

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL
GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL

MAYARA CRUZ ESPINDOLA ALVES

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA):
LIMITES E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA NO
TERRITÓRIO FLUMINENSE**

Rio de Janeiro

2018

MAYARA CRUZ ESPINDOLA ALVES

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA):
LIMITES E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA NO
TERRITÓRIO FLUMINENSE**

Trabalho de conclusão de curso apresentada na graduação de gestão pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de pesquisa e planejamento Urbano Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a: Cecília Campello do Amaral Mello

Rio de janeiro

2018

CIP - Catalogação na Publicação

A474p

Alves, Mayara Cruz Espindola Programa de
Aquisição de Alimentos (PAA): Limites e
Potencialidades do Programa no território
fluminense / Mayara Cruz Espindola Alves. -- Rio de
Janeiro, 2018.
62 f.

Orientadora: Cecília Campello do Amaral Mello .
Trabalho de conclusão de curso (graduação)
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade
de Direito, Instituto de Economia, Instituto de
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública Desenvolvimento
Econômico e Social, 2018.

1. Agricultura Familiar. 2. Segurança Alimentar.
3. Políticas Públicas. 4. Programa de Aquisição de
Alimentos. 5. Rio de Janeiro. I. Mello , Cecília
Campello do Amaral , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com
os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

MAYARA CRUZ ESPINDOLA ALVES

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA):
LIMITES E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA NO
TERRITÓRIO FLUMINENSE**

Trabalho de conclusão de curso apresentada na graduação de gestão pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de pesquisa e planejamento Urbano Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a: Cecília Campello do Amaral Mello

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Cecília Campello do Amaral Mello
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – IPPUR

Prof^a Dr^a Antonella Maiello
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – IPPUR

Prof^o Dr^o Paulo Ricardo da Costa Reis
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional - IPPUR

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à minha família. Meus pais, Rosimary e Marcos e minha irmã, Mariana, por terem me incentivados a continuar na graduação e me apoiarem nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos, que me ajudaram nos piores momentos da minha vida.

À minha monitora de estágio, Angela Lordão por ter me permitido conhecer uma área totalmente nova para mim e pela qual hoje sou apaixonada.

À minha orientadora Cecília Mello, por toda paciência, dedicação e orientação prestada nesse momento. Obrigada por ser uma das melhores pessoas e professoras que conheci na minha vida.

Por fim, a todos funcionários entrevistado da CONAB, DFDA-RJ e UNACOOOP. Obrigada pelo seu tempo disponível e pela paciência em explicar o programa para mim.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Rio de Janeiro, identificando possíveis limites, bem como suas potencialidades para uma futura ampliação no estado. A relevância do trabalho justifica-se pelo estado do Rio de Janeiro ter um histórico associado à produção agrícola e também pelo fato de que, apesar do Programa estar presente no estado há 15 anos há ainda um número muito baixo de agricultores que conseguem aderi-lo. O foco central da pesquisa foi - através de entrevistas realizadas com técnicos e um representante de Cooperativa de agricultura familiar no estado - buscar entender as características da agricultura familiar no estado, identificar problemas na execução do programa, dificuldades em sua ampliação e quais seriam os motivos que interferem na baixa adesão ao programa.

Palavras-Chaves: Agricultura Familiar. Segurança Alimentar. Políticas Públicas. Programa de Aquisição de Alimentos. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) in the state of Rio de Janeiro, identifying possible limits and potentialities for a future expansion of the Program in the state. The relevance of the work is justified by the history of agriculture in the state of Rio de Janeiro and because in spite of the Program's presence in the state for 15 years, there is a very low number of farmers who get to adhere it. The main focus of this research is, through interviews with technicians and farmers, to understand the characteristics of family agriculture in the state, to identify problems in the execution of the program, difficulties in its expansion and what are the reasons that interfere in the low adherence of the program.

Keywords: Family farming. Food Safet. Public Policy. Programa de Aquisição de Alimentos. Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1- Eixos estruturantes do Programa Fome Zero..... | 27 |
| Figura 2- Famílias beneficiadas por região do país em 2003..... | 31 |
| Figura 3- Recursos executados no PAA por modalidade..... | 35 |
| Figura 4- Lista de Verificação de documentos para a modalidade CDS..... | 37 |
| Figura 5- Recursos executados na modalidade CDS..... | 39 |
| Figura 6- Regiões onde a UNACOOOP está presente..... | 48 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Modalidades do PAA. Fonte: Elaboração própria..... | 23 |
| Tabela 2- Critérios para pontuação PAA/CDS..... | 43 |

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ATER: Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural
CAAF: Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAEF: Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAI: Centros Agroindustriais
CD: Compra Direta
CDLAF: Compra Direta no Local da Agricultura Familiar
CDS: Compra com Doação Simultânea
CMDRS: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA: Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CPR: Cédula de produto rural
CRAS: Centro de Referência de Assistência Social
DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf
DFDA-RJ: Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do Estado do Rio de Janeiro
EMATER-RIO: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro
EMBRATEL: Empresa Brasileira de Telecomunicações
EMBRATER: Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO : Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIPERJ: Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro
FUNAI: Fundação Nacional do Índio
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio: Instituto Chico Mendes
ICP: Instituto Cultural Palmeiras
IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA : Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS: Ministério do desenvolvimento Social

MEC : Ministério da Educação

MESA: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

MF: Ministério da Fazenda

MOC: Manual de Operações da Conab

MP: Medida Provisória

MPOG: Ministério do Planejamento do Orçamento e Gestão

MTE: Ministério do Trabalho e do Emprego

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos

PCT's: Povos de Comunidades Tradicionais

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNCF: Programa Nacional de Crédito Fundiário

PROINF: Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma de a Agrária

SAN: Segurança Alimentar e Nutricional

SEAD: Secretária Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário

SISPAA: Sistema de Informação do PAA

SNAES: Secretária Nacional de Economia Solidária

SUASA: Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal

UNACOOP: União de Associações e Cooperativas de pequenos agricultores rurais do Estado do Rio de Janeiro

VBP: Valor Bruto da Produção Agropecuária

SÚMARIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL | 15 |
| 2.1 Programa de aquisição de Alimentos: O que é e como funciona | 19 |
| 2.2 Programa Fome Zero: ponto de partida do PAA..... | 25 |
| 2.3 A Concepção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)..... | 27 |
| 2.4 Abrangência do PAA | 30 |
| 3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS SOB DOIS OLHARES.. | 33 |
| 3.1 O olhar do Agente Público..... | 34 |
| 3.2 O olhar do pequeno agricultor | 47 |
| 4 LIMITES E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS..... | 54 |
| 4.1 Limitações | 54 |
| 4.2 Potencialidades | 56 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 57 |
| REFERÊNCIAS..... | 60 |

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a agricultura sempre foi uma das principais bases da economia brasileira ganhando apoio e investimento do Governo ao longo da formação econômica brasileira. Nos séculos XIX e XX, por exemplo, toda política econômica do Estado visava um incentivo à produção de café, através da oferta de terras, mão-de-obra escravizada, em seguida, atração de mão de obra imigrante europeia, concessão de, empréstimos e desvalorização cambial.

A partir da década de 1960, a política governamental voltou-se para o incremento da base técnica da agricultura, fazendo com que aumentasse a integração entre de um novo padrão produtivo com a indústria de insumos e processamento de matéria-prima, através dos chamados complexos agroindustriais (CAI).

No entanto, estes investimentos eram voltados para grandes produtores e donos de terras que poderiam produzir *commodities* em grandes quantidades. Enquanto isso, uma grande quantidade de pequenos agricultores era marginalizada, ocupando terras desvalorizadas pela grande produção. Devido a esse histórico de desigualdades estruturais entre o tratamento dado à pequena e à grande propriedade rural, existiu e ainda existe uma grande dificuldade de se criar uma estrutura para o impulsionamento da agricultura familiar no Brasil. (JUNQUEIRA e LIMA, 2008, p. 162).

A agricultura familiar ganhou maior reconhecimento político somente na década de 1990, graças às reivindicações dos movimentos sociais do campo, calcadas em pesquisas sobre a importância deste tipo de agricultura para a segurança alimentar da população. Dessa forma, foram criados uma série de políticas que, ao mesmo tempo, incentivaram a agricultura familiar e facilitaram a inserção desses produtores no mercado, com acesso ao crédito, assistência técnica e rural, compra institucional e seguro agrícola, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Em 2003, no primeiro Governo Lula, a agricultura familiar ganhou um enfoque mais multidisciplinar. Baseado em um diagnóstico em constatava que o Brasil não possuía uma política consistente de segurança alimentar e nutricional, foi criado em 2001, pelo Instituto Cidadania, o Projeto Fome Zero, que posteriormente, no governo Lula, transformou-se em uma política de governo.

A política possuía diversas áreas de atuação e uma delas era o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que, além de incentivar a produção da agricultura familiar, também redistribuiu os alimentos produzidos pelo mesmo para famílias que se

encontram em situação de insegurança alimentar. O PAA incentiva, ao mesmo tempo, a produção e o consumo mais saudável dos alimentos produzidos por essas famílias.

Desde então, o PAA vem se destacando como uma das principais políticas de apoio ao agricultor familiar, de modo a incentivar não somente uma produção de maior qualidade, como a produção orgânica e/ou agroecológica, mas também ajudando-os a se inserir no mercado de forma menos vulnerável, a partir de um sistema de preços mais justo por seus produtos.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, cerca de 80% do total da produção agrícola no Brasil vem da agricultura familiar, ou seja, a maioria absoluta dos alimentos que atendem ao mercado interno vem da agricultura familiar. Levando isso em consideração e observando a falta de um debate acadêmico mais amplo dentro dos cursos de Gestão Pública sobre esse tipo de política, entendemos que é interessante e enriquecedor levar esse tema de política para o conhecimento de um futuro gestor público.

O objetivo deste trabalho é analisar os limites e potencialidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2017, afim de identificar possíveis entraves na execução do Programa, além de contribuir, a partir de um olhar da academia, para futuras ampliações ou melhorias na execução do Programa.

Este trabalho será dividido em três capítulos: o primeiro capítulo traz um breve panorama das políticas públicas para a agricultura no Brasil e um histórico do PAA, seu alcance, efeitos e distribuição pelo país. O segundo capítulo traz um estudo de caso, elaborado a partir de entrevistas com técnicos que trabalham no programa e agricultores familiares que aderiram a ele. No terceiro capítulo, identifique e analise os limites e potencialidades do programa no estado do Rio de Janeiro. Por fim, nas considerações finais, apresento minha contribuição acadêmica sobre o tema, analisando avanços e limites do processo de implementação do Programa e sugerindo estratégias para seu desenvolvimento futuro.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Antes de entrar no tema referente a este trabalho, acredito que seja importante resgatar e entender o histórico das políticas públicas elaborados e executado por sucessivos governos ao longo de nossa história.

De acordo com Muller (2007), antes da década de 1990, eram raros os trabalhos acadêmicos que abordassem as políticas agrárias de forma analítica. Até então, os trabalhos existentes eram pesquisas encomendadas por agentes governamentais que avaliavam o impacto das políticas públicas e seus efeitos. Ou seja, os estudos eram mais avaliativos do que analíticos.

Ainda assim, as décadas que antecederam o governo de Fernando Henrique Cardoso, pode-se perceber que dentro dos planos de governo, não havia um foco no tema da agricultura familiar. A política macroeconômica, considerada prioritárias das agendas de governo era composta por políticas fiscais, cambiais, monetárias e comerciais, atingindo diversos setores, inclusive o setor agropecuário.

Ainda de acordo com Muller (2007), a literatura que aborda ações governamentais voltadas para agricultura considera as décadas de 60 e 70 como marcos, pois nestas décadas aconteceram muitas mudanças no setor agrícola.

Em 1950, o Brasil continuou com o modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importação. Contudo, em 1960 esse modelo mostrava sinais de crise devido à inflação, dificuldades de se importar bens necessários para a industrialização, dificuldades de abastecimento alimentar interno e outros fatores.

De acordo com Grisa e Schneider (2014), certos intelectuais, como Celso Furtado e Caio Prado Júnior, políticos e movimentos sociais, como as Ligas Camponesas, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, bem como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, começaram a reivindicar um conjunto de reformas de base, incluído a reforma agrária com objetivo de dinamizar o mercado interno. Contudo, Grisa e Schneider (2014) destacam que existia um outro conjunto de reivindicações, feita por elites rurais, acadêmicos e por militares, que acabou por ser adotado pelo Governo Militar. Estas reivindicações se organizavam em torno do discurso de que a agricultura no país estava muito “atrasada” e precisava “se modernizar” para acompanhar “o desenvolvimento do país”.

Com a adoção desta segunda reivindicação, o governo militar, em 1965, criou umas das primeiras ações de crédito para o agricultor, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que oferecia crédito de maneira barata e farta para agricultores capitalizados. Dessa forma, a elite agrária brasileira pôde adquirir novas tecnologias para o campo, como máquinas, fertilizantes e agroquímicos.

Na década de 1970, foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) para difundir as novas tecnologias para o setor agrícola consideradas inovadoras. Ainda nesta década, observamos o que alguns autores nomearam como modernização da agricultura. O modo de produção passa a assemelhar-se com o da indústria, mas sua finalidade permanece o mesmo: fornecer alimentos e matérias-primas para a zona urbana. Além disso, percebe-se a mudança de visão sobre a agricultura, que deixou de ser encarada como um dos entraves para o desenvolvimento do país, já que ela estava mostrando sinais de modernização. Era o processo que alguns autores denominaram de “transição do complexo rural brasileiro para o complexo agroindustrial” (ANA LUIZA MULLER, 2007, p. 42).

Durante toda ditadura militar, ações voltadas para a agricultura concentravam-se na disponibilidade de crédito, garantia de preços mínimos, seguro rural, pesquisas agrícolas, extensão rural, incentivo fiscais para exportação, minidesvalorizações cambiais e expansão de fronteiras agrícolas. Todas essas ações eram seletivas, mal distribuídas territorialmente e beneficiavam apenas os médios e grandes produtores do Sul e Sudeste, produtores de produtos direcionados à exportação ou de interesses de grupos agroindustriais como café, soja, trigo, cana-de-açúcar, laranja, algodão (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 129).

Devido às ações terem sido voltadas para um grupo específicos de agricultores, os agricultores familiares sempre viveram marginalizados, ocupando as terras menos valorizadas, desprezadas pelos grandes produtores. Devido a esse caráter, a agricultura familiar encontrou historicamente dificuldades em desenvolver um sistema produtivo sustentável ao longo prazo. Além disso, o agricultor familiar migrava constantemente devido à reduzida área para cultivos, o que, além disso, prejudicava a fertilização natural do solo (JUNQUEIRA e LIMA, 2008, p. 162).

A Constituição Federal de 1988 possibilitou o acesso mais democrático às políticas públicas, inclusive para o agricultor familiar. Para Mattei (2005) os novos mecanismos introduzidos pela Constituição somados à garantia da universalização da

seguridade social foram fundamentais para a construção de políticas específicas para os pequenos agricultores nos próximos anos.

A década de 1990 caracterizou-se pela consolidação, na América Latina, de um novo modelo de desenvolvimento, o neoliberalismo. No Brasil, esse novo modelo é característico dos Governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso e teve, como principais iniciativas, a privatização de empresas públicas, como a Vale do Rio Doce e a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) e a entrada de capital estrangeiro no país. Para a agricultura familiar, menos devido ao contexto macroeconômico e mais em função das pressões dos movimentos de agricultores familiares, é a primeira vez que este segmento se torna o centro de uma política pública.

Em 1996, devido às reivindicações constantes e massivas de movimentos sociais e sindicatos rurais, foi criado o Programa de Fortalecimento Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF). De acordo com Junqueira e Lima (2008), a criação do PRONAF representa a legitimação pelo estado de uma nova categoria social, agricultores familiares, que até então não tinha acesso às políticas públicas.

O PRONAF foi elaborado com base em uma pesquisa realizada pela Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) iniciada em 1994 e finalizada em 2000. De acordo com essa pesquisa, existiam cerca de 4.859.864 estabelecimentos rurais no Brasil; destes, 4.139.369 estabelecimentos eram gerenciados por agricultores familiares, representando 85% do total de estabelecimentos rurais existentes no país. A pesquisa ainda mostrou a grande participação dessa categoria na economia. O Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) foi de R\$ 47,8 bilhões; dos quais cerca de R\$ 18,1 milhões foram gerado pela agricultura familiar.

Além disso, a pesquisa ainda classificou em categorias os tipos de agricultores familiares de acordo com a relação de renda total e salário com base no valor do “custo de oportunidade que seria baseado no valor da diária médio estadual na agricultura, acrescida de 20% e, posteriormente, multiplicada pelo valor de dias úteis-: tipo A – agricultores familiares capitalizados; tipo B – agricultores familiares em processo de capitalização; tipo C – agricultores familiares em níveis de reprodução mínima; tipo D – agricultores familiares abaixo da linha de pobreza (JUNQUEIRA E LIMA, 2008, p.164).

Com base neste estudo, que diagnosticou a grande diversidade interna da agricultura familiar, foi criado um conjunto de diretrizes que nortearam a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores

familiares. O PRONAF inseriu os conceitos e parâmetros da pesquisa FAO/INCRA, principalmente no que dizia respeito às categorias de agricultores familiares. (JUNQUEIRA E LIMA, 2008, p. 164).

O PRONAF foi criado com a finalidade financiar projetos individuais ou coletivos, que gerassem renda aos agricultores familiares e assentados de reforma agrária. De acordo com Domingues (2007), o programa está estruturado em quatro dimensões. A primeira diz respeito ao modelo de gestão em rede, onde diversos atores políticos desempenham papéis importantes. A segunda dimensão diz respeito ao investimento integrado em pesquisa, capacitação e assistência técnica com o objetivo de disponibilizar aos agricultores familiares tecnologias que os auxiliem no sentido do aumento da produtividade e da segurança no trabalho, de forma sustentável. A terceira dimensão é relativa à infraestrutura de serviços locais, que estabelece a necessidade da União, Estados e os Municípios buscarem implementar em conjunto ações que possibilitem a integração dos agricultores familiares ao mercado de forma não-precarizada. A quarta e última dimensão refere-se ao financiamento, proteção e comercialização da produção, com a democratização do acesso aos mecanismos de crédito rurais.

Mattei (2005) argumenta que a avaliação do PRONAF poderia ser dividida em duas fases: a primeira, de 1996 a 1999, pode ser entendida como a fase de implantação do programa; a segunda fase acontece a partir de 2000 e é caracterizada pela ampliação e ajustes no Programa. Na primeira fase (1996-1999), percebeu-se que, num primeiro momento, o crédito foi usado para a manutenção das safras anuais e baixa intervenção sobre os problemas estruturais do sistema de produção dos agricultores familiares. Cerca de R\$ 313 milhões foram aplicados em investimentos nas unidades familiares. Na segunda fase (a partir dos anos 2000), ocorreu uma abrangência nacional do programa devido à destinação dos recursos para as categorias de agricultores familiares classificados de acordo com a sua renda. Dessa forma, houve uma grande expansão de contratados e do volume total de recursos disponibilizados.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, as políticas agrárias ganharam protagonismo sob um aspecto de incentivo à segurança alimentar e nutricional. Com o objetivo de erradicar a fome do país e garantir alimentação saudável para a população brasileira, o presidente Lula criou o Programa Fome Zero, com quatro eixos principais. Um deles foi, justamente, o incentivo à produção da agricultura familiar por meio da ampliação do PRONAF através da criação do Plano Safra voltado para os agricultores familiares, aumentando os recursos destinados a esse programa. O segundo

incentivo foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que é o tema deste trabalho e será detalhado mais adiante.

Ao longo dos dois governos Lula foram ampliados e criados outros programas que buscaram auxiliar e incentivar o agricultor familiar e levar alimentos as pessoas mais desassistidas. Foi criado o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA), Programa Terra Legal, Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária, Programa Terra Forte, Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel, Garantia-Safra, Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF). Além disso, foram implementadas ações para ampliar a cidadania da população rural como, por exemplo, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e incentivo a organizações produtivas de mulheres rurais.

A seguir, entenderemos melhor o que é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como funciona e como foi criado.

2. 1 Programa de aquisição de Alimentos: O que é e como funciona

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero que, por sua vez, tinha o objetivo de combater a fome e a pobreza no Brasil. Foi regulamentado a partir do artigo 19 da lei 10.696 de 2 de julho de 2003 que, posteriormente, foi alterada pela lei 12.512 de 14 de outubro de 2011. Hoje, o PAA está em vigor através do Decreto nº7.775 de 4 julho de 2012.

O programa tem como principais objetivos promover acesso a alimentos para as pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidos por redes socioassistenciais e pelo equipamentos de alimentação e nutrição, chamado “público beneficiário”; e incentivar a agricultura familiar de grupos específicos como agricultores familiares, extrativistas, silvicultores, assentados de reforma agrária, aquicultores, pescadores artesanais, indígenas, quilombos e demais comunidades tradicionais.

Todo o ordenamento do programa é realizado pelo chamado Grupo Gestor, que é formado por representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento do Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC). O Grupo Gestor tem como objetivo principal “[...]orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas Resoluções.” (BRASIL, 2006, p. 8).

Para alcançar os objetivos previstos, o programa foi dividido em 5 modalidades, cada qual com sua especificidade. São elas:

- 1) Compra com doação simultânea: tem como objetivo incentivar que a agricultura familiar local ajude na complementação alimentar de redes socioassistenciais, equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias) e de situações definidas pelo Grupo Gestor do PAA. Esta modalidade é financiada apenas com os recursos do Ministério do Desenvolvimento Social. Este pode utilizar até dois tipos de instrumentos para a sua implementação: parceria entre estados, municípios, Distrito Federal e Consórcios públicos através da assinatura de um Termo de Adesão e assinatura de um Termo de Cooperação com a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). Os agricultores podem vender, individualmente, até R\$ 6.500,00 reais familiar/ano e R\$ 4.800,00 familiar/ano por meio de organizações.

- 2) Compra direta: tem como objetivo apoiar a comercialização de produtos e a formação de estoques governamentais oriundos da agricultura familiar através da aquisição destes quando o preço estiver abaixo do preço de referência definido pelo Grupo Gestor. É operacionalizada pela CONAB, que pode abrir polos de compras para aproximar-se das localidades onde os produtos estão disponíveis. O limite de aquisição é de R\$ 8.000,00 por unidade familiar/ ano e é acessada individualmente. A modalidade possui recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Os alimentos adquiridos com os recursos do MDA são destinados à comercialização, podendo ser doados para programas sociais do Governos Federal voltados para segurança alimentar e nutricional e coordenados pelo MDS. Já os alimentos adquiridos com os recursos do MDS são destinados à composição de cestas de alimentos, no âmbito do Programa coordenado pelo MDS, para todos os grupos previstos em lei (comunidades indígenas,

quilombolas, atingidos por barragem etc.), além de situações autorizadas pelo Ministério.

- 3) Formação de Estoque para Agricultura Familiar: essa modalidade tem o objetivo de proporcionar um instrumento para a comercialização dos produtos alimentícios, visando sustentação dos preços e agregação de valor ao produto de organizações de agricultores. São disponibilizados recursos financeiros a partir de uma cédula de produto rural (CPR estoque), para que a organização receba a produção e forme estoques para futura comercialização em condições mais favoráveis. Quando é identificada a possibilidade de formação de estoque, a organização de agricultores submete uma proposta de participação para a Superintendência da CONAB mais próxima. Aprovada a proposta, a organização emite o CPR e a CONAB disponibiliza os recursos financeiros. A CPR tem o prazo de 12 meses e, ao final desse prazo, o recurso deve ser quitado. Se o recurso vier do MDS, o pagamento deve ser feito com produtos. Se o recurso vier do MDA, o pagamento deve ser feito financeiramente acrescidos de encargos de 3% ao ano. O limite para esta modalidade é de R\$ 8.000 reais por unidade familiar ao ano.

- 4) PAA Leite: PAA Leite ou Incentivo à Produção e Consumo do Leite procura garantir o consumo de leite por famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar, adquirindo o produto através de agricultores familiares, que possuem uma produção diária entre 50 L/dia e 150 L/dia. A modalidade é operacionalizada através de um convênio firmado entre o Governo Federal e os Estados, sendo o MDS garantidor de 80% do valor total do convênio e o estado com 20% em contrapartida. Atualmente, a modalidade atua em todos os estados da região nordeste e da região norte de Minas Gerais. O produtor deve receber pela venda de sua produção no máximo R\$ 9.500,00 reais por semestre.

- 5) Compra Institucional: seu objetivo é garantir que os estados, municípios e Distrito Federal, além de órgão federais, comprem com seus próprios recursos os alimentos da agricultura familiar através da dispensa de licitação, para atender demandas regulares de alimentação, como em quartéis, hospitais, presídios,

restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas etc. Após a definição das demandas, o órgão comprador elabora um edital de chamada pública em locais de fácil acesso para as organizações de agricultores familiares. O órgão comprador deve realizar, no mínimo, três pesquisas de mercado antes de escolher o seu fornecedor. Para produtos agroecológicos, caso não tenha como fazer pesquisa de preço, é possível realizar o acréscimo de até 30% do valor do produto em relação ao preço dos produtos convencionais. O limite financeiro é de R\$ 20.000 por unidade familiar ano e por órgão

Além disso, é importante destacar uma nova modalidade, operacionalizada pela CONAB, que se chama Aquisição de Sementes. Através do PAA compra-se sementes de agricultores que possuem a DAP jurídica e essas sementes são destinadas a agricultores familiares. A demanda por sementes deve ser enviada à Conab através de determinados órgão e entidades como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Instituto Cultural Palmeiras (ICP); Instituto Chico Mendes (ICMbio) e Estados, através de suas secretarias de agricultura, assistência técnica extensão rural. O limite de participação, por organização de fornecedores é de R\$ 6.000.000,00, sendo que as operações acima de R\$ 500.000,00 são realizadas por meio de chamada pública.

Tabela 1 - Modalidades do PAA.

| Modalidade | Forma de acesso | Limite | Origem do Recurso | Ação |
|--|---|------------------------|-------------------|--|
| Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea | Individual | R\$ 4,5 mil | MDS | Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. |
| | Organizações (cooperativas/associações) | R\$ 4,8 mil | | |
| Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque | Organizações (cooperativas/associações) | R\$ 8 mil | MDS/MDA | Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização. |
| Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF | Individual ou organizações (cooperativas/associações) | R\$ 8 mil | MDS/MDA | Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar. |
| Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite | Individual ou organizações (cooperativas/associações) | R\$ 4 mil por semestre | MDS | Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste. |
| Compra Institucional | Individual ou organizações (cooperativas/associações) | R\$ 8 mil | - | compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; |

Fonte: Elaboração própria.

O Programa é operacionalizado pelos estados, municípios, Distrito Federal e a CONAB, empresa pública responsável por gerir e executar políticas agrícolas e de abastecimento. Desde a sua criação até 2012, o programa foi executado pelos entes federativos através de convênios firmados pelo MDS.

A partir de então, a operacionalização do PAA é realizada por um instrumento chamado Termo de Adesão e está regulamentada pelo decreto 7.775 de 4 julho de 2012. Esse novo modo de operar é um processo que obedece a etapas desde a assinatura do termo até o pagamento aos fornecedores.

A primeira etapa é a assinatura do Termo de Adesão. Um documento que estabelece os compromissos entre o MDS e as Unidades Executoras. A Adesão tem vigência de cinco anos, prorrogável pelo mesmo prazo. São previstos quatro modelos de adesão: a) União-estado ou Distrito Federal; b) União-Estado-Distrito Federal com

participação de entidade da administração indireta; c) União-Município ou Consórcio Público e d) União-Estado-Município ou Consórcio.

Após a assinatura e a publicação no Diário Oficial da União, a segunda etapa consiste na Pactuação de Valores e Metas, que são planos operacionais anuais onde o MDS propõe às Unidades Executoras metas, montantes financeiros e parâmetros para a execução do Programa. Primeiro, as Unidades Executoras elaboram a proposta preliminar de participação e enviam para o MDS. Este avalia a demanda em conjunto com a dotação orçamentária disponível e publica uma portaria ministerial propondo valores e metas a serem cumpridas. Em seguida, é distribuído os recursos para execução por trimestre.

A terceira etapa é a Pactuação Local, em que as Unidades Executoras selecionam os fornecedores, as entidades a serem atendidas e os produtos que deverão ser adquiridos. Esta seleção será feita por meio de um sistema informatizado chamado Sistema de Informação do PAA (SISPAA) que consiste na inserção de entidades aptas a receber alimentos e de informações sobre os fornecedores; envio para a geração dos cartões de pagamento etc. Esta etapa resulta na Proposta de Participação no SISPAA, que, posteriormente, é analisada pelas equipes do Governo Federal para aprovação.

A etapa Aquisição e Entrega de Alimentos acontece após a aprovação da Proposta de Participação no SISPAA e da emissão dos cartões bancários. As Unidades Executoras são autorizadas a receber estes produtos em estruturas públicas de recebimento de alimentos. O ateste é realizado no ato do recebimento de alimentos através do Termo de Recebimento e Aceitabilidade.

A última etapa é o Apoio Financeiro aos Executores, onde a União realizará repasses condicionados à execução das ações de implementação do Programa com a finalidade de contribuir com as despesas de operação das metas acordadas no Plano Operacional. Para que isso ocorra, Unidade Executora deverá atender a todos os requisitos da adesão ao Programa e cumprir com as exigências definidas pelo MDS.

Além da definição modalidades, valores, a forma de operar e a constituição do Grupo Gestor, o decreto 7.775 /2012 estabelece o controle social por meio de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nas três esferas ou na falta deste os Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social. O papel destes conselhos é o de acompanhar a execução do PAA, visto que o Programa possui intersetorialidades e abrangência. Além disso, a participação social, de caráter consultivo, também é prevista no Comitê, que assessora o Grupo Gestor e acompanha a implementação do Programa.

2.2 Programa Fome Zero: ponto de partida do PAA

Como visto anteriormente, o PAA foi criado como uma ação no Programa Fome Zero. Porém, até chegar ao seu atual formato e implementação, essa ação foi paulatinamente aperfeiçoada dentro do primeiro Governo Lula.

Ainda em 2001, iniciou-se um amplo debate nacional a respeito das estratégias para a questão da segurança e soberania alimentar. Um estudo realizado pelo Instituto da Cidadania constatava, então, que a situação da fome no Brasil não estava relacionada à escassez de alimento e sim associada à baixa renda ou à falta dela. O diagnóstico ainda constatava que o Brasil não possuía uma política nacional de segurança alimentar. A partir deste diagnóstico nascia o Projeto Fome Zero, que buscava combater o problema da fome a partir da melhoria de renda da população que se encontrava abaixo da linha da pobreza (TAKAGI, 2010, P. 42).

Em 2003, quando o ex-presidente Lula foi eleito, deixou claro a importância de políticas de combate à fome em seu projeto de governo e defendeu-as como prioridade em sua agenda política. O Projeto Fome Zero representava a proposta central que viabilizaria tal prioridade.

Iniciou-se, então, a implementação do projeto pelo Governo Federal como política pública. Em dois meses foi definido o desenho institucional do Programa, que contou com consultas a representantes do governo, sociedade civil e de governos municipais e estaduais (ARANHA, 2010, P. 58).

O Fome Zero foi pensando dentro de 4 eixos estruturantes: (1) Acesso aos Alimentos, (2) Fortalecimento da Agricultura Familiar, (3) Geração de Renda e (4) Articulação, Mobilização e Controle Social. Todos os eixos se integram entre si e nenhum conseguiria atingir a meta isoladamente (ARANHA, 2010, p.81). A estratégia de implantação do primeiro eixo foi através de ações que ampliassem o acesso à alimentação pela população de baixa renda. Uma das primeiras ações e a mais conhecida é o Programa de transferência de renda chamado Bolsa Família, que possibilitou as famílias a comprarem alimentos. Também foi implantado outras ações como a criação do Banco de Alimentos, Cozinhas Comunitárias e a remodelagem e ampliação do Programa de Alimentação Escolar (PNAE).

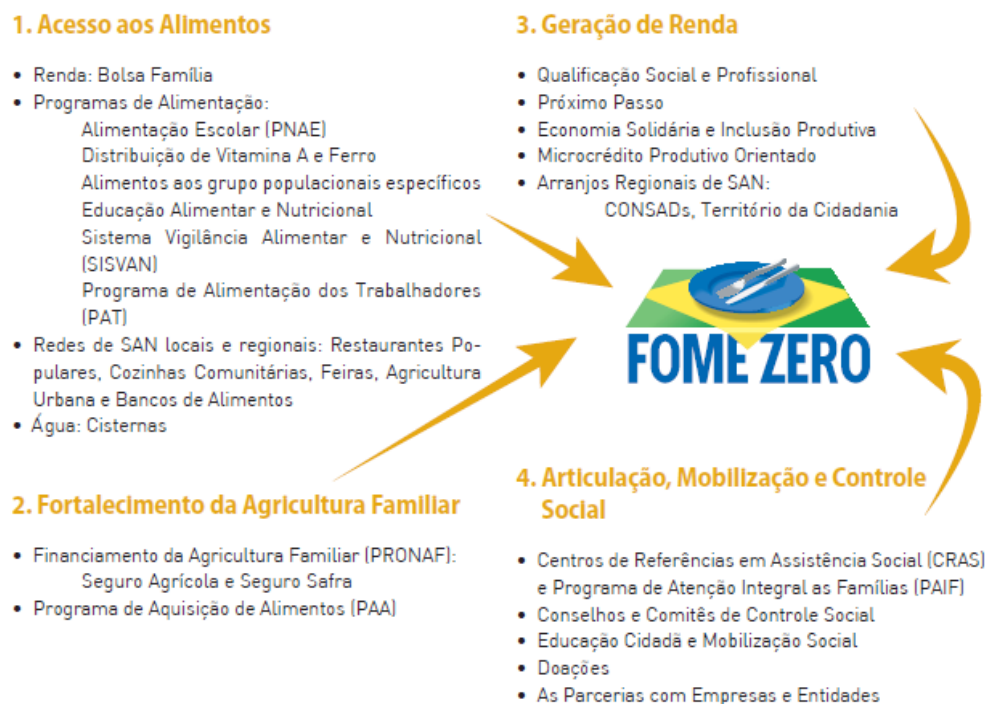
Para fortalecer o segundo eixo, foi instituído o Plano Safra para a categoria de agricultor familiar, englobando também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar já existente. Simultaneamente, foi criado, em conjunto com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que mais tarde veio a se tornar um dos programas com mais interfaces interministeriais, atendendo a uma demanda existente por parte de agricultores familiares, que tinham como principal dificuldade a comercialização de seus produtos e a obtenção de algum tipo de recompensa justa por sua produção (RICCI e VALNIER, 2013, p. 207).

A implantação do terceiro eixo, geração de renda, incentivou a economia solidária e a qualificação de jovens de baixa renda de modo a qualificá-los e a inseri-los do mercado de trabalho. A Secretária Nacional de Economia Solidária (SNAES), ligada ao Ministério do Trabalho (MTE) implantou ações como acesso a bens, serviços financeiros, infraestrutura e conhecimento-formação, assessoramento e assistência e a organização do processo de produção e comercialização (ARANHA, 2010, p. 84).

O quarto e último eixo, articulação, mobilização e controle social, foi implantado através de parcerias para campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional, capacitação e formação em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), incentivo à criação de fóruns e conselhos de segurança alimentar e outras iniciativas que buscavam a promoção e a valorização da cidadania e da inclusão social.

Em suma, o Programa Fome Zero foi uma política de grande relevância nos Governos Lula, pois além de ser uma política que envolve uma diversidade de ações divididas em eixos, ele foi responsável por retirar mais de 19 milhões de pessoas da extrema pobreza até 2008 e implantou programas que até hoje são de grande importância para a nação como o Bolsa Família, a ampliação do PNAE e o PAA.

Figura 1- Eixos estruturantes do Programa Fome Zero.



Fonte: Governo Federal, 2010.

2.3 A Concepção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Antes de desenvolver a ideia do PAA, o Ministro José Graziano e o Secretário Sérgio Paganini perceberam a necessidade de se criar mecanismos que viabilizassem a relação entre produção e consumo. Porém, essa relação precisava se dar entre o pequeno agricultor familiar que, à época, sofria dificuldades de se inserir no mercado devido à baixa produção e a concorrência com grandes produtores e a população que se encontrava em situação de extrema pobreza, possuía poucos recursos para comprar alimentos e vivia constantemente em situação de insegurança alimentar

O PAA foi desenvolvido com funções múltiplas de segurança alimentar e política agrícola, capaz de criar uma relação entre os agricultores familiares e as populações mais carentes. O produtor, que estava desestimulado a produzir devido à dificuldade de comercialização, passaria a contar com instrumentos que o apoiariam na comercialização, enquanto a população mais carente que não tinha renda o suficiente para adquirir

alimentos para manter uma dieta, passariam a contar com acesso facilitado a alimentos (PAGANINI, 2010, p 197).

Contudo, para que o programa fosse bem executado e atendesse a todos os agricultores e à população carente no Brasil, era necessário o Programa ser executado no âmbito local, com instrumentos de comercialização e de crédito adequados para fazer essa mediação. Devido à escala em que o programa iria atuar, seria necessário a dispensa de licitação, para diminuir os trâmites burocráticos e estimular a aquisição dos agricultores familiares. Para tanto, foi necessária a elaboração e aprovação de uma lei.

Existia, à época, dificuldades em se aprovar Medidas Provisórias (MP) sem concurso de muitas emendas; ademais, o tempo que levava o processo era muito longo e comprometia os recursos orçamentários já destinados, o que fez com que o Governo optasse em utilizar outra MP que já estava em tramitação no Congresso Nacional, com pertinência temática, para inserir os dispositivos necessários à sua implementação.

Essa MP tratava da renegociação dos pequenos agricultores e já estava em curso, por isso o texto a ser incluso precisou ser resumido, contendo apenas as partes essenciais do Programa. O texto que aprovou o Programa foi reduzido a um único parágrafo, que se tornou o artigo 19º da lei 10.696/2003. A lei estabeleceu também a forma de selecionar os agricultores a participarem do programa, que seriam as mesmas que se enquadrassem no Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), expandindo, assim, a serventia da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para além do crédito, tornando-se também um meio de acessar outras Políticas Públicas (PAGANINI, 2010, P. 199).

Após a aprovação foi montado o Grupo Gestor, formado por membros de vários ministérios, que seria responsável pela operacionalização, formulação de diretrizes do programa e estabelecimento de limites entre os programas do governo, como políticas agrícolas e de abastecimento. Devido à diversidade da composição do Grupo Gestor, o PAA se tornou uma inovação e um dos maiores exemplos de programa com interface ministerial no Brasil. De acordo com Paganini:

Sua atuação se concentrou em garantir que as aquisições se dessem por preços de mercado e no estabelecimento de normas para a operação das diversas modalidades, preservando sua caracterização original de programa voltado à segurança alimentar e nutricional da população, com estímulo à agricultura familiar. (PAGANINI, 2010, p.199)

Para que o Programa pudesse atender de forma ampla às necessidades dos agricultores familiares e das populações carentes que se encontravam em situação de insegurança alimentar, foram elaboradas diversas modalidades do PAA. Ainda de acordo com Paganini (2010) esses instrumentos deveriam proporcionar: 1) aquisição de produtos diversificados da agricultora familiar que não tinham um mercado desenvolvidos; 2) aquisição de leite, por ser o produto mais importante para os agricultores familiares e sua principal fonte de renda; 3) aquisição de safras dos pequenos agricultores que não tinham condições de comercializa-las pelos meios tradicionais; 4) criar condições para que a produção da agricultura familiar fosse comercializada sob melhores condições de preços; e 5) assegurar a possibilidade dos pequenos agricultores voltarem a produzir sob a garantia de ter sua safra comercializada a preços justos.

A partir desses objetivos foram criadas as 5 modalidades do PAA: Compra Direta (CD); Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEF); Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF); Compra Direta no Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e PAA Leite (exclusivo da região nordeste e norte de Minas Gerais).

Além disso, foi necessário pensar na criação de um mercado favorável à comercialização das safras dos pequenos agricultores e nos preços praticados nos mercados, mediante resoluções do Grupo Gestor. Para isso, a CONAB realizou uma série de pesquisas em todas as regiões do país e fixou o preço de acordo com os patamares locais. Foi necessário também a construção de uma metodologia para a fixação de preços de diversos produtos adquiridos pelo programa, que foram seguidos pela CONAB e seus parceiros e, posteriormente, foram sendo aprimorados por meio de normativas específicas.

Para que o Programa alcançasse a escala nacional, foi também necessário criar parcerias com estados e municípios, além da CONAB, de forma que o programa alcançasse os agricultores e pessoas mais carentes em lugares mais distantes dentro do país. Para isso, estabeleceu-se convênios entre a CONAB e o MDS, com repasses orçamentários, para a operacionalização das modalidades que ficariam sob sua responsabilidade, além da criação de regulamentos e instrumentos para a operacionalização, por parte da CONAB. Em relação aos municípios e aos estados, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), criou um manual de regulamentos e procedimentos para a operação de cada uma das modalidades.

Por estar alinhada com a agenda política prioritária naquele momento, impulsionaram o programa o apoio político para a obtenção de recursos para sua

execução, assim como a institucionalidade e legitimidade para necessárias para ganhar abrangência e importância.

Contudo, conforme analisam Delgado; Conceição e Oliveira (2004), o PAA não alcançara um status orçamentário de programa, mantendo-se como uma ação dentre outras várias previstas no Plano Plurianual de 2004-2007 sobre o mesmo leque de Abastecimento Alimentar. De acordo com a CONAB, os recursos do PAA têm origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, coordenado pelo MDS. A partir de 2006, o MDA passou a ter uma participação maior e obteve orçamento próprio para o PAA (CONAB, 2010, p.3).

Apesar disto, a criação do PAA foi um grande avanço para a agricultura familiar, pois incluiu o pequeno agricultor, antes marginalizado, no mercado, estabeleceu uma política de garantia de preços mínimos, estimulou o fortalecimento do associativismo e cooperação e garantiu alimentos a populações em situação de insegurança alimentar.

2.4 Abrangência do PAA

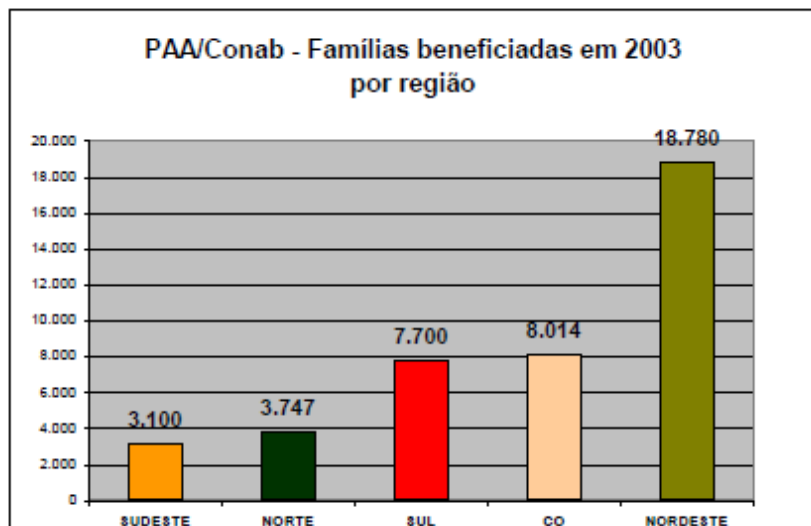
De acordo com Paganini (2010), para implementar o PAA em seu primeiro ano em nível nacional houve um grande esforço coletivo por parte dos envolvidos. Enquanto o MESA mobilizava estados e municípios para participarem e se tornarem parceiras na operacionalização do programa, a CONAB, por meio de suas unidades regionais, mobilizava as organizações e associações de agricultores familiares.

Como o programa foi lançado em julho, as primeiras aquisições ocorreram em agosto, no Mato Grosso do Sul, mas concentraram-se, na prática, em novembro e dezembro devido a impedimentos de ordem legal. Ainda assim, em seu primeiro ano de execução pela Conab, o PAA atendeu os 24 estados e o Distrito Federal, em que cada um participou de uma modalidade ou outra, como a Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e Compra Especial da Agricultura Familiar (CAEAF). No total, em 2003, foram atendidas 41.341 famílias e executados R\$ 81.541.207,29 reais no programa.

Em 2003, a região que mais se destacou foi o Nordeste, com a participação de todos os estados e tendo 18.780 agricultores atendidos e mais de 31 milhões de reais executados no programa. O estado que mais se destacou na região sudeste foi o estado de São Paulo, com 1.349 famílias beneficiadas e mais de 3 milhões de reais investido. Em

seguida, vem o estado de Espírito Santo, com 1.288 famílias beneficiadas e mais de 2 milhões de reais investidos.

Figura 2- Famílias beneficiadas por região do país em 2003.



Fonte: CONAB, 2003

Além disso, é notável a grande diversidade de produtos comercializados pelo programa. Isso é devido à possibilidade de um mesmo agricultor vender diferentes produtos plantados no seu terreno. Percebe-se que entram no PAA com um tipo de produto e partir da regularidade da compra garantida, passaram a comercializar novos produtos, aumentando, assim, a oferta de produtos para as famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar, creches, escolas, quartéis e outros lugares que utilizam o PAA para adquirirem alimentos da agricultura familiar.

O Programa também é reconhecido internacionalmente e foi “exportado” para países na África como Etiópia, Níger, Moçambique, Malaui e Senegal desde 2012. O programa alimentou mais de 125 mil estudantes com a produção de mais de 5 mil agricultores familiares africanos até 2014.

Hoje, o programa abrange todos os estados do país além do Distrito Federal, em todas as modalidades, atendendo 850.623 famílias e mais de 3 bilhões executados até 2017 de acordo com a CONAB. Além disso, dos 5.570 municípios no Brasil, o PAA esteve presente em 2.700 municípios desde 2003 até 2017. Só no ano de 2017, mais 547 municípios aderiram ao programa, um número bastante significativo se for comparado aos outros anos de operacionalização do programa.

A maior adesão ao programa é na região nordeste, desde a sua implementação. Só em 2017, 40,20% do total dos participantes do PAA se localizavam na região nordeste. Além disso, a região também concentra uma das maiores porcentagens de municípios participantes, cerca de 12,9%.

Em pesquisas feitas em diferentes estados, a avaliação do PAA é positiva, tendo como destaque o papel exercido pelas associações e cooperativas que auxiliam e orientam os fornecedores do PAA a superar obstáculos na produção e no transporte de suas mercadorias (MDS, 2007, p. 29).

Mas, apesar da magnitude do Programa e de seus notáveis benefícios, o estado do Rio de Janeiro é o único na região sudeste que tem pouca adesão de agricultores. Atualmente, possui apenas 6 municípios participando do PAA, umas das menores taxas de participação na região sudeste e no Brasil. Os municípios participantes em 2017 são: Itaperuna, Maricá, Paraty, Petrópolis, Rio de Janeiro e São José do vale do Rio Preto.

Em 2003, o estado do Rio participava apenas de uma modalidade - a compra antecipada especial da agricultura familiar (CAEAF) - e com apenas 24 agricultores familiares beneficiados. Ao longo dos anos, esse quadro foi se modificando, porém, o Rio de Janeiro continua tendo um número muito baixo de beneficiários fornecedores entre os estados da região sudeste. O maior número alcançado foi em 2011, com 1.280 agricultores participantes e até 2015 esse número caiu chegando a 466 beneficiários fornecedores, de acordo com os dados da CONAB.

Através das entrevistas realizadas com diferentes técnicos no estado do Rio de Janeiro e agricultores participantes, identificaremos as causas da baixa adesão dos agricultores ao programa e os possíveis limites existentes para a ampliação do mesmo. Um dos objetivos do presente estudo é analisar essas dificuldades e propor mecanismos que facilitem a operacionalização do PAA no território fluminense.

3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS SOB DOIS OLHARES

O estado do Rio de Janeiro possui 43.781.588 de extensão e aproximadamente 10.871.960 indivíduos residem nos limites da área metropolitana, correspondendo a 75,6% da população estadual, de acordo com o Censo Demográfico IBGE (2010). Além disso, o estado é um dos maiores polos industriais do país, bem como produtor de gás e petróleo.

De acordo com resultados do censo agropecuário de 2006, o estado do Rio de Janeiro possui 58.493 estabelecimentos agropecuários, dos quais 75,83% pertencentes à agricultura familiar, um número bastante pequeno de estabelecimentos, comparado com os outros estados, mas uma alta representatividade da pequena produção.

Além disso, historicamente a ocupação do território do Rio de Janeiro está associada à grande propriedade, voltada para a produção de cana-de-açúcar e café para a exportação (SILVA e MARONF, 2004, p.27), incentivada por altos subsídios governamentais. Dessa forma, observa-se no estado uma grande concentração de terra e renda e uma situação em que os agricultores familiares foram marginalizados: não possuem espaço para comercializar seus produtos e, conseqüentemente, não obtém renda para investir na produção.

Como visto anteriormente, apesar da criação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar terem sido criadas a partir da década de 1990 e terem sido ampliadas em 2003 – como a ampliação do Pronaf, a criação do PAA e PNAE – o estado do Rio de Janeiro possui um número baixo de adesão ao PAA se comparado a outros estados, principalmente outros estados da região sudeste.

Para entender melhor essa questão, este capítulo é dedicado à análise das entrevistas com técnicos do poder público e representante de Cooperativa e visa compreender melhor o funcionamento do programa no Estado e identificar possíveis limites que impeçam de o programa crescer.

3.1 O olhar do Agente Público

No Rio de Janeiro, o PAA é executado pela CONAB, que executa principalmente a modalidade Compra com Doação Simultânea, e a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário (DFDA-RJ), que executa a modalidade Compra Institucional. Os dois órgãos são responsáveis pela execução de Políticas Agrárias do Governo Federal no Rio de Janeiro.

Ao entrevistar os técnicos da CONAB, percebi entusiasmo em suas falas ao explicarem sobre o programa e sobre a agricultura familiar no estado.

De acordo com um dos técnicos, a agricultura familiar no estado é marcada pelos monocultivos regionais, segundo ele, devido à geografia do estado, que contribuiria para se ter menor área plantada e uma menor produção, havendo dificuldades para se obter excedente. Apesar disso, a agricultura existente é bastante diversificada, contendo culturas como cana-de-açúcar na região de Campo, morangos em Nova Friburgo e tomates em Patys dos Alferes:

No que a gente percebe aqui, a região serrana é muito produtiva, porque ela vem abrangendo Friburgo, Bom Jardim, Ponto de Pergunta, então ela pega uma região bem produtiva. Ela pega café, Friburgo planta morango. Então, aquela região serrana, no meu olhar ele é uma região que planta bastante.

O técnico da DFDA-RJ também concorda com a afirmativa. Para ele, a agricultura familiar no estado tem potencial, mas é pequena, com concentração no norte fluminense. Segundo eles, seria necessário que os agricultores conhecessem as políticas públicas adequadas.

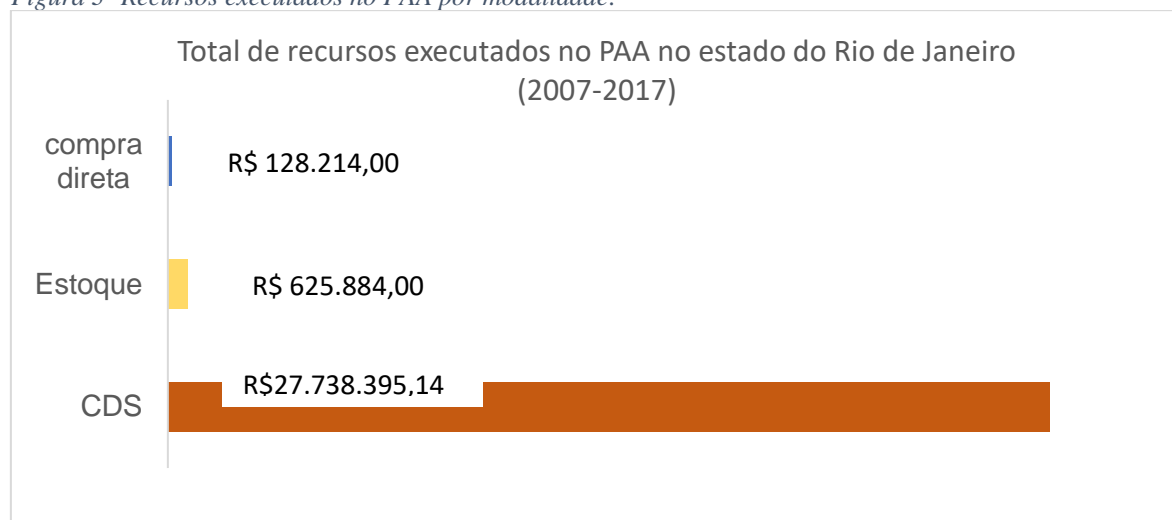
Em relação à comparação da produção agrícola com outros estados, em especial São Paulo, o técnico entende que o nível de produção de outros estados é maior que o nosso, devido à, já citada, situação geografia. Em São Paulo ou na região Nordeste, a terra disponível é maior, com produtos mais diversificados. O Rio de Janeiro possuía uma cultura de subsistência antes da vinda de programas. De acordo com ele, hoje há muitos estímulos, mas a produção continua pequena.

Para o técnico da DFDA-RJ um dos motivos para a produção em menor escala seria devido ao preço da terra, que é mais cara do que em outros estados. Além disso, a produção em menor escala reflete no custo unitário, encarecendo os produtos que possuem uma variedade diferente de uma agricultura tradicional:

Aqui no Rio, de certa forma, somos privilegiados, pois temos asfaltos perto de alguns assentamentos, o que torna a logística boa, mas o Rio Rural dá muito incentivo, o MDA faz uma ação de máquinas e caminhões, então dá muito incentivo. Mas eu volto ao que eu falei, é a característica do estado. Nós produzimos.

De acordo com dados disponíveis nos relatórios de execução da CONAB, podemos perceber que a modalidade mais acessada no estado é a modalidade de compra direta com doação simultânea. Embora o estado tenha acessado outras modalidades ao longo dos anos, a CDS é a mais acessada. Os técnicos apontam, mais uma vez, que isso seria devido às características geográficas do estado, uma análise que atribui às características geofísicas do território a reduzida produção da agricultura familiar, ignorando a questão da histórica concentração da terra no estado. Para ter acesso a outras modalidades como formação de estoque ou compra direta, o agricultor precisaria ter um excedente para poder vender, o que, segundo os técnicos, raramente acontece no estado “devido o tipo de agricultura que desenvolvemos aqui”, mais uma vez associando a dificuldade da produção de excedente à uma característica da produção e não ao processo histórico de ocupação da terra no estado, marcado por desigualdades.

Figura 3- Recursos executados no PAA por modalidade.



Fonte: Elaboração própria

Na modalidade CDS, o governo compra dos pequenos agricultores e doa para famílias, hospitais, creches, que se encontram em situação de insegurança alimentar. Para participar, o pequeno agricultor precisa ter a DAP e estar vinculado a uma cooperativa ou a uma associação, que, por sua vez, também precisa ter uma DAP jurídica. De acordo

com o título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), para que uma associação obtenha a DAP jurídica, é necessário que 60% dos agricultores sejam vinculados àquela DAP e que, no mínimo, 40% dos associados sejam mulheres.

A Cooperativa ou Associação que possua interesse em participar, precisa elaborar um projeto, contendo toda a documentação jurídica do estabelecimento, os formulários necessários, um documento bipartite com a autorização de alguma autoridade no município – prefeito ou secretário, ata ou memória de reunião de instâncias de controle social, a lista de cada agricultor associado, o valor da mercadoria, não ultrapassando 8 mil real por agricultor, para qual entidade aqueles produtos serão entregues, por exemplo, um Banco de Alimentos ou Pastoral da Terra, quais são os produtos que serão entregues e qual o calendário de entrega (semanal, quinzenal, mensal). Após elaboração, a proposta é enviada a CONAB para análise do técnico designado.

Se tudo estiver correto, a Conab estadual solicita à Brasília os recursos relativos àquele projeto; Brasília encaminha o orçamentário e é firmado o Termo de Cooperação para abrir-se uma conta bancário e depositar estes recursos.

Após esse processo, o produtor entrega os alimentos na entidade beneficiadora e assina um termo de recebimento e aceitabilidade e entrega à associação. Em seguida, através de um sistema, a associação lança a nota fiscal e a CONAB confere a nota e o relatório de entrega. Só após esse processo, constatando que está tudo correto, é liberado uma parcela para a associação pagar os produtores.

Figura 4- Lista de Verificação de documentos para a modalidade CDS.

| |
|---|
| TÍTULO 30 – COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA – CDS Documento 13 – Lista de Verificação de Documentos |
| COMUNICADO CONAB/MOC N.º 021, DE 16/10/2017 |

LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS

OBS.: Os documentos devem ser entregues via protocolo.

| 1. FASE DE HABILITAÇÃO | | Sim | Não |
|------------------------|--|-----|-----|
| 1.1) | Proposta de Participação, impressa pelo PAAnet após transmissão, datada e assinada pelo(s) representante(s) da Organização Fornecedor, conforme Documento 1 do Título 30 do MOC. | | |
| 1.2) | Cópia da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Jurídica. | | |
| 1.3) | Cópia da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Unidade de Produção Familiar (DAP Física), acompanhada do extrato da DAP obtido eletronicamente, somente dos Beneficiários Fornecedores não relacionados na DAP Jurídica. | | |
| 1.4) | Estatuto e Ata de Eleição/Posse da atual Diretoria da Organização Fornecedor e RG e CPF dos representantes legais da Organização Fornecedor, que assinam a proposta (cópias autenticadas). | | |
| 1.5) | Memória de reunião, prioritariamente dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, Municipal ou Estadual (COMSEA/CONSEA), ou do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, Municipal ou Estadual, (CMDRS) ou do Conselho de Assistência Social, Municipal ou Estadual (CMAS), contendo a ciência da proposta apresentada, conforme Documento 11 do Título 30 do MOC, assinado pelos conselheiros e convidados participantes da reunião onde estão localizadas as Unidades Receptoras. | | |
| 1.6) | Formulário Bipartite entre Organização Fornecedor e Representante do Poder Público Municipal – Documento 2 do Título 30 do MOC – registra que o gestor público (Prefeito ou Secretário Municipal/Distrital) do município/Distrito Federal da(s) unidade(s) receptor(s) e a Organização Fornecedor estão de acordo com as unidades receptoras previstas na proposta de participação, devidamente assinado e rubricado. | | |
| 1.7) | Termo de Compromisso da Unidade Receptora – Documento 3 do Título 30 do MOC – devidamente assinado e rubricado. O Termo deverá estar acompanhado da cópia de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), cópia dos documentos de identificação (RG e CPF) do Responsável Legal da Unidade Receptora e das pessoas autorizadas a receber os alimentos. 1. Caso seja entidade e organização de Assistência Social – cópia do comprovante de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); 2. Caso seja estabelecimento de saúde de direito privado sem fins lucrativos – cópia do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS); 3. Caso seja estrutura Pública de Educação – assinatura e rubrica do Responsável Técnico do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Município ou Estado. | | |
| 1.8) | Declaração de Aplicação de Recursos – Documento 4 do Título 30 do MOC, onde a autoridade competente pela gestão dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) declara estar cumprindo a legislação pertinente, no caso específico da proposta de participação conter escolas públicas como unidades receptoras. | | |

| | |
|--|--|
| TÍTULO 30 – COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA – CDS | |
| Documento 13 – Lista de Verificação de Documentos | |
| COMUNICADO CONAB/MOC N.º 021, DE 16/10/2017 | |

| | | | |
|-------|--|--|--|
| 1.9) | Termo de Compromisso do Beneficiário Fornecedor – Documento 5 do Título 30 do MOC, devidamente assinado e rubricado, no qual o Beneficiário Fornecedor assume suas responsabilidades e conhece seus direitos relativos a participação no programa. | | |
| 1.10) | Comprovante de Inscrição e da Situação Cadastral de CNPJ – cartão CNPJ. | | |
| 1.11) | No caso de propostas de participação que contenham produtos orgânicos/Agroecológicos: certificado do produtor atualizado e devidamente cadastrado no "Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos" no site http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos . | | |
| 1.12) | No caso de produtos processados, beneficiados ou industrializados, documentação para controle sanitário, conforme o Documento 14 do Título 30 do MOC. | | |
| 1.13) | Cópia do respectivo contrato de prestação de serviço à organização fornecedora nos projetos que envolvam produtos processados, beneficiados ou industrializados com a utilização de agroindústrias ou abatedouros de terceiros. | | |

| 2. FASE DE CONTRATAÇÃO | | Sim | Não |
|------------------------|--|-----|-----|
| 2.1) | Proposta de Participação (enviada pela Sureg), devidamente datada e assinada pelos representantes da organização fornecedora e da(s) unidade(s) recebedora(s). | | |
| 2.2) | Certidão Negativa do INSS. | | |
| 2.3) | Certidão Negativa do FGTS. | | |
| 2.4) | Certidão Negativa da Dívida Ativa da União. | | |
| 2.5) | Certidão Negativa de Dívida Trabalhista. | | |
| 2.6) | Certidão Negativa da Receita Federal. | | |
| 2.7) | Cédula do Produto Rural – CPR (gerada pelo sistema da Conab) assinada pelos representantes da organização fornecedora (com firma dos representantes reconhecidas em cartório). | | |
| 2.8) | Comprovante do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). | | |

Fonte: site CONAB, 2017.

Com relação às entidades beneficiadas, estas precisam ser entidades filantrópicas, que não tenham recursos próprios e que apoiem populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Além disso, estas entidades participam das reuniões e documentos comprobatórios precisam estar na proposta (ata ou memória de reunião). Esta reunião é realizada em conjunto com os órgãos de assistência social, conselhos regionais, conselhos rurais, conselhos municipais de saúde e de desenvolvimento social para tomarem ciência de qual entidade irá ser beneficiada pelo programa:

A memória de reunião é porque os órgãos de assistência social têm que saber que aquelas entidades beneficiárias consumidoras estão sendo contempladas pelo PAA. Então é feita uma reunião, onde eles são convidados, os representantes das instituições, dos conselhos regionais, rurais, municipais de saúde, de desenvolvimento social e aí para também assinar tomando ciência.

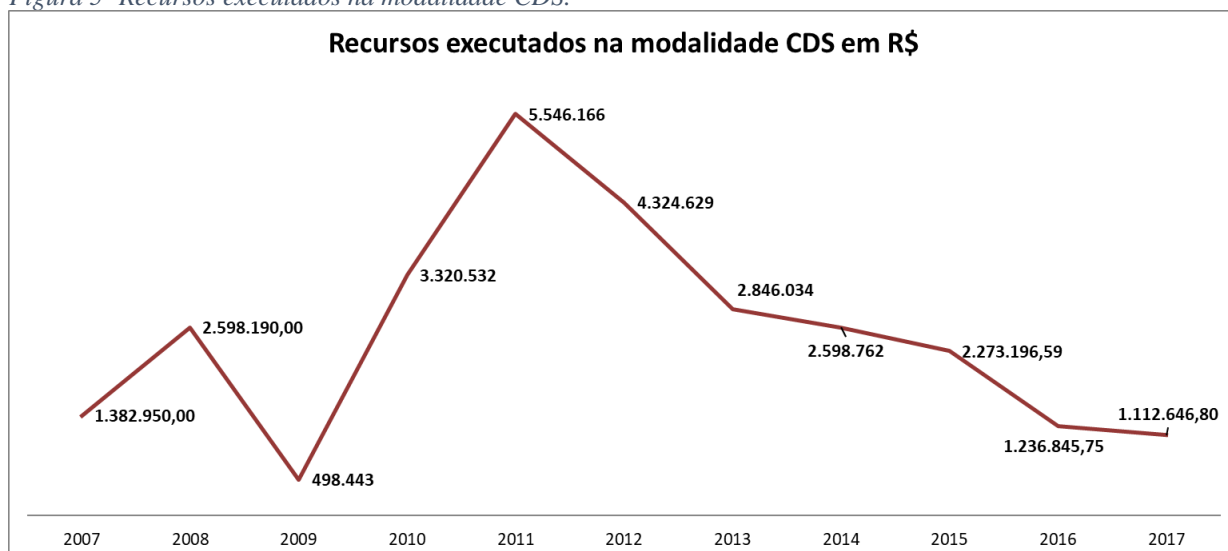
Almeida (2014) destaca que uma das dificuldades na execução do programa no município de Gravataí, no Rio Grande do Sul, era a infraestrutura que dificultava o transporte dos produtos até o local onde se encontra o consumidor e a falta de transporte adequado para transportar produtos perecíveis, agravando-se nas regiões mais pobres.

Além disso, de acordo com o técnico entrevistado por Almeida, existiam outros problemas na operacionalização. Faltava instrumentos como balança digital, caixas adequadas para acondicionamento, transporte adequado para os produtos agropecuários e havia constantes atrasos no pagamento aos produtores, realizados pela prefeitura e que por motivos burocráticos atrasavam.

Ao ser questionado por mim sobre quais são as dificuldades do programa, o técnico da CONAB afirma que, desde começo, não houve dificuldades na execução, tanto da parte dos produtores quanto pela parte do poder pública. O que ele percebe hoje é que existe uma dificuldade financeira. Para o programa no estado, existe cada vez menos recursos e isso estaria dificultando o aumento de associações contempladas pelo programa:

Do ano passado para cá estou vendo uma dificuldade financeira. Ao invés da gente contemplar mais, estamos contemplando menos, ou seja, ao invés da gente pegar dez associações, a gente tá pegando duas.

Figura 5- Recursos executados na modalidade CDS.



Fonte: Elaboração própria

Como podemos ver no gráfico, na modalidade CDS, o estado já atuou com um valor máximo de mais de 5 milhões de reais em 2011, chegando a contemplar 27 projetos. Contudo, a partir de 2012 os recursos vêm diminuindo cada vez mais, chegando a atuar com um pouco mais de 1 milhão de reais para todos estados, um valor um pouco maior se comparado com 2009, contemplando apenas 6 projetos.

O técnico da DFDA-RJ, identifica 3 pontos que dificultam a execução do programa no estado. O primeiro ponto é em relação à formação do preço no edital. De acordo com ele, para se elaborar o edital, a lei 8.666 diz que é necessário fazer três consultas diretas para formar um preço. O problema é que muitas vezes, o preço não contempla o custo da logística, o que prejudica o agricultor. O segundo ponto é a dificuldade no estado em emitir DAP, existem cerca de 34 entidades que podem emitir a DAP no estado, mas apenas 2 emitem de fato e ainda sim encontram dificuldades. Por fim, o último ponto é em relação aos gêneros alimentícios produzidos *versus* os gêneros alimentícios consumidos, ou seja, de acordo com o técnico os itens que consumimos no dia-a-dia não são os mesmos itens que são produzidos no estado:

Outro fator também são os gêneros agrícolas, porque nós temos um cardápio, uma cesta de itens que não correspondem com uma cesta de itens que são produzidos no estado. Nós temos que ter um processo de convergência entre os dois tipos de cestas. Um exemplo é que na cidade do Rio, hospitais não incluíam caqui na lista de produtos. E o Rio é um produtor tradicional de caqui e tem um problema de escoamento do Caqui e concorrência com outros alimentos.

Agostine e Boursheidt (2017) destaca que existem algumas dificuldades que impedem a ampliação do programa no Vale do Taquari, no Rio Grande do Sul, tais como a falta de informações sobre o funcionamento do programa, a necessidade de aprendizagem dos envolvidos responsáveis pela sua execução, a infraestrutura e a organização do programa.

No Rio de Janeiro, uma das dificuldades encontradas é a já citada situação geográfica do estado que contribuí para que menos municípios sejam contemplados pela agricultura familiar seria as dificuldades de acesso à DAP. O produtor pode não ter conseguido tirar a DAP por falta de documentos ou pode estar vencida, o que o impede de acessar o programa. De acordo com o técnico da DFDA-RJ, existem quatro grandes critérios a serem cumpridos para que o produtor possa tirar a DAP: Possuir até 4 módulos fiscais; utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades

econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar. Contudo, existe certas dificuldades em identificar o perfil, principalmente para conseguir ter a DAP para produção em zona urbana. A agricultura urbana existe em todo Brasil, mas ela possui características ainda mais urbanas no estado do Rio de Janeiro. A peculiaridade do estado é que não existe uma divisão clara do que é área urbana e o que é área rural.

Ainda de acordo com a DFDA-RJ, a pluriatividade é uma característica forte no estado, ou seja, a família trabalha em vários lugares e sua renda não provem só na agricultura. Os filhos trabalham no comércio, os conjugues trabalham no serviço público e as suas rendas competem entre si e não se complementa, o que dificulta a essas famílias adquirirem a DAP:

As famílias no Rio de Janeiro a gente chama tecnicamente de pluriativas, de pluratividade. Elas exercem mais de uma atividade. Elas não se dedicam exclusivamente à atividade agrária. Isso complica porque mexe na questão da renda. Como eu disse, metade mais 1 da renda tem que provir do estabelecimento e não de fora.

É interessante observar uma espécie de círculo vicioso: justamente porque historicamente a agricultura familiar não recebeu incentivos, as famílias dos pequenos produtores tiveram que buscar outras soluções para a composição da renda familiar, daí a pluriatividade. Em função deste descaso histórico, hoje encontram dificuldades em comprovar que sua renda é majoritariamente obtida via agricultura familiar, o que torna-se um entrave à obtenção do incentivo que aumentaria a proporção da renda oriunda da produção agrícola.

Além desses motivos, os técnicos da CONAB destacam que uma das possibilidades de dificuldades da ampliação do programa seria os critérios para pontuação dos projetos para a modalidade de compra direta com doação simultânea, chamado *ranking*. Neste ranking, existem diversos critérios a serem avaliados, como a porcentagem de mulheres dentro da associação (quanto maior a porcentagem, mais pontos a associação terá), porcentagem do número de Povos de Comunidades Tradicionais (PCTs) e assentados de reforma agrária, o nível de insegurança alimentar que o município encontra-se, valores dos projetos, a origem do produto (se são orgânicos, agroecológicos ou não) e, por último, que os Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJs) das associações não tenham projetos em execução na data do fechamento do Sistema.

Para os técnicos, esses critérios alinhados aos poucos recursos transferidos para a execução do programa dificultam a ampliação do programa no estado, principalmente esse ano, em que poucos projetos foram contemplados:

Tem gente que pode tá com tudo certinho, mas no Ranking lá não foi contemplado. Por exemplo, foram 12 associações e só duas foram ranqueadas. Esse ranking é feito por exemplo com associações que tem mais mulheres assentadas, com o maior IDHM, vários critérios que vão priorizando associação x e y que colocam eles em um ranking. Aí os projetos que estão lá embaixo no ranking, se não tiver recursos, eles não vão ser contemplados. Eles querem participar, está tudo ok com a documentação, mas se a associação não foi ranqueada, ela não vai ser contemplada.

Para o técnico da DFDA-RJ, seriam necessários quatro elementos para que o programa fosse ampliado no estado: “recursos, equipe, chamadas públicas que contemplem a agricultura familiar no estado e publicidade”. Seria necessário o aumento de recursos para que contemplem mais produtores, equipe para poder atender a demanda, elaborar chamadas públicas de forma a contemplar produtos que são característicos do estado e que são produzidos aqui e, por último, publicidade no sentido de divulgar onde são as chamadas públicas (quando o caso for sobre a modalidade compra institucional).

Em um estudo avaliativo do programa pelo MDS, em 2008, constatou-se que, na região nordeste, a dificuldade central reside na produção. Em termos de quantidade e qualidades exigidos para ser entregue, os produtos não eram atingiam o mínimo para cumprir as exigências do PAA. Gestores destacam que a documentação também é um grande empecilho, pois termina por excluir muitos agricultores e associações que poderiam participar. Estas mesmas dificuldades também são destaques quando a questão é ampliação do programa no Paraná.

O estudo também aponta que no município de Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina, existem dois gargalos que dificultam a ampliação do programa: o primeiro é a dificuldade da administração pública municipal em conseguir transportes públicos para transferir a produção até um depósito específico. O segundo gargalo é em relação aos agricultores, que não possuem condições e nem capital para produzir durante o ano.

Tabela 2- Critérios para pontuação PAA/CDS.

| Proposta de Critérios para a Pontuação PAA/CDS | |
|---|--|
| 1- Participação das Mulheres | <ul style="list-style-type: none"> - Propostas entre 90% a 100% de mulheres (10 pontos); - Propostas entre 60% a 89 % de mulheres (08 pontos); - Propostas abaixo de 60% de mulheres (06 pontos); |
| 2 – Participação de PCT's e Assentamentos de Reforma Agrária | <ul style="list-style-type: none"> - Propostas entre 90% a 100% de PCT's e Assentados (10 pontos); - Propostas entre 60% a 89% de PCT's e Assentados (08 pontos); - Propostas abaixo de 60% de PCT's e Assentados (06 pontos); |
| 3 – Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional | <ul style="list-style-type: none"> - Propostas para municípios de muita alta vulnerabilidade (10 pontos); - Propostas em municípios de alta vulnerabilidade (09 pontos); - Propostas em municípios de média vulnerabilidade (08 pontos); - Propostas em municípios fora do mapa INSAN (07 pontos). |
| 4 – Valores dos Projetos | <ul style="list-style-type: none"> - Projetos com valores até R\$ 80 mil reais (10 pontos); - Projetos com valores entre R\$ 81 a R\$ 120 mil reais (9 pontos); - Projetos com valores entre R\$ 121 a R\$ 200 mil reais (08 pontos); - Projetos acima de R\$ 201 mil reais (07 pontos). |
| 5 – Produtos orgânicos ou agroecológicos | <ul style="list-style-type: none"> - Propostas com 100% de orgânicos (10 pontos); - Propostas com não orgânicos (06 pontos); |

| | |
|--|--|
| 6-Organizações Fornecedoras | - CNPJ's que não tenham projetos em execução na data de fechamentos do Sistema (8 pontos); |
| Critérios de Desempate | |
| 1º Menor valor do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); | |
| 2º Menor valor per capita por beneficiário fornecedor; | |
| 3º Envio da proposta de participação (Via PAAnet). | |

Fonte: CONAB, 2017.

O decreto mais recente do Programa, o Decreto nº 7.775/2012 que institui o Programa, prevê a criação de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) para monitorar a execução do Programa. O estado do Rio possui o CONSEA, que além de monitorar o programa, também monitora outros programas ligadas a temática da segurança alimentar.

Ao serem questionados se existe o controle social por parte dos conselhos no estado, os técnicos da CONAB responderam que hoje, o principal papel destes Conselhos é o endosso da proposta de participação no programa, ou seja, eles justificam, na proposta, porque certa entidade irá ser beneficiária do programa. São as associações de agricultura familiar, em conjunto com esses conselhos- como o CONSEA, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - que escolhem as entidades que irão ser beneficiadas.

O técnico da DFDA-RJ afirma que existe, sim, a participação ativa dos conselhos (como o CONSEA e o CRAS) em alguns municípios, mas existe pouca prática associativista no estado. A falta de um Conselho Rural dificulta a divulgação de programas e editais para os agricultores. Segundo ele, seria necessário que a sociedade civil se organizasse para que se tornar um canal específico e direto de comunicação entre o Poder Público e a sociedade

O estudo do MDS já citado mostra que, em municípios de Santa Catarina, percebeu-se que não só os conselhos monitoravam a execução do Programa, mas também os movimentos sociais. Em lugares em que isso acontecia, o diálogo com os órgãos públicos transcorria de forma mais democrática, estimulando a participação de organizações da sociedade civil local, principalmente sindicatos e associações de agricultores familiares.

Ainda de acordo com o estudo, o papel desempenhado pelos CONSEAS locais e pelo Consórcio Interestadual e Intermunicipal de municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (CONSAD extremo oeste) foi de fundamental importância para a articulação e implementação do programa, executando um papel de articulação entre os atores envolvidos no programa.

Almeida (2014) em seu estudo mostra que, devido ao Programa, o município de Gravataí, o CONSEA e os conselhos municipais se organizaram e hoje formam uma rede de monitoramento permanente do programa, monitorando as aquisições de alimentos e sua distribuição para as entidades beneficiadoras.

Contudo, esta mesma participação não existe em alguns municípios do país, como mostra o estudo de Dias et al. (2013), sobre o Sertão do Apodi, Rio Grande do Norte, definido como um território da cidadania, região que, embora possua os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), encontra dificuldades. Constatou-se que os Conselhos municipais não acompanham o andamento do programa nas entidades beneficiadas e são ausentes, o que dificulta ou anula qualquer a articulação com as prefeituras.

O programa existe no estado do Rio de Janeiro há 15 anos e, durante este período os técnicos da CONAB avaliam, com grande entusiasmo, que o PAA desempenhou um papel fundamental, de duas formas: a primeira foi diminuir o êxodo rural no estado, principalmente de assentados rurais que ganhavam terra do INCRA, mas não sabiam como produzir e sobreviver com isso. Então, acabavam migrando para a região metropolitana em busca de trabalho, abandonando aquela terra:

No meu olhar, um dos grandes triunfos do PAA foi diminuir o êxodo rural. Ou seja, o cidadão ganhava uma terra do INCRA, porque grande parte dos beneficiários produtores do PAA são assentados rurais. Mas não adianta, eu te dar a comida e não te dá o fogão. Então, o que acontecia, o produtor rural ele tinha produção, mas não tinha para quem vender. Principalmente fora do estado do Rio de Janeiro. Então, aquela produção ele perdia e aquilo era custo.

O segundo ponto foi ensinar ao produtor a comercializar, através da criação de um mercado para que pudesse escoar sua produção. De acordo com o técnico, para comercializar, muitos dependiam de atravessadores que impunham valores aviltantes para levar sua produção e vender e muitas vezes não tinham um retorno financeiro sobre aquela venda. Com o PAA, o produtor sabe que existe uma demanda certa para a sua produção (o Governo) e não precisa mais depender de atravessadores. O produtor, que antes

encontrava-se em uma situação de marginalização dentro do comércio, agora possui um mercado para escoar sua produção. Ele produz, o governo compra e distribuí para famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar dentro do município ou nos entornos. Para eles, seria uma lástima um eventual fim do programa:

Em nível de Brasil, diminuiu muito o êxodo rural. É aquilo que te falei, as pessoas ganhavam a terra e elas não tinham como sobreviver da terra. Você tem uma propriedade rural e trabalhava na cidade. As pessoas tinham a terra, mas não tinham para quem vender. O atravessador chegava lá, falava que pagava não sei quanto para levar o peixe, aí o pescador ia lá e pagava. Com a inserção do PAA, o pescado criou mercado. Então mudou os valores, porque os atravessadores começaram a implorar porque precisavam do peixe. Então, com determinado tempo, eles conquistaram um espaço que eles precisavam. O objetivo do PAA na realidade é te ensinar a comercializar.

O técnico da DFDA-RJ avalia que o programa é muito bom e tem potencial para ampliá-lo. Mas, segundo ele, no estado do RJ ele não estaria cumprindo com a sua finalidade, que é incentivar a agricultura familiar na região. O programa deveria ser um processo dinâmico e criativo. Hoje ele só aproveita o potencial já existente na localidade, mas deveria ser ao contrário, deveria criar potencialidade.

No Paraná, Doretto e Michellon (2007) mostram que o programa é avaliado como positivo no fortalecimento da agricultura familiar no município. No estado, existia a dificuldade dos agricultores de comercializar sua produção, o que mudou completamente depois da implementação do programa. Abriu-se mercado para os agricultores que possuíam uma produção, mesmo que mais baixa.

Além disso, percebeu-se a melhora na alimentação, tanto na quantidade quanto na qualidade, levando a prefeitos dos municípios do Paraná a tornar o programa uma política pública de aquisição de alimentos da agricultura familiar local com recursos próprios, caso necessário.

Em Gravataí, Almeida (2014), mostra que o técnico do programa avalia o programa como positivo apesar dos problemas enfrentados com o transporte e a conservação da produção. Houve um aumento considerável da renda dos agricultores mais pobres no município, além da criação de um mercado para o escoamento dos alimentos.

Ficou claro nas entrevistas e nos artigos que o PAA é de suma importância para o pequeno agricultor, principalmente os mais pobres. Além de ajudar na comercialização dos produtos, o programa ajudou a fixar o homem na terra, como destacaram os técnicos da CONAB. Existem gargalos na execução do programa, não só no estado do rio de janeiro, mas também em outros lugares onde o programa é executado. Para dar continuidade, seria fundamental a resolução destas limitações.

Na próxima seção, trataremos sobre o programa sob o ponto de vista de quem é beneficiário do programa.

3.2 O olhar do pequeno agricultor

O agricultor familiar pode acessar ao PAA de forma individual ou ele pode se filiar a uma associação ou cooperativa, que o auxilia em questões técnicas, de produção e de logística.

De acordo com Lins e Pires (2010), as cooperativas agrícolas são caracterizadas por organizarem o espaço e a produção rural, auxiliarem no aumento da renda e melhoria da vida dos agricultores, auxiliando no escoamento de mercadoria, também servindo como alternativa de superar momentos de crises econômicas e revitalizar territórios.

No estado do Rio de Janeiro, existe a União de Associações e Cooperativas de pequenos agricultores rurais do Estado do Rio de Janeiro (UNACOOOP). É uma instituição filantrópica criada por agricultores rurais em 1992 com objetivo de assessorar e apoiar os agricultores familiares na comercialização de sua produção; mobilizar, organizar e capacitar os agricultores familiares, assentados e trabalhadores rurais; estimular o intercâmbio entre as organizações dos agricultores das comunidades rurais e assentados; fortalecer e promover à agricultura dando-lhe visibilidade e fomentar a educação ambiental entre os agricultores familiares motivando a adoção de um novo modelo de exploração agrícola; proporcionar a criação de novos canais de comercialização e promover o desenvolvimento de suas associações.

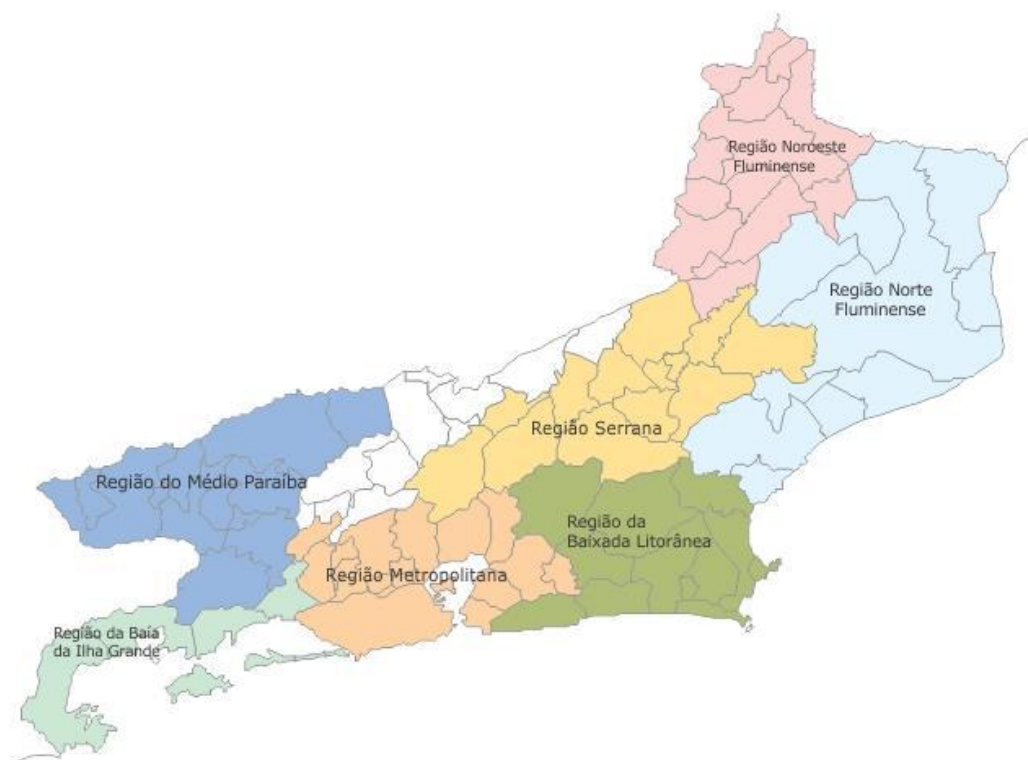
Conversei a gerente geral da UNACOOOP, indicada pelos outros órgãos uma das principais incentivadoras do programa no estado. A sede da UNACOOOP fica localizada no CEASA Rio, no bairro do Irajá, no pavilhão 30, conhecido como o pavilhão da agricultura familiar.

A gerente mostrou-se bastante animada ao falar sobre a agricultura familiar no estado e sobre o PAA. De acordo com ela, a UNACOOOP foi uma das primeiras entidades

a acessarem o PAA no estado em 2005 junto com os municípios de Porciúncula e Italva. Após esse período inicial, cada vez mais entidades passaram a participar do PAA, chegando a ser 10 a 12 entidades. Hoje, a UNACOOOP tem 154 associações filiadas e está presente em 75 municípios.

A UNACOOOP é bastante transparente com suas informações, então em seu site é possível ver quais são as associações filiadas por região, inclusive só na região metropolitana do Rio, existem 32 associações filiadas a UNACOOOP. Além disso, na Assembleia é mostrado todos os projetos elaborados, quais foram os aprovados e quais não foram e o porquê.

Figura 6- Regiões onde a UNACOOOP está presente.



Fonte: site UNACOOOP.

A entidade também possui uma boa relação com os órgãos públicos, o que nessa área é bastante importante, pois é necessário manter um diálogo aberto e franco para levar as dificuldades dos agricultores. A gerente ressalta que a UNACOOOP possui um bom diálogo com todos, que não entra em conflitos, só expõe aquilo que eles acham justo. Possui uma boa relação com a CONAB, SEAD, INCRA, Ministério Público, as

secretarias de educação de alguns municípios, a secretária de educação do estado, fazem parte do CONSEA etc.:

Nós nos damos bem com todo mundo, em geral na UNACOOOP não entra pra embate, na UNACOOOP coloca em todas as situações aquilo que acha que é injusto e aquilo que acha que é de direito.

A gerente conta que, quando PAA começou no estado com a modalidade compra direta local, o INCRA lhe deu a oportunidade de fazer um curso sobre o Programa em Brasília, para depois fechar uma parceria com a UNACOOOP para ir nos assentamentos rurais e divulgar o programa. Ela foi passando nos assentamentos e explicando o que era programa e a modalidade. No final, ela conta que conseguiu convencer 7 assentamentos, dois assentamentos estaduais e 5 de reforma agrária. O único problema era que a produção precisaria ser grande e, naquele momento, a produção era de subsistência:

Eu não encontrei produtor e em assentamento nenhuma produção, a não ser a natureza, né? Aquela produção da natureza banana, aipim..., mas volume de coisa não encontrava. Mas eu fui jogando a esperança, eu falei isso aí vai salvar todo mundo, pois vocês vão plantar né? Só que no meio do caminho amarrou que tinha que ser produto de cesta básica, e pra mim foi o primeiro retrocesso, pois quase não tínhamos produção de alimentos de cesta básica, ou seja, feijão, milho, etc...

Ela também conta que um dos primeiros “retrocessos” do programa, foi quando instituiu que o preço dos produtos da cesta básica seria baseado no preço nacional. Os preços das cestas básicas variam de lugar para lugar, mas quando se instituiu um preço único, gerou descontentamento por parte do produtor, que, apesar disso permaneceram no programa:

E aí quando mostra o preço, o preço é nacional, cesta básica nacional feijão lá é muito mais barato que aqui, arroz muito mais barato que aqui, milho muito mais barato que aqui e eu falei “vai dar zebra”. Então naquela época a gente ‘tava’ vendendo aqui, o pessoal estava vendo o feijão na feira a 1,50 a CONAB queria nos pagar 0,60 centavos o quilo na saca, então o produtor já não estava gostando muito da ideia, mas continuamos tocando...

Ao ser questionada se existe alguma dificuldade na execução do programa no estado, a gerente destaca que um dos principais entraves na execução é em relação à emissão de DAPs. Ela diz que no estado é muito difícil o técnico emitir DAP, porque eles analisam de maneira muito rigorosa e se fugir um pouco do perfil elaborado, eles não emitem.

Outro ponto destacado também é em relação à logística. De acordo com ela, a logística do Rio é mais cara e complicada, porque os lugares que eles atendem são distantes e possuem horário para circular e tamanho de caminhão específico. Por exemplo, pelo PNAE, eles atendem cerca de 27 escolas na Barra da Tijuca e 49 no Irajá. O problema que eles enfrentam entregando alimentos na Barra da Tijuca é a distância, onde o frete é mais caro e, às vezes, as escolas devolvem os alimentos porque não estão com uma aparência bonita, mas não estão estragados. Os alimentos que são devolvidos, eles doam para os funcionários. Já no Irajá, apesar de ser no entorno da sede, o problema que eles enfrentam é em relação ao tráfego que, às vezes, os impede de entregar os alimentos.

Mas, ela destaca que a UNACOOOP não repassa esse prejuízo para nenhum dos seus associados, eles cobrem com a arrecadação de contribuições realizadas pelos agricultores do pavilhão 30 porque o objetivo deles é fortalecer uma política e, para eles, não faria sentido passar isso para o pequeno agricultor, pois eles se sentem desestimulados:

Nós, UNACOOOP, não passamos esse prejuízo para o agricultor. Mas outras Cooperativas não vão conseguir fazer isso, mas nós não passamos porque temos a arrecadação do pavilhão 30, então a gente cobre o problema com a arrecadação, porque o objetivo de pavilhão 30 é ajudar a agricultura familiar, o pequeno agricultor no estado. E ele vêm cumprindo isso há 30 anos.

A gerente, em suas palavras, se considera “a garota propaganda do PAA”. Para ela, o programa veio “para dar movimento na área rural”. Ajudou aos produtores de assentamentos que não tinham acesso ao mercado a comercializarem seus produtos, principalmente na área de assentamentos de pesca. Para ela, quando se faz um projeto, se fortalece a entidade e se empodera o agricultor familiar na hora de buscar o seu dinheiro e ajuda a criar espaços que antes não existiam:

O PAA dá aquela imponência na gente, pois o dinheiro fica guardado no banco aplicado. A gente não põe a mão nele, mas ele tá lá. Então ele muda o perfil da gente de pessoa jurídica, a gente se torna uma pessoa jurídica de importância, e aí a gente começa a criar uns espaços que a gente não tinha antes.

Esse ponto também é destaque no município de Esperança Feliz, Minas Gerais. Cunha et al (2017) destaca que, ao entrevistar os agricultores, eles se mostravam muito satisfeitos com o programa no sentido de, agora, ter um mercado formal para vender seus

produtos, algo que antes não era possível devido às exigências legais e à padronização dos produtos

Outro ponto que a entrevistada destaca sobre os benefícios do PAA é em relação à renda. A seu ver, o PAA trouxe segurança de renda para o produtor e a melhora de vida. Ele produz e tem certeza que irá vender seus produtos. Muitas famílias conquistaram bens de consumo, algo que antes do PAA era muito difícil. A relação do produtor com a terra melhorou também, não só fazendo-o permanecer, mas também incentivando a família ajudá-lo na produção.

O PAA garante a comercialização de grandes quantidades de produtos, diferentemente do PNAE, em que a quantidade não é muito grande. Para alcançar a mesma quantidade de escoamento do PAA, é necessário que a entidade atenda várias escolas, mas se torna complicado devido à logística da cidade:

O PAA trouxe a segurança de renda. O PAA é a segurança de renda, segurança de venda do produto que o produtor planta, as famílias começaram a comprar televisão, carro... quer dizer, melhorou muito a vida das pessoas, os filhos vendo os pais começam a estar junto pra poder ajudar, porque tá vendo o dinheiro acontecer.

Mas, com grande tristeza, ela alerta:

Hoje ele tá previsto pra acabar, pelo jeito ele acaba a qualquer momento se não tiver uma vontade política de continuar, uma pena. Acho que tá com tendência a acabar em todos os lugares, porque em Pernambuco o pessoal conseguiu lá 5 milhões do PAA, mas foi emenda parlamentar.

De acordo com Cunha et al (2017), tanto o PAA quanto o PNAE são políticas que fortalecem a agricultura familiar e focam na compra institucional, ou seja, estados, municípios e os órgãos públicos elaboram uma chamada pública com os itens que desejam e compram da agricultura familiar. Contudo, os dois programas divergem em vários pontos, como por exemplo o seu objetivo. O PNAE atende especificamente à demanda escolar, centralizando assim sua atuação. O PAA é mais abrangente, além de atender escolas, também atende às redes socioassistenciais.

Depois do seu alerta, questionei a gerente se existiria alguma dificuldade na ampliação do programa no estado. Ela explicou que, em primeiro lugar, hoje o PAA está muito enfraquecido, porque muitos agricultores migraram para o PNAE, pois neste o valor por família/ano é maior, mas, como ela disse anteriormente, o PNAE não garante a saída de grandes quantidades de produtos como o PAA fazia. Os únicos que ficaram atendendo o PAA foi a UNACOOOP, Colônia Z 20 e o município Italva.

Outra dificuldade que ela identifica são as relações políticas. Ela explica que depois de toda eleição, ela precisa recomeçar todo trabalho de ir até o município e explicar o que a entidade faz.

Além do mais, ela destaca que precisa ter vontade política para que tanto o programa quanto a agricultura familiar seja fortalecida no estado. Precisa que alguém, segundo ela, seja verdadeiro e ajude a fortalecer os pequenos agricultores. Ela também percebe que os órgãos públicos agem de forma muito individual, que o ideal seria se juntarem para fortalecer a política:

O gargalo é que se não tiver vontade política em massa, querendo que o Rio de Janeiro cresça na política familiar. São poucos que estão pensando nisso. A política, ela, precisa ser verdadeira e jogar junto com a gente, que nem os prefeitos do interior fazem.

Ela também destacou a dificuldade financeira e os novos critérios para acessar a CDS. Para ela, os recursos para o programa vêm diminuindo cada vez mais e com a instituição do ranking, diminuíram as chances da CONAB de contemplar cada vez mais projetos, o que causa um desestímulo à participação no programa. A UNACOOOP chegou a elaborar 17 projetos no ano de 2017, que juntos somaram 2 milhões, mas a CONAB aprovou apenas dois que chegam a 300 mil reais:

Ano passado a gente fez, priorizou, porque aí tem a questão de IDH tem um monte de coisa agora que não se via antes. E aí, nós no centro da cidade aqui apesar da gente trabalhar com agricultores do interior em que o IDH é baixo, eles fazem a contagem do negócio de IDH e de mulheres é mais em cima da sede. Quer dizer que então a gente ganha no ponto de mulher na agricultura e na hora do IDH a gente é derrubado. Aí de 17 projetos só dois foram aprovados que é o da colônia Z 20 e um pequeno de uma associação lá no interior, e aí eu até acho justo por que eles precisam mais.

Diante do que foi exposto, perguntei a ela se existe algum aspecto do programa que deveria mudar. Sem hesitar, ela disse que existem alguns ritos burocráticos por parte da CONAB que deveriam mudar, mas ela entende que, por se tratar de um órgão público, eles precisam atender a determinados requisitos. Outro ponto que ela mudaria seria o limite por família/ano. Para ela, esse limite deveria aumentar para o agricultor não perder o interesse e migrar para outros programas, como o PNAE.

Esse assunto também é destaque no município de Gravataí. Almeida (2018) destaca que todos os agricultores participariam do programa, mas a insatisfação com o

programa é relativa ao limite máximo por família/ano, aspecto que eles mudariam se pudessem.

Becker e Anjos (2010) – pesquisando nos municípios de Pelotas, Canguçu e São Lourenço do Sul (RS) - também destacam o limite como um dos empecilhos para a ampliação do programa. De acordo com seus dados, cerca de 80% dos agricultores consideram o limite baixo ou muito baixo e que mudariam o valor para entorno de R\$ 6.830,50 a R\$ 10.000,00.

A diferença de limite para cada programa é muito grande. De acordo com Cunha et. al (2017), o PAA possui uma diversidade de modalidades e, para cada uma, existe um limite. Na modalidade CDS, a mais utilizada no estado, o limite é de R\$ 6500,00 por família/ano. Já no PNAE, o limite inicial é de R\$8.000,00, podendo chegar a R\$ 20.000,00 família/ano. Uma diferença de R\$ 13.500,00 a mais de um programa para o outro.

Apesar disso, a gerente é muito otimista ao falar do PAA. Para ela o PAA é “mais do que um programa”. É uma “escola” que para ela serviu para entender o funcionamento de outros programas. Ela conheceu o programa, entendeu seu funcionamento, se capacitou, repassou esse conhecimento para outros produtores e isso serviu de base para que ela entendesse outros programas, como o PNAE, programa que eles estão atendendo no momento. Além disso, a gerente destaca que o PAA fez com que os agricultores confiassem nela e no programa, por ser algo certo e de fácil compreensão:

Porque o PAA é importante para poder a gente se educar para poder entender qualquer outro programa. O PAA é tipo a escolinha do professor Raimundo para mim, é o treinando para você fazer qualquer outra coisa.

Por meio da entrevista com a gerente da UNACOOOP, pudemos captar a perspectiva do pequeno agricultor sobre o programa. Sua avaliação, no geral, é positiva sobre o programa, mas há certos problemas que dificultam sua execução e impedem a ampliação do mesmo no estado do RJ. Estes mesmos problemas não são característicos do estado do RJ, visto que, em outras regiões, como o Sul e o Nordeste também foram identificados esses mesmos limites.

4 LIMITES E POTENCIALIDADES DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O PAA existe no estado há 15 e é avaliado por todos como um bom programa. Contudo, durante as entrevistas foram identificadas algumas limitações e potencialidades do programa no estado do Rio de Janeiro.

4.1 Limitações

A primeira limitação é em relação à emissão de DAP's que claramente é um ponto destacado por todos os entrevistados. Sem a DAP, o agricultor familiar não tem acesso ao PAA e nem a outras políticas agrárias como o Pronaf. A limitação reside em três pontos principais: o primeiro é em relação aos técnicos do principal órgão emissor de DAP no estado. No estado do Rio de Janeiro, os técnicos possuem dificuldades em enquadrar um imóvel como rural, pois além dos imóveis que possuem produção terem uma extensão pequena, as áreas rurais e urbanas são muito próximas umas das outras e não são visivelmente rurais.

O segundo ponto consiste na característica pluriativa das famílias rurais. Como o técnico da DFDA-RJ destacou, para que possam adquirir a DAP um dos critérios é que pelo menos a metade da renda familiar venha do cultivo, o que no estado do Rio de Janeiro, em grande maioria não ocorre pois, a proximidade das zonas rurais e urbanas atraem os moradores a migrarem para a cidade para trabalhar e a sua renda aumenta, impedindo de conseguir a DAP.

Por último, a emissão de DAP é centralizada por apenas dois órgãos. No estado, existem 34 entidades habilitadas a emitir DAP, porém na prática apenas duas emitem, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro – EMATER-RIO - responsável por emitir DAP para os agricultores familiares e a Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro -FIPERJ- responsável por emitir DAP para os pescadores artesanais. A concentração nestas duas entidades dificulta o atendimento da demanda existente em todo estado.

Uma outra limitação identificada foi em relação aos limites por modalidades. De acordo com o Decreto nº 7.775/2012 e alterado pelo Decreto 8.283/2014, os limites por unidade familiar/ano para compra com doação simultânea são de R\$ 6.500,00 e por

organização fornecedora/ano é de R\$ 2.000.000,00. Para compra institucional, o limite é de R\$20.000,00 por órgão comprador e R\$6.000.000,00 por organização fornecedora.

Para os agricultores individuais, esse limite ainda é muito baixo, o que os desestimula a permanecerem no programa e, ao mesmo tempo, incentiva a migração para outros, como o PNAE, onde o limite por unidade familiar ano é maior.

Outro ponto identificado é em relação à elaboração dos editais para a compra institucional. Como destacado pelo técnico da DFDA-RJ, existem dificuldades de elaboração, pois os editais, além de não contemplarem as culturas existentes no estado, não contempla agricultura familiar, pois muitas vezes não incluem o preço do frete no valor.

Isso atinge o agricultor de duas formas: primeiro, ele não vai ser contemplado pelo edital por não possuir os itens que são estipulados na chamada, dificultando a comercialização de seus produtos. Segundo, se ele tem o produto, a dificuldade vai residir na logística, pois o preço muitas vezes não cobre o custo do transporte, que no Rio de Janeiro é muito caro como destacado pela gerente da UNACOOOP, prejudicando mais uma vez o pequeno agricultor.

O decreto nº 7.775/2012 prevê a participação da sociedade civil através do CONSEA, CRAS e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CRDRS). Em alguns municípios do estado, existem alguns CONSEAs e CRAs que fazem o acompanhamento do programa, como no município Trajano de Moraes e na capital. Contudo, essa participação se limita à construção do projeto para ser enviado a CONAB e não no monitoramento da execução do programa, desde a elaboração do projeto até a entrega dos produtos aos beneficiários consumidores.

Ainda em relação à sociedade civil organizada, o baixo associativismo entre os agricultores, como destacado pelo técnico da DFDA-RJ, resulta na dificuldade de uma comunicação direta com os agentes públicos responsáveis pela execução de programas e até mesmo na divulgação destes programas. Esses canais de comunicação são substituídos, algumas vezes, pelas Cooperativas e Associações. Mas, ainda existem uma importante porcentagem de agricultores que não são associados e acabam desconhecendo os programas.

Por último, uma limitação destacada por todos os entrevistados é em relação aos recursos transferidos para o programa no estado. De acordo com o gráfico 2.2, desde 2012, os recursos vêm sofrendo uma queda contínua: em 2017, o estado operou com pouco mais de um milhão de reais e, em 2018, apenas 2 projetos foram escolhidos.

A queda dos recursos não só prejudica a inserção de mais projetos, mas também compromete a continuidade do programa no estado, deixando tantos técnicos quanto agricultores pessimistas em relação ao futuro do programa no estado e no país.

4.2 Potencialidades

Existe a possibilidade de ampliação do programa e até outras ações da CONAB e SEAD, se o principal órgão emissor de DAPs no estado começar emitir para estabelecimentos que se encontram em área urbana, a chamada “DAP urbana”. Se a EMATER-RIO começar a emitir DAPs para esse tipo de estabelecimentos, os agricultores poderão participar das chamadas públicas tanto do PAA quanto do PNAE.

O PAA, diferentemente do PNAE, é um programa que, quando explicado, é simples de entender e exige somente a qualidade dos alimentos, possibilitando ao agricultor escoar grande parte da sua produção, tendo também maior diversidade dos mesmos e atendimento a mais lugares como banco de alimentos, hospitais, quartéis etc.

Ademais, o programa melhorou a relação dos pequenos produtores com os governos. Antes, os agricultores familiares desconfiavam de qualquer iniciativa do governo, pois tinham medo de ser enganados. Agora, os técnicos afirmam que a relação é de confiança, pois ele produz e tem certeza que irá vender seus produtos através do programa. Além disso, houve visivelmente a melhora na renda, possibilitando o investimento no aumento da produção e cultivo de outras culturas e compra de bens de consumo duráveis.

O PAA permite a melhora de outro tipo de relação: a relação do produtor com a terra. Conforme mostrado nas entrevistas, quando o agricultor consegue ser contemplado pelo programa, não há necessidade de migrar para cidade com o objetivo de trabalhar, a renda dele virá agora da sua produção. À medida que os resultados aparecem, o restante da família também se sente incentivada a trabalhar.

Por último, existe o reconhecimento, tanto pelos agricultores quanto pelos órgãos executores, de que o programa trouxe de benefícios para todos que participam. Também há o esforço dos órgãos executores em incentivar a agricultura familiar no estado e dar continuidade ao programa através da criação de canais próprios para divulgação do mesmo (usando ferramentas como mensagens de texto, WhatsApp, divulgação em sites etc).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho entender o funcionamento do programa de aquisição de alimentos no estado do rio, além de, através de entrevistas realizadas a técnicos e beneficiários fornecedores, identificar limites e potencialidades do mesmo para uma futura ampliação do programa.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 como uma ação de incentivo à agricultura familiar parte do Programa Fome Zero. Sua função é, ao mesmo tempo, a de incentivar a agricultura familiar através de compras governamentais via dispensa de licitação e levar alimentos saudáveis a populações que se encontrem em situação de insegurança alimentar.

Possui cinco modalidades: compra com doação simultânea, onde o governo compra do agricultor familiar e doa os alimentos para entidades socioassistenciais; compra direta, onde o governo compra diretamente do agricultor quando o preço de mercado dos produtos amparados nesta modalidade está abaixo do seu preço de referência; apoio a formação de estoque, que é o apoio financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar; PAA leite; que tem o objetivo de incentivar o consumo de leite por famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar; e por último a compra institucional, que incentiva os municípios, estados e Distrito Federal a comprar diretamente da agricultura familiar com os próprios recursos com dispensa de licitação.

O programa funciona no estado do Rio de Janeiro desde 2003, mas adere apenas a duas modalidades: compra com doação simultânea e compra institucional. Verificou-se através das entrevistas e de dados quantitativos que, apesar do estado ter acessado outras modalidades como compra direta e formação de estoque, a modalidade mais acessada no estado é a compra com doação simultânea. Isso é devido, de acordo com os técnicos, à realidade da agricultura familiar no estado que possui características mais urbanas devido a aproximação entre as zonas rurais e urbanas, o plantio não ocupar uma grande extensão de terras que, no estado do RJ, em sua maioria é monocultura, o que dificulta o acesso a outras modalidades.

O programa, apesar de ser avaliado positivamente por todos, possui algumas limitações, não exclusivas do estado, que dificultam sua ampliação: a) dificuldades de emissão de DAPs devido à centralização da função em dois únicos órgãos no estado e pela características pluriativas que algumas famílias possuem, que as impedem de

adquirir a DAP; b) os limites por unidade familiar por ano ainda são baixos de acordo com os agricultores, o que dificulta sua permanência no programa, levando-os a migrarem para outros, onde o limite é maior; c) outra limitação é em relação à elaboração dos editais de compra institucionais que, ao serem elaborados, não contemplam os agricultores familiares no estado, por não incluírem as culturas tradicionalmente cultivadas no estado e pelo preço de referência, que além de baixo, não inclui o valor do frete; d) a pouca participação dos CONSEAs municipais e estaduais, além do pouco associativismo no estado também se caracteriza por ser uma limitação, pois além de monitorarem toda a execução do programa, os conselhos são canais diretos com o agricultor mais isolado e poderiam ser usados para a divulgação de programas e editais de chamadas públicas; e) por último, a diminuição dos recursos ao longo dos anos impedem os órgãos executores de contemplarem mais projetos.

Apesar das limitações e dificuldades, o PAA se mostra como um programa que movimenta a área rural, aumenta o escoamento da produção e também melhora as relações, principalmente entre o agricultor e o poder público, que antes eram fragilizadas. O programa avaliado é positivamente tanto pelos técnicos quanto pelos fornecedores. É possível perceber a melhora na renda nos agricultores e a vontade dar continuidade ao programa no estado por todos os atores.

O estado possui potencialidades que ajudariam a ampliação do programa, mas é necessário sanar as limitações que, hoje, dificultam sua execução.

Por parte do poder público, é necessário o reconhecimento do órgão emissor de DAPs no estado reconhecer as características urbanas do estabelecimento familiares e não ficar restrito a uma visão tradicional de como seria uma área rural. A descentralização desta função também seria importante para que outras entidades que são habilitadas no estado ou outras entidades também possam atender à demanda existente.

É necessária a sensibilização dos órgãos responsáveis no sentido da elaboração de editais de chamada pública que de fato incentivem a agricultura familiar local, incluindo não somente os alimentos cultivados e processados no estado, mas também terem uma estratégia de logística para recepção e distribuição os alimentos de forma que não onere o agricultor.

Também seria necessária maior empenho político tanto para revisar o programa e rever os pontos em que podem melhorar (principalmente sobre os limites das modalidades por família/ano), quanto para enxergar o potencial da agricultura familiar não somente no

Rio de Janeiro, mas eu todo o país e optar pela continuação e investimento do programa para que ele contemple mais agricultores.

Por parte dos agricultores, seria desejável que se organizem em sindicatos ou em outras formas de associativismo, para que possam não somente agregar o agricultor que more mais perto das áreas urbanas, mas também aqueles que são mais pobres e moram em áreas mais longínquas e se tornem um canal de divulgação de programas e ações dos órgãos públicos.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) gerou várias oportunidades para os agricultores familiares no território fluminense. Através da criação de um mercado, foi possível realizar o escoamento de grande parte da produção agrícola; ele também ajuda de forma significativa na melhora da renda daqueles que participam. Além de modificar de forma positiva a relação do homem com a terra, de forma a não somente fixá-lo na terra, mas incentivar a sua família a permanecer e ajudá-lo em sua manutenção; também contribuiu para a construção de uma relação de confiança do agricultor com o Poder Público.

Além do incentivo a uma produção de alimentos mais saudáveis, o PAA possui uma abrangência de atendimento maior que outros programas (como por exemplo o PNAE), não ficando restrito apenas as escolas, mas atendendo também a creches, hospitais, quartéis, banco de alimentos municipais ou estaduais, etc.

Dessa forma, é recomendável a continuação e manutenção do Programa de Aquisição de Alimentos no território fluminense, principalmente como forma de incentivo a agricultura familiar no estado e o atendimento de outras redes especialmente escolas e creches, bem como populações que se encontram em situação de insegurança alimentar. Ele tem potencial para ser ampliado no estado, contudo é necessário uma revisão e a busca por parte tanto do poder público quanto dos agricultores pela resolução das limitações que impedem do programa ser ampliado.

REFERÊNCIAS

AGOSTINE, C; BOURSCHEIDT, H.J. A implantação do Programa de Aquisição de Alimentos nos Municípios do Vale do Taquari (RS): Uma análise de percepção dos executivos municipais. In: Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, Vol.56, nº 02, p.275-292, abr/jun 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032018000200275>. Acessado em: 5 de setembro de 2018.

ALMEIDA, Tatiana Silva. **Desafios Institucionais e organizacionais para a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar: O caso do Município de Gravataí-RS.** 2014. 59f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116487>> Acessado em 10 de setembro de 2018.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: uma construção de uma estratégia de combate à fome. In: ARANHA, Adriana (Org). Fome zero Volume 1. Brasília, DF, 2010. p. 74-95.

BECKER, C; ANJOS, F.C. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural: Limites e Possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios do sul gaúcho. In: Rev. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, SP, v.17, n. 10, p 61-72. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634800>> Acessado em: 12 de setembro de 2018.

BRASIL, lei nº 10.969, de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 3 de jun 2003.

_____, lei nº 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, Brasília, DF, 17 de out 2011.

_____, Decreto nº 7.775, de 4 de junho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 5 de jun de 2012.

_____, Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Diário Oficial, Brasília, DF, 13 de ago 2014.

_____, Portaria nº 523, de 24 agosto de 2018. Disciplina a emissão de declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Diário Oficial, Brasília, DF, 27 de ago 2018.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social. Estudo comparado sobre a Efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos no Nordeste. In: Avaliação de Políticas e Programas do MDS- Resultados Vol 1 . Ed. Brasília, DF. 2007. Cap 1 , p. 17-50.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentação nas Regiões Sul e Sudeste. In: Avaliação de Políticas e Programas do MDS- Resultados Vol 1 . Ed. Brasília, DF. 2007. Cap 2.p 51-108.

_____, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cartilha: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Ed. Brasília, DF. 2012. 25p. Disponível em: < http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf>. Acessado em: 15 de fevereiro de 2018.

_____, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cartilha: Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Ed. Brasília, DF, 2013. 104p. Disponível em:< http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf> Acessado em: 15 de fevereiro de 2018.

_____. Companhia Nacional de Abastecimento. Sumário Executivo: Histórico de Execução do PAA de 2003-2017. Ed. Brasília, DF. Disponível em: < <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>>. Acessado em 12 de junho de 2018.

CUNHA, W.A et al. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para Agricultura Familiar em Esperança Feliz, MG. In: Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, vol.55 no.3, p. 427-44, Jul/Set. 2017. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000300427>. Acessado em: 6 de setembro de 2018.

DIAS, T. F et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia socioeconômica: O caso do território da cidadania Sertão do Apodi (RN). In: Rev. Brasileira de gestão e desenvolvimento rural, São Paulo, v 9, n 3, p. 100-129, maio-set de 2013. Disponível em: < <http://www.rbhdr.net/revista/index.php/rbhdr/article/view/1127/347>> Acessado em 5 de setembro de 2018.

DOMINGUES, Alexandre. **Crédito Pronaf: Conquista, Afirmação e Reconhecimento. O processo de Formulação de uma política Pública.** 2007. 171p. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3573>> Acessado em 13 de agosto de 2018.

DORETTO, M ;MICHELLON, E. Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. 2007. 32p. Disponível em: < http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/aval_impact_econo.pdf>. Acessado em 22 de setembro de 2018.

GONÇALVES, José Victor Mininel. **Um olha sob o setor agrícola brasileiro: análise histórico-quantitativa dos Governos FHC e Lula.** 2015. 47 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo. 2015.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre a sociedade e estado no Brasil. São Paulo, 2014.

Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007>. Acessado em 14 maio de 2018;

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: Limites e Potencialidades de Políticas de Segurança Alimentar para a Agricultura Familiar. Ver. Soc. Nat., Uberlândia-São Paulo, vol. 25, n. 3, Set/dez. 2013.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S19824513201300030003>

Acessado em: 20 de setembro de 2018.

JUNQUEIRA, C.; LIMA, J. Políticas Públicas para a agricultura familiar no Brasil.

Seminário: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez.

2008. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/5469/4991>> Acessado em 20 de maio de 2018.

MATTEI, L. Impactos do Pronaf: análise de indicadores. Brasília: MDA/NEAD, 2005. 136 p.

MULLER, Ana Luiza. **A construção de políticas públicas para a agricultura familiar: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. 132 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto alegre, 2007.

Disponível em < <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/11006>> Acessado em junho, 2018.

PAGANINI, Sérgio. A implantação do PAA- Programa de Aquisição de Alimentos. In: ARANHA, Adriana (Org). Fome zero Volume 2. Brasília, DF, 2010. p. 195-204.

SILVA, E; MARAFON; G. A Agricultura Familiar no Estado do Rio de Janeiro. 2004.

Disponível em: < <https://www.unisc.br/site/sidr/2004/urbano/06.pdf>> Acessado em: 20 de setembro de 2018.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In:

ARANHA, Adriana (Org). Fome zero Volume 1. Brasília, DF, 2010. p.74-95.

.Programa de Aquisição de Alimentos: Caminhos para a inclusão produtiva e combate à fome. In: Anuário brasileiro da agricultura familiar 2014. Rio Grande do Sul, ano 2014, nº 1 , p. 132-135.

VANIR, A.; RICCI, F. In: Campo- Território: revista geográfica agrária, v.8,n16, p. 198-228, ago.,2013.