentos mais fornecidos destacam-se aqueles dos grupos das frutas, legumes e verduras – o que demonstra diversidade na produção.

A diversificação na produção, para além de combater a condição de insegurança alimentar dos beneficiários consumidores – considerada dentre as cinco liberdades instrumentais como segurança protetora -tem associação com a mudança nos hábitos alimentares das famílias assentadas, pois muitos dos legumes, frutas e verduras produzidas em atendimento à demanda local (das entidades socioassistenciais, muitas vezes) e em função dos melhores preços passam a compor a dieta da família produtora. Neste sentido, é possível afirmar que o PAA cria oportunidade de melhoria na alimentação dos assentados e assentadas não somente pela geração de renda, como também, mesmo que não

---

<sup>7</sup>Depoimento dado por assentada no ano de 2012 por ocasião do estudo de caso no PDS Sepé Tiarajú, município de Serra Azul/SP.

seja este seu objetivo, pelo estímulo à produção. Dessa feita, o enriquecimento das dietas alimentares destes sujeitos pode por sua vez contribuir para maiores capacidades individuais, questão que necessitaria de estudo mais detalhado.

Tanto o cuidado com a alimentação, quanto a prática agrícola de quintal são atividades em muitos casos desenvolvidas pelas mulheres, sendo possível indicar que o PAA estimulou a sua participação em atividades produtivas geradoras de renda – e até mesmo em organizações sociais. No entanto, a dupla titularidade – que associa a DAP física ao casal, ainda que em condições de igualdade, tem se apresentado para muitos grupos de mulheres assentadas como um fator limitante à participação no Programa, por concorrer com a renda familiar advinda do mesmo.

No que tange à qualificação do trabalho ao longo do processo produtivo o Programa se apresentou para muitas associações e cooperativas da reforma agrária (e em muitos casos ainda se apresenta) como um importante passo. Aos poucos os processos inerentes à produção, colheita e beneficiamento dos produtos (limpeza e seleção, para a maioria) têm sido apropriados pelos assentados e assentadas, sendo conferida maior qualidade ao trabalho realizado, o que se reflete no amadurecimento das organizações sociais e oportuniza a inserção em mercados mais exigentes, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PNAE).

Entendemos que o PAA estabelece cenário favorável para o desenvolvimento de habilidades individuais, bem como coletivas, quando do desenvolvimento das atividades produtivas – condição que pode ser assumida diferenciadamente em função de características individuais (idade, condição física e psicossocial, percepção e compreensão sobre o trabalho realizado), aspectos culturais (hábitos alimentares, participação de mulheres e jovens no trabalho) e ambientais (clima, solo), mas que em sua medida (singular) contribuirá para novas formas de organização do trabalho realizado entorno do atendimento às demandas do Programa, mas também frente a outros mercados, sendo estas experiências, importante processo de aprendizado.

### **Arranjo institucional e Organizações locais**

Na sua estrutura organizacional, o PAA comporta um Grupo Gestor – formado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), sobretudo através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Ministério do

Desenvolvimento Agrário (MDA) e, mais recentemente, pelo Ministério da Educação (MEC) – responsável por definir as medidas necessárias à execução do Programa (sistemática de aquisição dos alimentos, regiões prioritárias, preços pagos segundo diferenças regionais, condições da agricultura familiar e condições de doação e venda dos produtos). Além do Grupo Gestor, há as Unidades Executoras do Programa que são os estados, os municípios e a CONAB, os Beneficiários Fornecedores – que podem ser agricultores familiares sem organização formal, ou aqueles formalmente organizados em cooperativas associações e sindicatos – e os Beneficiários Consumidores – as entidades socioassistenciais.

O controle social é atribuído à sociedade através das suas representações nos âmbitos federal, estadual e municipal a partir do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Estadual de Segurança Alimentar (CONSEA), Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS); Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

Por se tratar de uma política cuja realização se dá em diferentes escalas – federal estadual e municipal – envolvendo atores da sociedade civil e do poder público, e sob diferentes formas de operacionalização, exige dos assentados e assentadas acesso à informação e habilidades para que possam compreender tal estrutura e suas peculiaridades.

Dentre as modalidades do Programa cujo arranjo institucional estimula maior organização e participação dos agricultores familiares destaca-se a Compra com Doação Simultânea, a partir da qual associações e cooperativas protagonizam a gestão local. Para os assentamentos rurais, esta modalidade estimulou a revitalização e criação de organizações sociais (associações e cooperativas) que transformaram a realidade das famílias assentadas nos locais onde vivem, como por exemplo, em Ribeirão Preto, interior do estado de São Paulo, região de alta concentração fundiária e baixa produção de gêneros alimentícios, que conta com cerca de 10 organizações sociais, entre associações e cooperativas, que distribuem alimentos no município e região a partir do PAA, para além da participação no PNAE. Contudo, conforme sinalizam Grisa et al.(2010) a interação entre as organizações sociais e demais atores sociais nem sempre é

harmoniosa, necessitando, inclusive, de participação mais ativa das prefeituras, especialmente na modalidade Compra com Doação Simultânea.

A necessidade de renda associada à não assunção da gestão por parte das prefeituras levou (e ainda leva) um conjunto de organizações a desenvolverem habilidades políticas – para relacionamento com os atores sociais de diferentes instâncias da sociedade (especialmente das entidades socioassistenciais) e do governo (prefeituras e CONAB); e técnico-gerenciais – para a gestão dos projetos aprovados junto à CONAB e gestão das suas organizações sociais.

Por outro lado, como pondera Grisa et al. (2010) nem todas as organizações sociais são capazes de responder à necessidade organizacional que o Programa demanda – um conjunto significativo de recursos humanos e materiais para a sua execução – sendo talvez esta a realidade de maior relevância social e de menor alcance.

Entendemos que o arranjo institucional do PAA, especialmente da modalidade Compra com Doação Simultânea, gera oportunidades para o desenvolvimento de dadas capacidades (políticas, organizativas, técnico-gerenciais), que se encadeiam com outro conjunto de capacidades (organização para o trabalho, aprimoramento na forma de produzir, habilidades nas relações de mercado, entre outras) que podem contribuir para a participação positiva na efetivação da política. É neste momento, especialmente, que o Programa oportuniza o exercício do papel de agente destes sujeitos, pois para além de gerirem a política, tornam-se também, capazes de influenciá-la, ainda que em nível local e regional, podendo alterar sua condição de vida, como afirma Sen (2000):

O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN, 2000, p.29).

### **Considerações Finais**

A proposta deste artigo não teve como pretensão finalizar o debate acerca da contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos à expansão das liberdades dos assentados e assentadas da reforma agrária, mas apontar questões que avaliamos relevantes para compreensão das dinâmicas impulsionadas pela implementação desta política nos assentamentos rurais. E, a partir destas, refletir

sobre os modos de vida destas comunidades após a sua implementação.

Admitimos que o PAA, especialmente a modalidade Compra com Doação Simultânea, gera oportunidades para o desenvolvimento de um conjunto de liberdades instrumentais – que dependentes de influências externas (características pessoais, ambientais, sociais, culturais e econômicas) podem sofrer bloqueios à sua expansão – que podem encadear-se e contribuir para a condição de agente dos assentados e assentadas da reforma agrária, e não somente de produtores primários – meios de seu próprio desenvolvimento.

Nesse sentido é possível afirmar que o Programa estimula o desenvolvimento de novos modos de vida nos assentamento rurais, especialmente naqueles em que há atuação positiva de associações e cooperativas para gestão de projetos da modalidade Compra com Doação Simultânea. Contudo, a perspectiva do enriquecimento da vida humana a partir destes novos modos de vida é questão sem uma única resposta. Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade de Sen (2000), as escolhas sobre os modos de vida são intrínsecas à concepção de mundo que cada sujeito tem – que por sua vez, se reflete em seu funcionamento. Desse modo, não é possível esgotarmos respostas sobre o enriquecimento da vida humana de cada assentado e assentada beneficiados pelo PAA – tratam-se de percepções singulares, escolhas particulares e realizações individuais, mas que, em dados momentos tornam-se coletivas para possibilitar o acesso à política pública. Sem desfechos programados, tais políticas, em suas potencialidades – nada ilimitadas – podem expandir a liberdade vivenciada neste novo modo de vida.

## Referências

CAMARGO, R. A. L. et al. **O papel do Programa de aquisição de Alimentos (PAA) e o programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar.** Temas da administração Pública. V-8. N.2 (2013).

GRISA, C. et al. **O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: Apontamentos e questões para o debate.** In: Retratos de Assentamentos, n. 13, 2010. p. 137-170.

GRISA, C.; SCHIMITT, C.J. The Food Acquisition Program in Brazil: contributions to biodiversity, food security and nutrition. In: FANZO, J.;

HUNTER, D.; BORELLI, T.; MATTEI, F. (Orgs.). **Diversifying Food and Diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health.** Londres e Nova York: Routledge, 2013, p. 355-361.

HESPANHOL, R.A.M. **Programa de Aquisição de Alimentos:** limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, v.25(3), p.469-483, set/dez, 2013.

MAIA, P.O. **O PAA em um Projeto de Desenvolvimento Sustentável:** arranjos e conflitos na produção e reprodução da vida (um estudo no assentamento Sepé Tiarajú, municípios de Serrana e Serra Azul - SP). 2013. 127 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente). Centro Universitário de Araraquara, UNIARA, Araraquara, 2013.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. Estado, Reformas e Desenvolvimento: o desenvolvimento como expansão das capacidades. *Lua Nova*, São Paulo, ns.28-29, abr. 1993.