
Políticas de segurança alimentar no Brasil: arranjos institucionais locais e associativismo rural¹

Rosângela A. de Medeiros Hespagnol²

.....

Resumen

Desde principios de los 2000, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza se han incorporado a el programa político brasileño. En este contexto se creó, dentro de las acciones de Hambre Cero, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Este programa busca asegurar el acceso a los alimentos para entidades de la red socioasistencial servir a las personas en una situación de inseguridad alimentaria y/o nutricional y fortalecer la agricultura familiar. Dada la importancia que este programa puede desempeñar como una política diferenciada que nos detuvimos en su análisis tanto en escala nacional como en un contexto regional específico, el Microrregião Geográfica (MRG) Dracena, en São Paulo. Se constató que, en nivel nacional y regional, el programa aumentó la cantidad de proyectos

-
- 1 Pesquisa realizada com o auxílio financeiro do CNPq. Uma versão inicial desse artigo foi apresentada nas VIII Jornadas Interdisciplinárias de Estudos Agrários y Agroindustriales realizadas em Buenos Aires, Argentina, em Novembro de 2013.
 - 2 Professora Assistente Doutora da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP – Campus de Presidente Prudente, São Paulo, Brasil. Bolsista em Produtividade do CNPq. E-mail: rosangel@fct.unesp.br

aprobados, productores, personas y entidades que se benefician de los recursos y valores. No obstante, aun con esta expansión, el alcance de la PAA es aún muy limitada, a pesar de que muestra una gran dispersión entre los municipios. La modalidad CPR Doação es la más utilizada, tanto a nivel nacional como regional, especialmente en las localidades donde las asociaciones tienen un papel importante en la organización de los agricultores, ya sea convencional o colonos, como lo que ocurre en el MRG Dracena.

Palabras clave: Políticas públicas, seguridad alimentaria, mercados institucionales; PAA.

Summary

Starting from the early 2000s, food safety and reducing poverty were incorporated into the Brazilian political agenda. Within this context has been set, as part of the actions of Zero Hunger, the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Such a program aims to ensure food access for entities over network social assistance serving people in a situation of food and / or nutritional insecurity and strengthen family farming. Because of the importance this program can play as a differentiated policy that we stopped on its consideration both on a national scale, as in a specific regional context, the Microrregião Geográfica (MRG) of Dracena, in São Paulo. It was observed that, either in national and regional levels, the program grew the number of approved projects, participating producers, persons and entities benefiting from the resources and values. However, even with this growth, the scope of the PAA is still quite restricted, although it shows great dispersion among municipalities. The modality CPR Doação is the most widely used, both nationally and regionally, mainly on those places where the associations have an important role in the organization of rural producers, whether conventional or settlers, similar to what occurs in the MRG Dracena.

Keywords: Public policies, food safety, institutional markets; PAA

Introdução

Com o objetivo de assegurar o acesso aos alimentos às entidades assistenciais que atendem pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional e de fortalecer a agricultura familiar por meio das compras governamentais de alimentos, foi criado no ano de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no âmbito do Fome Zero.

Esse programa se caracteriza como uma política diferenciada em virtude de suas ações beneficiarem tanto o agricultor familiar como os consumidores da rede socioassistencial, propiciando a articulação entre as políticas de segurança alimentar e nutricional e as políticas de promoção da agricultura familiar, por meio da institucionalização das compras governamentais.

Apesar dessa perspectiva mais integrada das políticas de segurança alimentar e de fomento da agricultura familiar, vários autores têm ressaltado as limitações e os desafios apresentados pelo programa quando da sua implementação na escala local, em virtude das dificuldades de articulação dos arranjos institucionais (poder público, associações e cooperativas etc.), de participação dos atores e sujeitos sociais e da forte presença de relações clientelistas e paternalistas.

Considerando a importância que o PAA pode assumir na realidade brasileira como uma política diferenciada, nos detivemos na análise, tanto da sua implementação em escala nacional, como da sua operacionalização num contexto regional específico, tendo como recorte espacial a Microrregião Geográfica (MRG) de Dracena. A escolha dessa região para a análise do PAA se deve ao fato de que, embora esteja situada na área core do país – o Centro-Sul -, ela desempenha um papel periférico na divisão territorial do trabalho. A economia regional, baseada na agricultura, realizada em pequenas unidades produtivas rurais e em regime de economia familiar, e o associativismo rural, se constituem em características predominantes e que favoreceram a implementação do PAA.

Para atingir o objetivo delineado na pesquisa, realizamos levantamento bibliográfico sobre a temática abordada; coleta e análise de dados de fonte secundária e acesso a sites oficiais, como da Coordenação de Assistência Técnica Integral (CATI) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo; do IBGE; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), entre outros; e pesquisa de campo que consistiu em

entrevistas semiestruturadas, de caráter qualitativo, com os presidentes de 12 associações de produtores rurais da MRG de Dracena que tiveram projetos do PAA aprovados no período compreendido entre os anos de 2006 e 2012 e dirigentes do Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito das políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar

Entre meados dos anos 1990 e início deste século (XXI), as políticas direcionadas ao meio rural brasileiro, particularmente as destinadas à agricultura de pequeno porte, passaram por importantes mudanças.

No âmbito das discussões que levaram a essas mudanças, duas temáticas ganharam relevância: 1) o reconhecimento por parte do Estado brasileiro da importância econômica e social que a agricultura familiar desempenha no país; e 2) a incorporação do tema da segurança alimentar e nutricional no âmbito das ações governamentais.

O reconhecimento pelo Estado brasileiro da importância econômica e social dos agricultores familiares se deu em meados dos anos 1990, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que é considerado por vários autores como a primeira política diferenciada para essa categoria de produtores (Belik, 2001; Schneider, Cazella & Mattei, 2004; Grisa, 2010a). É importante lembrar que até esse período não existia no Brasil nenhuma política pública, com abrangência nacional, que contemplasse as especificidades das demandas dos agricultores familiares, que historicamente sempre foram marginalizados pelo Estado brasileiro.

Em relação à segurança alimentar e nutricional, desde o final da década de 1980 e, sobretudo no início dos anos 1990, com a Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, essa temática ganhou relevância, sendo recolocada para a sociedade e o Estado a necessidade de ações políticas visando retirar da miséria e da fome milhões de brasileiros.

A problemática da fome, que já vinha sendo tratada de forma localizada regionalmente e com viés fortemente assistencialista desde a década de 1970, ganhou mais espaço no governo federal a partir de 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse governo foi criado, em termos institucionais, o Ministério Extraordinário

de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA); houve a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA); e foi lançado o Programa Fome Zero.

O Programa Fome Zero e as demais ações implementadas pelo MESA adotaram como princípio norteador de segurança alimentar e nutricional que “todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais” (IPEA, 2004, p.37).

Coube ao MESA³ formular e coordenar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional, assim como promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, à alimentação e à nutrição, ficando responsável também pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

O Fome Zero foi considerado no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) como o “carro-chefe” das políticas de segurança alimentar do país.⁴ Para alcançar o seu objetivo principal, que era erradicar a pobreza e, conseqüentemente a fome no país, esse programa englobava um amplo conjunto de ações classificadas como **estruturais** (visando combater as causas da fome); **específicas** (que garantiriam acesso direto à alimentação) e **locais** (que visavam garantir o abastecimento alimentar em nível municipal).

No âmbito desse conjunto mais amplo de políticas estruturantes integrantes do Fome Zero foi criado, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).⁵

Em termos gerais, o PAA possui duas finalidades principais: 1) promover o acesso à alimentação, sobretudo das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; e 2) incentivar a agricultura fami-

3 Em 2004, mudanças importantes alteraram a condução da política de segurança alimentar e nutricional do governo Lula. Com a primeira reforma ministerial houve a extinção do MESA e a incorporação das ações de segurança alimentar e combate à fome, no âmbito do Programa Fome Zero, ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

4 De acordo com Grisa et. al. (2010b, p. 01) o “Programa Fome Zero teve maior importância e centralidade política no primeiro mandato do Governo Lula. Embora continue presente no segundo mandato, outros programas e políticas ganharam maior notoriedade neste período, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).”

5 O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº. 6.447, de maio de 2008.

liar por meio das compras governamentais e da formação de estoques estratégicos de alimentos para o país.

De acordo com o MDS, esse programa, além de promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, fortalece os circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis; e estimula o cooperativismo e o associativismo rural (MDS, 2012).

As ações do PAA são operacionalizadas por meio do estabelecimento de convênios entre o MDS e as administrações estaduais e municipais.⁶ No caso dos convênios com os governos estaduais, prevê-se a constituição de uma coordenação do programa em nível estadual visando a articular os diferentes agentes e, no âmbito dos municípios, há a necessidade de que as propostas sejam aprovados por um conselho (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselho de Segurança Alimentar etc.) para depois serem submetidos à aprovação na esfera estadual e federal.

Para participar do programa, os produtores rurais devem apresentar a Declaração de Aptidão ao PRONAF⁷ (DAP) e, preferencialmente, estarem organizados em cooperativas, associações ou grupos de interesse informais com, no mínimo, cinco agricultores. As entidades a serem beneficiadas devem se constituir em instituições governamentais e não governamentais que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional.

Uma das principais inovações do programa está na forma de aquisição dos produtos que ocorre por meio das compras governamentais através da dispensa de licitação. Assim, um aspecto fundamental da lei que criou o programa está na autorização da dispensa de licitação

6 Recentemente, a Lei nº 10.696, de julho de 2003 foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Essa Lei, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Dentre as principais inovações desta legislação está a previsão de execução do PAA mediante Termo de Adesão, dispensada a celebração de convênio. Esse novo instrumento irá, paulatinamente, substituir os atuais convênios, proporcionando maior continuidade e facilidade na execução do Programa. A nova forma de operação prevê a existência de um sistema informatizado, onde serão cadastrados todos os dados de execução pelos gestores locais, e a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que receberá o dinheiro por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA (MDA, 2012).

7 A DAP foi criada em 2003, pelo MDA, para identificar os agricultores familiares que poderiam ter acesso aos recursos (investimento e custeio) do PRONAF, sendo que cada unidade produtiva deve ter apenas uma declaração em nome do responsável.

para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Para Schmitt & Guimarães (2008, p. 09), com essa isenção abriu-se “uma exceção aos complexos procedimentos de aquisição estabelecidos pela Lei 8.666 (Lei de Licitação e Contratos Administrativos) que praticamente inviabiliza o acesso da grande maioria dos agricultores familiares aos mercados institucionais”.

Outra característica marcante do programa é sua flexibilidade, adaptando-se às especificidades regionais, encontrando-se em constante (re) formulação desde sua implantação no Plano Safra de 2003/2004. De acordo com Porto (2009), o PAA tem sido aprimorado no seu arcabouço jurídico-institucional, no modo de operação e de suas modalidades, parcerias e as fontes de recursos envolvidas desde sua criação.

A origem dos recursos utilizados no programa variou ao longo do tempo. Entre os anos de 2003 e 2005, o PAA foi operacionalizado somente com recursos do MDS através do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, sendo desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN) em parceria com governos municipais e estaduais, e com a CONAB. A partir do ano de 2006, o MDA, por intermédio da Secretaria da Agricultura Familiar, passou a compor o Conselho Gestor do programa com dotação orçamentária própria, disponibilizando recursos para a aquisição de produtos e a formação de estoques dos agricultores e de suas organizações (Viana & Viegas, 2009).

No período 2003-2010, o MDS foi responsável por mais de 89% dos recursos utilizados no programa. Essa predominância dos recursos oriundos do MDS se deve ao maior número de modalidades do programa executadas por esse ministério, como se pode observar no quadro 1.

Destaca-se que é possível aos produtores rurais e as suas organizações acessarem mais de uma modalidade do PAA simultaneamente, desde que sejam atendidos os critérios estabelecidos no programa.

A CONAB tem a função de credenciar as entidades beneficiadas com o PAA e os polos de compras, sejam cooperativas ou associações de produtores rurais. Cabe também à CONAB repassar aos polos de compra o padrão de qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores e que é estabelecido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Quadro 1: Modalidades do PAA, Características, Fonte de Recursos, Executores e Forma de Acesso.

Modalidades	Características	Fonte de Recursos	Executor	Forma de acesso
1.Compra para Doação Simultânea (CPR Doação)	Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores organizados e as demandas locais de entidades que compõem a Rede de Proteção e Promoção Social que tenham programas e ações de acesso.	MDS	CONAB, Estados e Municípios	Individual, grupos informais, cooperativas e associações
2.Formação de Estoques	Visa à comercialização dos produtos, sustentação de preços e agregação de valor. Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma Proposta de Participação à Conab da região. A proposta deve conter o produto definido, o prazo para a formação do estoque, os preços e os agricultores a serem beneficiados. Com a aprovação, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque), e a Conab disponibiliza o recurso. A organização adquire a produção dos agricultores listados na Proposta de Participação, beneficia os alimentos e os mantém em estoque próprio até sua entrega ou comercialização. A CPR representa a promessa de entrega de determinado produto e tem um prazo de vencimento de, no máximo, 12 meses, devendo ser liquidada pela organização ao fim desse prazo. Com recursos do MDS, a liquidação deve ser em produtos, enquanto com recursos do MDA a quitação é realizada financeiramente pelo pagamento do valor recebido, acrescido de encargos de 3% ao ano.	MDS e MDA	CONAB	Cooperativas e associações de produtores
3.Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)	Aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos. Cumpre um importante papel na promoção da segurança alimentar e nutricional, na regulação de preços de alimentos e na movimentação de safras e estoques. Permite a aquisição de produtos, a preços de referência, definidos pelo Grupo Gestor do Programa. Depois pode ser entregue nas Unidades Armazenadoras da Conab ou em Polos Fixos e Volantes de Compra.	MDS e MDA	CONAB	Individual, grupos informais, cooperativas e associações

4. Incentivo à Produção e Consumo do Leite (PAA Leite)	Destina-se a incentivar o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição nos estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais, mediante a aquisição do produto com garantia de preço. Para participar o produtor deve produzir no máximo 100L de leite/dia; possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); e ter comprovante de vacinação dos animais.	MDS	Estados do NE e MG	Individual, grupos informais, cooperativas e associações
5. Compra Institucional	Destina-se a atender as demandas alimentícias regulares de instituições, como restaurantes universitários, unidades prisionais, hospitais, academias de polícia etc. Órgãos municipais, estaduais e federais poderão comprar, por meio desta modalidade, produtos da agricultura familiar.	Proponente	Proponente	Cooperativas e associações

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012).

Em termos de valores pagos aos agricultores participantes do PAA, desde a sua criação em 2003 até julho de 2006, o limite anual⁸ era de R\$ 2.500,00 por ano/produtor e no PAA Leite era de R\$ 2.500,00 por semestre/produtor. Entre agosto de 2006 e agosto de 2009, o valor máximo passou a ser de R\$ 3.500,00 por ano/produtor e no PAA Leite de R\$ 3.500,00 por semestre/produtor. Em setembro de 2009, os valores foram reajustados, passando a ser de R\$ 4.500,00 por ano/produtor na modalidade CPR Doação; de R\$ 4.500,00 por semestre/produtor no PAA Leite; e de R\$ 8.000,00 no PAA Formação de Estoque e CDAF. Na modalidade PAA Compra Institucional, criada recentemente (julho de 2012), o valor máximo é de R\$ 8.000,00 por ano/produtor.

Verifica-se, assim, que o programa envolve, de forma verticalizada, diferentes instituições que atuam nas diversas escalas de gestão, que compreende desde os municípios (Prefeituras e conselhos municipais, associações de produtores, extensionistas etc.) e os estados (CONAB, conselhos estaduais etc.) até o âmbito federal (diversos ministérios - MDS, MDA -, CONAB etc.). Do ponto de vista da implementação e operacionalização do programa, este propicia, numa perspectiva mais horizontalizada, a constituição de uma rede de agentes (representantes

8 O limite anual considera o ano civil (Janeiro a Dezembro) e uma DAP por produtor.

do poder local; de conselhos municipais e de órgãos de assistência técnica; associações, cooperativas e grupos não formais de produtores rurais; da rede socioassistencial etc.) e sujeitos sociais (produtores rurais, famílias beneficiadas etc.) que atuam não apenas na escala local, mas também no contexto regional.

O PAA na escala nacional: concentração macrorregional e grande dispersão entre os municípios.

Na tabela 1 são apresentadas informações sistematizadas referentes ao período 2003-2012.

Tabela 1 - PAA: Número de produtores, volume dos recursos, pessoas/entidades beneficiadas e alimentos adquiridos – 2003 – 2012.

Ano	Numero de agricultores participantes	Valores (Milhões de R\$)	Número de pessoas atendidas	Número de Entidades Beneficiadas	Quantidade de Alimentos adquiridos (Toneladas)
2003*	42.077	144,9	226.414	65	135.864
2004	68.576	180,0	4.261.462	244	339.925
2005	87.292	333,1	6.450.917	504	341.755
2006	147.488	492,0	10.700.997	927	466.337
2007	138.900	461,0	14.512.498	1.496	440.837
2008	168.548	509,4	15.407.850	1.804	403.155
2009	137.185	591,0	13.028.986	n.d.	509.955
2010	155.166	680,7	18.875.174	n.d	462.429
2011	161.121	665,3	20.178.450	22.356	516.739
2012	192.493	839,2	22.518.088	23.882	529.033

(*) Refere-se ao período compreendido entre julho e dezembro de 2003.

Fonte: Dados sobre agricultores, valores, pessoas atendidas e alimentos: anos de 2003 a 2010 estão disponíveis em SAF/MDA (2013); 2011 e 2012 no PAA DATA/SAGI (2013). Dados sobre entidades: 2003 a 2008 estão disponíveis em Viana & Veigas (2009); 2011 e 2012: PAA DATA/SAGI (2013).

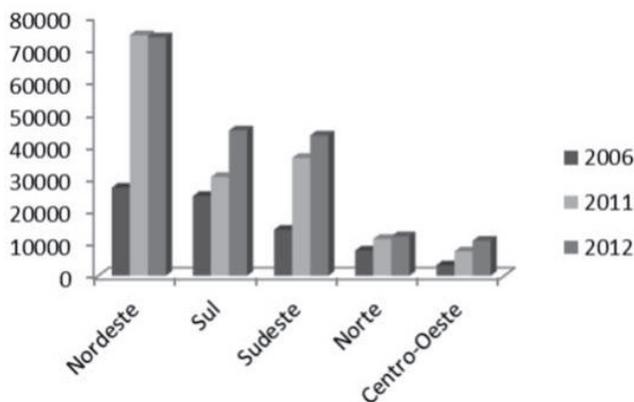
Verifica-se que, apesar da ampliação ocorrida no período 2003-2012 em relação ao número de produtores envolvidos, volume de recursos utilizados, pessoas/entidades beneficiadas e quantidade de alimentos, a abrangência do programa ainda é bastante limitada em nível nacional.

Se considerarmos apenas o número de produtores participantes do PAA em 2012, verificamos que representa apenas 4,4% do total de estabelecimentos de agricultores familiares contabilizados pelo Censo Agropecuário do IBGE de 2006⁹. Constata-se, assim, que é um número bastante modesto pela importância que esta política poderia assumir em relação à agricultura familiar e à segurança alimentar no país.

Além da expansão limitada do programa em escala nacional, constata-se que há concentração espacial, por exemplo, em termos do número de produtores beneficiados. Assim, verificamos (Hespanhol, 2009) que no ano de 2006, dos produtores participantes do PAA, 67,2% estavam concentrados em apenas duas macrorregiões do país: Nordeste (35,3% do total) e Sul (31,9%), com participação reduzida das demais, como se pode verificar na Figura 1.

Ainda em relação a essas duas macrorregiões, as unidades da federação que mais se destacaram no ano de 2006 em termos de produtores beneficiados com o programa foram o Rio Grande do Norte (representando 73,1% do total regional do NE) e o Paraná (representando 42,9% do total regional do Sul) (Hespanhol, 2009).

Figura 1: Numero de Produtores Rurais no PAA em 2006, 2011 e 2012



Fonte: PAA DATA/SAGI (2006, 2011 e 2012).

9 No Censo Agropecuário de 2006 foram identificados 4.367.902 estabelecimentos familiares, que representavam 84,4% do número total de estabelecimentos, mas ocupavam apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares) da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros.

No ano de 2011, como se pode observar na Figura 1, houve a ampliação do número de agricultores participantes do PAA em todas as macrorregiões brasileiras. Todavia, a concentração regional dos produtores participantes do programa permaneceu em duas macrorregiões, que detinham 69,1% do total, com destaque para o Nordeste (46,4%) - que ampliou sua participação entre 2006 e 2011 - e o Sudeste (22,7%); enquanto que o Sul (19,1%) reduziu a sua participação no período. Dentre os estados da federação, destacaram-se no ano de 2011: Pernambuco (com 19,1% dos produtores dos participantes do PAA no NE), São Paulo (com 39,4% dos produtores do SE) e Paraná (com 48,9% dos produtores do Sul).

No ano de 2012, a concentração macrorregional dos produtores participantes do programa permaneceu, já que apenas duas regiões detinham 64,0% do total. Assim, apesar da pequena redução da participação relativa da macrorregião Nordeste no programa entre 2011 e 2012, esta ainda concentrava 39,8% do total de produtores do PAA. Essa expressiva participação do Nordeste em termos do número de produtores se deve à importância assumida pela modalidade do PAA Leite (Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite), a qual se circunscreve a essa região e ao estado de Minas Gerais. Depois do Nordeste, se destacam em termos de produtores participantes no programa, as macrorregiões Sul, com 24,2% e Sudeste, com 23,4%. Os principais estados da federação que se destacaram em termos de número de produtores participantes no PAA em 2012 foram: Bahia (com 18,4% dos produtores do NE); Paraná (com 37,8% dos produtores do Sul) e São Paulo (com 47,8% dos produtores do Sudeste).

O mesmo nível de concentração verificada nas macrorregiões se reproduz nas unidades da federação. Essa concentração, no caso da macrorregião Nordeste, pode ser explicada tanto pelo maior número de agricultores que, em virtude da pequena escala de produção, tem dificuldades de inserção ao mercado, encontrando no PAA uma possibilidade de obtenção de renda, como pela insegurança alimentar que afeta parcela expressiva da população regional, sobretudo dos mais pobres. No caso das macrorregiões Sul e Sudeste e, em particular dos estados de Paraná e São Paulo, respectivamente, a expressiva participação dos agricultores pode ser justificada em virtude: do grau de organização coletiva; da presença de assentamentos rurais; do apoio dado pelas instituições locais (prefeitura, conselhos municipais, prestadores de assistência técnica, associações etc.); e da maior divulgação do programa nestas unidades da federação.

Apesar da expressiva concentração regional e estadual do programa em termos do número de produtores participantes, o PAA apresenta grande dispersão em termos municipais, como se pode observar na tabela 2.

Tabela 2 – Participação dos Municípios Brasileiros no PAA – 2012.

Macrorregiões	Número Total de Municípios	Número de municípios que participaram do PAA	%
Norte	450	298	66,2
Nordeste	1.794	1.448	80,7
Sudeste	1.668	607	36,4
Sul	1.191	642	53,9
Centro-Oeste	467	174	37,2
Total	5.570	3.169	56,8

Fonte: PAA Data/SAGI (2012).

Constata-se, por meio da tabela 2, a maior dispersão do PAA nas macrorregiões Nordeste, em que o programa está presente em 80,7% dos municípios; Norte, com 66,2%; e Sul, com 53,9% dos municípios. Essa grande dispersão do programa em termos municipais, sobretudo da modalidade Compra com Doação Simultânea (CPR Doação), se deve ao seu acesso mais simplificado e ao fato:

“[...] de esta modalidade permitir aquisição ao longo de todo o ano e contemplar maior diversidade de produtos (frutas, legumes, verduras, carnes, doces, peixes, produtos regionais e de extrativismo etc.), ou seja, a participação do agricultor pode ocorrer com a movimentação dos produtos que ele já dispõe e que tradicionalmente cultivava em sua propriedade, valorizando os produtos locais” (Viana & Viegas, 2009, p. 150).

Essas características do PAA Compra com Doação Simultânea explicam também o fato de que, do total de recursos aplicados no programa no período 2003-2010, essa modalidade (CPR Doação) se destacou com 39%, aparecendo na sequência o PAA Leite (37%), que atende

10 Essa grande presença do PAA ocorre, na maior parte dos municípios cadastrados no SAGI, pela participação dos produtores, pessoas/entidades beneficiadas e recursos utilizados. Mas há, em menor proporção, localidades em que essa participação se restringe apenas ao número de pessoas/entidades beneficiadas com os produtos do programa.

exclusivamente a Região Nordeste e norte de Minas Gerais (CONSAD, 2010). As modalidades Compra Direta e Formação de Estoques tiveram menor volume de recursos alocados no período (13% e 8%, respectivamente) e a Compra Antecipada operou somente no anos de 2003 e 2004 (CONSAD, 2010).

A modalidade do PAA Compra com Doação Simultânea (CPR Doação) ao adquirir alimentos de agricultores familiares e os destinarem a pessoas em situação de vulnerabilidade social atendidas por programas e instituições locais (escolas, creches, abrigos, asilos, hospitais etc.) favorece a constituição de uma rede de atores sociais e instituições vinculadas à segurança alimentar. Ao promover ações que propiciam a articulação entre o campo, por meio da produção de alimentos pelos agricultores familiares, e a cidade, onde – geralmente, mas não exclusivamente - se localiza a rede socioassistencial, o programa favorece o desenvolvimento de uma perspectiva mais integrada para a implementação das políticas de segurança alimentar.

Apesar dessa perspectiva mais integrada, têm se evidenciado as limitações apresentadas pelo programa quando da sua implementação nas escalas municipal e regional, tais como a falta de participação efetiva dos produtores nos espaços institucionalizados (Associações de produtores e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR, por exemplo), as dificuldades de articulação dos arranjos institucionais (poder público, associações e cooperativas etc.) e a forte presença de relações clientelistas e paternalistas.

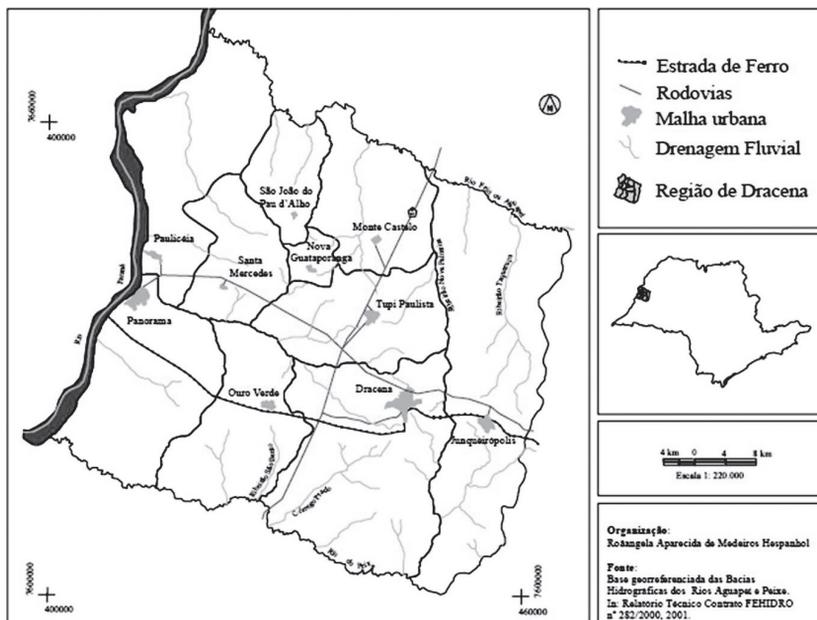
Não obstante a existência dessas dificuldades para a implementação do programa, mas considerando a importância que o PAA pode assumir na realidade brasileira como uma política diferenciada de segurança alimentar e de fomento à agricultura familiar, que nos detivemos na sua análise num contexto regional, específico, qual seja o da MRG de Dracena (SP).

O contexto socioeconômico, a crise da cafeicultura e o associativismo rural na MRG de Dracena

A MRG de Dracena está localizada na porção oeste do Estado de São Paulo, no Planalto Ocidental Paulista, no espigão divisor entre os rios do Peixe e Aguapéi, fazendo divisa com o Estado de Mato Grosso do Sul (Figura 2). Essa região, que ocupa uma extensão territorial de 2.862

km², é formada por dez (10) municípios de pequeno porte¹¹, segundo a regionalização estabelecida pelo IBGE.

Figura 2: Microrregião Geográfica de Dracena – 2006.



Em termos populacionais, essa região abarcava no ano de 2010 um contingente demográfico de 116.149 habitantes - representando 0,28% da população total do Estado de São Paulo -, sendo que 88,2% residiam nos núcleos urbanos e 11,8% nas áreas rurais (IBGE, 2010).

A MRG de Dracena, embora esteja situada na área core do país – no Estado de São Paulo, no Centro-Sul -, desempenha um papel periférico na divisão territorial do trabalho. A economia regional apresenta baixa expressividade do seu setor industrial (19,04% do Valor Adicionado em 2010), assumindo significativa importância em termos de absorção de pessoal e de arrecadação de impostos, as atividades ligadas

11 Nesse trabalho consideramos municípios de pequeno porte aqueles que possuem menos de cinquenta (50) mil habitantes, que não pertençam a aglomerações urbanas, sejam de caráter metropolitano ou não-metropolitano, e que apresentem expressivas vinculações entre as atividades realizadas no espaço urbano e rural.

ao comércio e à prestação de serviços (68,31% do Valor Adicionado) (SEADE, 2013).

Na maior parte dos municípios que compõem essa microrregião, o setor agropecuário (12,65% do Total do Valor Adicionado) ainda é fundamental em termos social e econômico, estando estruturado, sobretudo, em pequenas unidades produtivas e em regime de economia familiar.

Não obstante essa importância da agricultura para a região, esta passou, no decorrer dos anos 1980, por profunda crise econômica e social em decorrência de problemas na cafeicultura, provocando um intenso processo de migração campo-cidade, de concentração fundiária – que resultou, nos anos 1990 e 2000, na implantação de assentamentos rurais em alguns municípios da região¹² - e de estagnação econômica.

Dentre as alternativas produtivas buscadas pelos pequenos produtores rurais, sejam convencionais ou assentados, destacaram-se: a fruticultura, destinada tanto ao processamento industrial (maracujá, manga, goiaba etc.) como ao consumo in natura (uva e coco-anão); o cultivo de seringueira para a extração de látex e do urucum, bem como a pecuária mista (Hespanhol, 2007).

Essas atividades, embora tenham garantido a manutenção da família – ou de parte desta, já que muitos filhos destes produtores migraram para as cidades à procura de melhores condições de vida – e da unidade produtiva, têm apresentado limitações, já que em virtude da escala de produção ser pequena, há a subordinação dos produtores aos interesses dos intermediários (cerealistas) e do setor agroindustrial que atua na região.

Para minimizar o problema da pequena escala de produção, uma alternativa encontrada pelos produtores rurais e, inicialmente estimulada pelos técnicos extensionistas das Casas da Agricultura e, mais recentemente, a partir de meados dos anos 1990, pelas políticas públicas, tem sido a organização coletiva por meio do associativismo rural.

De acordo com Olson (1978, p. 24), a organização coletiva é definida como a “ação de um grupo, motivado por um objetivo comum, para produzir um bem coletivo”. A ação coletiva ou a organização coletiva não deve ser entendida como um fenômeno natural, mas como uma construção social, na qual seus atores (produtores, trabalhadores e/ou moradores rurais) estão ligados entre si por uma rede ou um sistema de

12 Os municípios da MRG de Dracena que possuem assentamentos rurais são: Tupi Paulista (Assentamento Santa Rita) e Paulicéia (Assentamentos Santo Antonio, ASPRAR e Regência).

relações sociais, as quais são permeadas pela cooperação, pelos conflitos e pelas contradições (Lisboa, 2001). Esse sistema de relações sociais ao mesmo tempo em que permite a intermediação entre os atores sociais, o Estado, a iniciativa privada e o mercado (Lisboa, 2001), podem propiciar, em diferentes escalas, múltiplas oportunidades de participação na tomada de decisões visando à conquista da cidadania, expressa por meio do acesso a determinados serviços de infraestrutura básica (como rede elétrica, saneamento, estradas etc.) e ao desenvolvimento local.

Silveira et. al. (1999) observam que a organização coletiva expressa por meio das associações de produtores deve ser entendida como resposta a uma situação em que a ação individual não consegue atender as demandas e as reivindicações de determinados segmentos sociais.

Nesse contexto, as associações de produtores rurais surgem em razão da incapacidade de outros canais de representação, como os sindicatos rurais e as cooperativas, de darem respostas satisfatórias e constantes às demandas dos agricultores, constituindo-se num importante meio para a viabilização de pequenos produtores rurais frente aos altos custos de produção, das exigências tecnológicas, das dificuldades de comercialização ou mesmo para participarem dos programas governamentais, como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O próprio governo federal tem induzido à organização coletiva no espaço rural ao condicionar a participação dos produtores rurais em programas, como algumas modalidades do PAA, desde que organizados em associações ou cooperativas. Para Gerlach & Batalha (2003, p. 04):

“O modelo associativo induzido pelo Estado resulta em organizações com duplo sentido: prestação de serviços de promoção humana e social aos moradores da localidade e repasse de recursos oficiais. (...) Em que pese esses aspectos de subordinação ao Estado, pode-se dizer que, de certo modo, a associação representa um encurtamento da distância dos direitos ou uma possibilidade de representação baseado no estabelecimento de canal de comunicação com o poder político local ou estadual, uma forma de mediação de interesses ainda não absorvida até mesmo pelos pequenos produtores.”

No Estado de São Paulo, essa tendência de estimular a formação de associações rurais ou fortalecer as organizações coletivas já existentes, foi verificada mais recentemente (2000-2008) com a implantação do Programa de Microbacias Hidrográficas gerido pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI da Secretaria de Agricultura e

Abastecimento do Estado de São Paulo. Nesse programa foram selecionadas áreas (microbacias) para a implantação de ações para os produtores que já se encontravam organizados em associações ou foi incentivada a formação de novas associações para a participação no programa. Assim, segundo dados oficiais da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento (1999), em 1998 havia 436 associações de produtores rurais; em levantamento realizado pela CATI em 2011, se constatou que havia 971 associações de produtores rurais no território paulista¹³. Verifica-se, assim, como essas políticas têm incentivado ou fortalecido a organização coletiva de produtores rurais, embora muitas dessas experiências estejam estreitamente vinculadas à possibilidade de recebimento de recursos públicos e/ou à participação nos programas de âmbito estadual ou federal.

O Programa de Aquisição de Alimentos na MRG de Dracena: limites e possibilidades

Na MRG de Dracena, o PAA está estruturado a partir dos produtores rurais que estão organizados em associações, como já destacado. No quadro 2 estão sistematizadas informações sobre as associações de produtores rurais da região de Dracena que participaram do PAA no período de 2006 a 2012.

Embora muitos produtores sejam associados e possuam a DAP, isso não é garantia de participação no programa, já que, conforme verificado em pesquisa de campo, os responsáveis por algumas associações ao constatarem o pequeno volume produzido, a dificuldade de entrega regular da produção ou da maior demanda por certos produtos pelas instituições da rede socioassistencial ou mesmo em termos de qualidade dos produtos, passam a selecionar e indicar os produtores associados que têm maior volume de produção, qualidade e/ou regularidade na entrega dos produtos para participarem do PAA e de outros programas do governo federal como o PNAE. Essa seleção acaba fazendo com que a maior parte dos produtores que participa do CPR Doação, também seja cadastrada para a Formação de Estoques e o PNAE. Esse desvirtuamento do programa também foi verificado em pesquisas realizadas ante-

¹³ De acordo com esse levantamento, no Estado de São Paulo havia 1.087 organizações coletivas no meio rural, sendo 971 associações de produtores rurais; 107 cooperativas; e oito entidades diversas (sindicatos, colônias de pescadores, ONGs etc.) (Galletta, 2011).

riormente (Hespanhol, 2007, 2009 e 2011) em municípios da região de Dracena em que se constatou o favorecimento, em alguns casos, de parentes dos produtores cadastrados no programa que tentaram aumentar o valor recebido anualmente por meio da inserção de parentes próximos (filhos, sobrinhos, netos etc.), que também possuem a DA. Constatou-se, também, em alguns municípios, a estratégia das associações de concentrarem grande número de produtores em apenas um projeto, visando diminuir o trabalho burocrático, o que de certo modo tem dificultado, em alguns casos, a inclusão de novos produtores no PAA (Velooso & Hespanhol, 2012).

Quadro 2: Associações de Produtores Rurais da MRG de Dracena que participaram do PAA no período de 2006 a 2012.

Município	Associação	Principais produtos dos associados
Dracena	Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD)	Leite, frutas, legumes e verduras
Dracena	A.J. Marques de Trabalhadores Rurais de Jaciporã (A.J. Marques)	Legumes e verduras
Junqueirópolis	Associação de Agricultores de Junqueirópolis (AAJ)	Acerola
N. Guataporanga	União Rural de Nova Guataporanga (URNG)	Leite, legumes, verduras e frutas
Paulicéia	Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Santo Antônio (AAFPSA)	Leite, legumes, verduras, frutas e leite
Paulicéia	Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Regência (AAFAR)	Leite, legumes, verduras e frutas
Paulicéia	Associação dos Produtores Rurais do Assentamento (ASPRAR)	Leite, legumes, verduras e frutas
Panorama	Associação de Pesca e Aquicultura Lagoa Dourada (APALD)	Peixes
S. J. Pau d' Alho	Associação dos Produtores Rurais Industriais e Moradores do Município de São José do Pau d' Alho (APRIMOR)	Legumes, verduras e frutas
Tupi Paulista	Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista (AVIRTUPI)	Uva de mesa
Tupi Paulista	Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Barro Preto (AMPROBAP)	Leite, legumes, verduras e frutas
Tupi Paulista	Associação dos Moradores do Assentamento Santa Rita I (ASMASARI)	Leite, legumes, verduras e frutas

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Com essa prática, o que ocorre é uma concentração em termos do número de produtores rurais beneficiados com o programa, não havendo necessariamente a priorização daqueles menos capitalizados na escala local.

Em relação às associações de produtores que participam do PAA na MRG de Dracena, se verificou que a maior parte (75,0%) destas tem abrangência municipal, ou seja, os associados tem propriedade ou lote, no caso dos assentamentos rurais, no município em que se localiza a organização coletiva. Entretanto, há associações (25,0%) que extrapolam sua influência entre os produtores do município, pois têm entre seus participantes aqueles que possuem propriedade rural ou lote em outra localidade. Se verificou, a partir das entrevistas realizadas, que essa presença nas associações de produtores de outras localidades se deve a vários fatores, tais como: exigência do programa em fazer parte de uma associação para poder entregar produtos no PAA; não organização dos produtores na localidade em que se situa a propriedade rural ou, mesmo existindo uma associação, esta não participa do programa; necessidade de determinados produtos pelas instituições da rede socioassistencial que não são produzidos (ou são produzidos em escala reduzida) pelos associados que fazem parte do programa; ser conhecido do presidente da associação etc.

Outra característica marcante dessas associações diz respeito ao fato de que a maioria (69,2%) agrega os produtores por categoria (familiares, assentados, moradores, trabalhadores etc.) e apenas um número pequeno (representando 30,8%) por produção. Como a maioria dos produtores e, conseqüentemente, das associações, não é especializada em termos de produção, o PAA e o PNAE ao criarem um mercado institucional para esses produtores, favorecem a inserção dessas organizações nos programas, ao mesmo tempo em que estimulam a diversificação produtiva e o abastecimento local e regional de alimentos.

Entretanto, em termos de estrutura organizacional, há dificuldades de se congregarem um número maior de produtores rurais que efetivamente participam dessa forma de organização coletiva, por meio de discussões qualificadas e das decisões internas, já que os problemas produtivos e não produtivos, interesses e objetivos nem sempre são compartilhados pela maioria dos associados. Esse é também um dos fatores que explica o baixo grau de participação efetiva dos produtores rurais nas associações, como informado pelos dirigentes entrevistados. Isso fica evidente ao se constatar que, de acordo com o LUPA 2007/2008, de um total de 5.059 unidades produtivas agropecuárias (UPAs) da MRG de Dracena, apenas 30,5% dos responsáveis informaram participar de associações (LUPA, 2007/2008).

Esse baixo nível de participação e de envolvimento por parte dos produtores com a associação se deve, segundo os dirigentes entrevistados: a) ao conhecimento de várias experiências de organizações coletivas (associação e cooperativas, principalmente) que não lograram êxito na região e que, em muitos casos, resultaram em prejuízos econômicos aos produtores rurais; b) a ingerência político-partidária na gestão das associações, transformando-as em “cabos eleitorais” ou instâncias para a realização de favores pessoais ao prefeito, ao vereador, ao presidente da associação etc.; e, c) ao próprio perfil sociocultural do produtor rural, ainda muito impregnado do individualismo e do imediatismo em termos das ações ou dos resultados a serem alcançados.

Como observa Lisboa (2001), ao mesmo tempo em que as organizações coletivas, como as associações, podem se constituir num campo privilegiado de conquistas e de experiências para os produtores rurais no âmbito do lugar, a não participação efetiva destes atores sociais pode favorecer um ambiente de alienação e de cooptação por parte do Estado ou das instâncias do poder local.

Outro aspecto relevante do PAA na região de Dracena se refere ao fato de que das associações participantes, a maior parte (50,0%) é formada por agricultores familiares; seguido daquelas que congregam assentados da reforma agrária (33,4%); trabalhadores rurais (8,3%), e pescadores artesanais (8,3%).

Em termos de evolução do programa na MRG de Dracena, se verifica na tabela 3 que no período entre 2006 e 2012, houve a aprovação de 50 projetos de 12 associações de produtores, no valor total de R\$ 8.502.738,00.

Tabela 3: Evolução do PAA na MRG de Dracena – 2006 a 2012.

Ano	Nº de Municípios	Nº de Projetos aprovados	Nº de Produtores	Entidades beneficiadas	Valor (em R\$)
2006	03	04	142	49	462.500,00
2007	02	04	187	58	584.000,00
2008	04	07	326	93	1.141.000,00
2009	04	08	391	90	1.707.000,00
2010	04	05	153	36	653.760,00
2011	06	12	512	108	2.159.724,00
2012	06	10	392	93	1.794.754,00
Total	-	50	-	-	8.502.738,00

Fonte: EDR de Dracena (2006 a 2010) e CONAB (2011 e 2012).

No quadro 3 é possível constatar com maior nível de detalhamento a evolução do PAA na região no período de 2006 a 2012.

Uma primeira constatação se refere ao fato de que, tal qual ocorreu na escala nacional, na Região de Dracena, no período 2006/2012, predominou a CPR Doação (com 94,2% do número de projetos e 95,1% do total de recursos) e, em menor número, a Formação de Estoques. O mesmo ocorreu em relação aos recursos do programa, em que o MDS se constituiu na principal fonte orçamentária.

No ano de 2006 apenas três municípios tiveram quatro projetos do PAA aprovados no valor total de R\$ 462.500,00, com 142 produtores participantes e 49 entidades beneficiadas. Os quatro projetos do PAA aprovados eram da modalidade CPR Doação, sendo que dois eram de associações – uma de produtores rurais convencionais e outra de trabalhadores rurais - do município de Dracena.

Verifica-se que progressivamente houve a expansão do programa para outros municípios, com a participação crescente de associações de produtores rurais, tanto convencionais como de assentados rurais. Uma das principais dificuldades iniciais entre os produtores rurais da região era o receio da falta de continuidade do programa e, como ressaltado por um entrevistado, os agricultores só entraram no programa após terem certeza de que os primeiros cadastrados receberam pelos produtos entregues.

Assim, em 2009, ano em que o PAA apresentou expressiva expansão na região, quatro municípios aprovaram oito projetos do PAA, na modalidade CPR Doação, no valor total de R\$ 1.707.000,00, com 391 produtores rurais e beneficiando 90 entidades. Os oito projetos aprovados eram de associações de produtores rurais convencionais (que representavam 55,5% do total); de assentamentos rurais (que representavam 33,3%); e de trabalhadores rurais (11,2%). Destaca-se que em apenas dois municípios (Paulicéia e Tupi Paulista) foram aprovados cinco (62,5%) dos oito projetos do PAA, sendo que em Pauliceia os dois projetos aprovados eram de assentados rurais. Em 2010 verifica-se que houve significativa redução dos números do PAA na região de Dracena, seja em relação aos projetos aprovados, produtores participantes, entidades beneficiadas e valor dos recursos aplicados. De acordo com relatório do CONSEA, essa redução “deve ser creditada a mudança de estratégia na celebração das parcerias, com assinatura de convênios plurianuais” (2010, p. 14).

Em 2011, verifica-se que o PAA apresentou significativo crescimento, já que seis municípios tiveram 13 projetos do PAA aprovados, sendo dez (12) na modalidade CPR Doação e um na Formação de Estoques, com recursos no valor de R\$ 2.159.724,00 com a participação de 512 produtores rurais e beneficiando 108 entidades. Em termos de projetos aprovados, totalizando 13, as associações de produtores convencionais e de assentados rurais foram responsáveis por 38,5% cada, respectivamente; de trabalhadores rurais por 15,3%; e de pescadores artesanais por 7,7%. Destaca-se que em apenas um município (Paulicéia) foram aprovados quatro (30,7%) dos 13 projetos do PAA, todos beneficiando assentados rurais; e em dois municípios (Dracena e Tupi Paulista), com três projetos cada, respectivamente, foram beneficiados em Dracena, associações de trabalhadores rurais (um na modalidade Formação de Estoque e dois na CPR Doação) e de produtores convencionais (um projeto); e em Tupi Paulista foram dois projetos de produtores convencionais e um de assentados rurais, na modalidade CPR Doação.

Em 2012, como no ano anterior, seis municípios tiveram projetos aprovados, totalizando dez (10), sendo nove (09) na modalidade CPR Doação e um na Formação de Estoques. Em termos de recursos, os projetos totalizaram R\$ 1.794.754, beneficiando 401 produtores rurais e 66 entidades da rede socioassistencial. Em relação aos projetos aprovados, as associações de produtores convencionais e assentados foram responsáveis por 60,0% e 30,0%, respectivamente; e de trabalhadores rurais por 10,0% do total. Em termos municipais, as localidades de Tupi Paulista (com três projetos aprovados, sendo dois de produtores convencionais e um de assentados) e de Dracena e Paulicéia (com dois projetos aprovados cada uma) destacaram-se no contexto regional.

Apesar da expansão do PAA nos vários municípios da MRG de Dracena, verifica-se que no período 2006/2012, duas localidades (Dracena e Tupi Paulista) se destacaram, concentrando a maior parte dos projetos (59,5%), dos produtores (72,8%), das entidades beneficiadas (76,0%) e dos recursos (72,5%) destinados ao programa. Em termos de projetos aprovados no período, Tupi Paulista teve 30,7% e Dracena ficou com 28,8%; dos produtores rurais participantes do programa; das entidades beneficiadas, 34,7% eram de Dracena e 41,3% de Tupi Paulista; e dos recursos utilizados no programa, 48,4% destinaram-se a Dracena e 24,1% a Tupi Paulista.

Os municípios que tiveram menor participação no PAA foram Panorama, com apenas um projeto aprovado em 2011 e Nova Guataporanga, que teve dois projetos aprovados (um em 2011 e outro em 2012).

Quadro 3: PAA na MRG de Dracena – 2006 a 2012.

Ano	Município	Projetos aprovados por Associação	Nº de Produtores	Nº de Entidades	Recursos (R\$)	Modalidade	Origem recursos
2006	Dracena	J. Marques / APRD	62	26	207.500	CPR Doação	MDS
	Junqueirópolis	AAJ	55	10	192.500	CPR Doação	MDS
	Tupi Paulista	AVIRTUPI	25	13	62.500	CPR Doação	MDS
2007	Dracena	J. Marques / APRD	134	40	423.500	CPR Doação	MDS
	Tupi Paulista	AVIRTUPI / ASMASARI	53	18	160.500	CPR Doação	MDS
2008	Dracena	J. Marques / APRD	184	46	644.000	CPR Doação	MDS
	Junqueirópolis	AAJ	31	10	108.500	CPR Doação	MDS
	Tupi Paulista	AVIRTUPI / ASMASARI / AMPROBRAP	100	35	350.000	CPR Doação	MDS
	S. J. Paulistino	APRIMOR	11	02	38.500	CPR Doação	MDS
2009	Dracena	J. Marques / APRD	206	34	914.500	CPR Doação	MDS
	Paulicéia	AAFPSA / AAFAR	68	14	283.000	CPR Doação	MDS
	S. J. Paulistino	APRIMOR	17	03	59.500	CPR Doação	MDS
	Tupi Paulista	AVIRTUPI / ASMASARI / AMPROBRAP	100	39	450.000	CPR Doação	MDS
2010	Dracena	J. Marques / APRD	90	05	387.428	CPR Doação	MDS/MDA
	Paulicéia	AAFAR	16	07	67.680	CPR Doação	MDS
	S. J. Paulistino	APRIMOR	19	04	80.358	CPR Doação	MDS
	Tupi Paulista	AVIRTUPI	28	20	118.294	CPR Doação	MDS

Ano	Município	Projetos aprovados por Associação	Nº de Produtores	Nº de Entidades	Recursos (R\$)	Modalidade	Origem recursos
2011	Dracena	J. Marques (2) / APRD (1))	230	26	975.131	CPR Estoque / CPR Doação	MDA/ MDS
	N. Guataporanga	U.R. N. G.	23	03	97.509	CPR Doação	MDS
	Panorama	A.P.A.L.D	39	03	164.965	CPR Doação	MDS
	Paulicéia	AAFAR / AAFPASA / ASPRAR	89	26	376.470	CPR Doação	MDS
	S.J. Pau d'Alho	APRIMOR	27	04	105.736	CPR Doação	MDS
	Tupi Paulista	ASMASARI / AMPROBAP / AVIRTUPI	104	46	439.913	CPR Doação	MDS
2012	Dracena	J. Marques / APRD	107	06	550.581	CPR Doação / CPR Estoque	MDS
	Junqueirópolis	AAJ	57	14	241.439	CPR Doação	MDS
	N. Guataporanga	URNG	27	05	114.463	CPR Doação	MDS
	Paulicéia	ASPRAR / AAFAR	73	04	308.788	CPR Doação	MDS
	S. J. Pau d'Alho	APRIMOR	28	03	118.424	CPR Doação	MDS
	Tupi Paulista	ASMASARI/ AMPROBAP/ AVIRTUPI	109	34	461.059	CPR Doação	MDS
Total	-	50	-	-	8.502.738	-	-

Fonte: EDR de Dracena (2006 a 2010) e CONAB (2011 e 2012).

Considerando a questão de gênero no programa e tomando-se como base das informações o ano de 2011, se verificou que dos 512 produtores identificados como fornecedores que participaram do programa na MRG de Dracena, 75,0% era constituído de homens e 25,0% de mulheres. Segundo informações fornecidas pelos dirigentes das associações de produtores entrevistados, a participação formal das mulheres no PAA tem sido crescente, aparecendo com nível bastante variado em todas as associações de produtores rurais, apesar de ser majoritária em apenas uma associação, a J. Marques do município de Dracena, que é presidida por uma mulher.

Em pesquisa realizada sobre a participação das mulheres no PAA, Siliprandi & Cintrão (2011) destacaram que, embora estudos de

caso tenham apontado a significativa importância das agricultoras no programa, esta muitas vezes se dá de forma anônima, uma vez que o percentual de mulheres formalmente registradas como fornecedoras é bastante inferior à força de trabalho feminina utilizada na produção agropecuária¹⁴.

No que se refere às instituições da MRG de Dracena que receberam os produtos do PAA no ano de 2011, se constatou que há uma grande diversidade de entidades beneficentes. A maior parte dos produtos foi entregue às escolas (26,6%); associações beneficentes e de assistência social (22,1%); instituições religiosas (14,7%); Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) (7,3%); hospitais, instituições de amparo aos idosos e aos portadores de necessidades especiais (5,4% cada); associações comunitárias/moradores (4,9%); instituições de amparo às crianças e outras (3,4% cada); creches (2,0%); abrigos e albergues (0,5%). Tendo em vista a importância que as escolas têm em termos do recebimento de produtos, seria interessante uma melhor “delimitação dos âmbitos de atuação do PAA e do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE, na medida em que, como instrumentos fundamentais de abertura e manutenção de mercado para a agricultura familiar apresentam complementaridade importante” (CONSEA, 2010, p. 16).

Com relação aos produtos entregues no PAA no ano de 2011, se verifica que estes variaram bastante em virtude da própria sazonalidade da produção agropecuária. Os produtos que mais se destacaram em 2011 foram as hortaliças, tubérculos e raízes (sobretudo a mandioca e a batata doce) e as frutas (com destaque para melancia, mamão formosa, coco verde, maracujá, abacate e acerola). Por meio das entrevistas realizadas foi possível verificar que parte dos produtos entregues ao PAA já eram cultivados, muitas vezes em escala reduzida, já que não tinham um mercado consumidor, ou o cultivo foi retomado, para atender as demandas do programa. Constatou-se, também, na pesquisa de campo que o PAA ao considerar as particularidades locais/regionais, tanto em termos da produção agropecuária, como das demandas das entidades, tem levado à valorização dos hábitos alimentares de parcela da população atendida, estimulando a produção de gêneros alimentícios que eram pouco cultivados e/ou comercializados no referido município.

14 Na MRG de Dracena, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, do total de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários, 7.445 eram homens (representando 72,6% do total) e 2.805 (27,4%) eram mulheres. Se considerarmos esse contingente de mulheres (2.805) em 2006, verificamos que as mulheres formalmente participantes do PAA nesta região no ano de 2011 representaram apenas 4,6% do total feminino.

Considerações finais

Buscou-se neste trabalho apresentar algumas reflexões acerca da experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), considerando tanto sua implementação em escala nacional, como sua operacionalização em um contexto regional específico, da MRG de Dracena.

Em termos nacionais, constatou-se que no período compreendido entre 2003 e 2012, apesar do aumento do número de produtores fornecedores, dos recursos disponibilizados e das pessoas/entidades que receberam os produtos, sua abrangência ainda é muito limitada e, ao mesmo tempo, concentrada em termos macrorregionais e estaduais, embora suas ações estejam dispersas por vários municípios. Essa limitação do programa se deve ao fato de que, embora no discurso, o governo federal enfatize, desde meados de 1996, que a agricultura familiar é prioridade em termos de políticas públicas, verifica-se, ao comparar o montante de recursos destinados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e ao do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que se trata de retórica, por isso o programa não deslança. Além dessa limitação de ordem política e financeira, o programa enfrenta outras dificuldades como a falta de articulação entre as políticas públicas, expressa por meio das dificuldades dos produtores cadastrados no PAA de acesso ao crédito rural oficial (PRONAF), em particular de custeio e de investimento e à assistência técnica, que se constituem aspectos fundamentais no momento de se decidir pela continuidade ou não das atividades agropecuárias, bem como pelos produtos a serem cultivados. A mesma falta de articulação ocorre em relação ao PNAE, que poderia ser complementar ao PAA.

Essas limitações e dificuldades do programa em escala nacional se refletem, em parte, na MRG de Dracena. Assim, na MRG de Dracena, verificou-se que no período 2006-2012 houve a expansão do PAA, sobretudo da modalidade CPR Doação, especialmente para os municípios em que as associações de produtores estão mais estruturadas. Todavia, por ter uma estrutura descentralizada e mais próxima do contexto político local, em que há diferentes e contraditórios interesses, o PAA apresentou limitações em virtude do pequeno número de produtores rurais inseridos no programa, bem como a concentração destes em termos municipais e de projetos aprovados pelas associações.

Além do pequeno número de produtores e da sua concentração espacial, outro problema do PAA verificado na MRG de Dracena foi a

seleção dos fornecedores (agricultores) feita por algumas associações, sobretudo daqueles com maior capacidade de responder às demandas do programa em termos de quantidade, qualidade e regularidade da oferta de produtos.

Outra dificuldade verificada na escala regional foi a falta de conhecimento sobre o funcionamento do programa e, sobretudo, de pessoal qualificado nas associações de produtores para elaborar as propostas (planos anuais) do PAA.

Não obstante essas limitações, tanto em escala nacional como regional, várias pesquisas nas áreas em que o PAA tem sido implementado, indicam a sua avaliação positiva, tanto por parte dos gestores, como dos participantes (produtores rurais, instituições da rede socioassistencial etc.). Essa avaliação positiva do programa se deve à importância que os mercados institucionais, a exemplo do PAA, podem assumir ao contribuírem para: a) a diversificação da produção de alimentos e a melhoria da renda e do consumo das famílias; b) a valorização dos produtores e a redução da distância entre estes e os consumidores, favorecendo os circuitos curtos de comercialização; c) a melhoria da alimentação das pessoas atendidas pela rede socioassistencial local; d) a valorização dos hábitos alimentares ao considerar as particularidades locais/regionais, tanto em termos da produção agropecuária, como das demandas das entidades, estimulando a produção de gêneros alimentícios que eram pouco cultivados e/ou comercializados; e) o fortalecimento do associativismo rural; f) o estabelecimento de circuitos locais e regionais, bem como de redes de comercialização, que podem tanto reduzir as distâncias entre produtores e consumidores, como favorecer a maior complementariedade das relações campo-cidade.

A possibilidade de ampliação desses mercados institucionais por meio da Lei nº 11.947 que estabelece que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassado aos municípios deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações, poderá propiciar novas alternativas em termos de comercialização dos produtos, melhorando as condições de reprodução social desse segmento social.

Bibliografia Citada

- Belik, W. (2000) “Pronaf: avaliação da operacionalização do programa”. In: Graziano da Silva, J. & Campanhola, C. (orgs.) (2000). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*, v. 4. Jaguariúna (SP), EMBRAPA Meio Ambiente, p. 93-115.
- Brasil – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Disponível em <http://www.mda.gov.br>. Acessado em 12 de ago. 2012.
- Brasil – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>> Acessado em 22 de nov. 2012.
- Brasil – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agropecuário de 2006*. Disponível em <http://www.sidra.gov.br> Acessado em jan. de 2013.
- Brasil – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em <http://www.ibge.org.br> Acessado em fev. de 2013.
- Brasil – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). *PAA DATA*. Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa> Acessado em mai. de 2013.
- Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos*. Disponível em <<http://www.conab.gov.br>> Acessado em 18 de jan. de 2013.
- Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA – *Balço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – 2003 a 2010*. Disponível em www4.planalto.gov.br/consea/plenarias/2010. Acessado em 20 de jan. 2013.
- Galletta, E.C.K. (2011) “Evolução do associativismo e do cooperativismo no Estado de São Paulo e a contribuição da CATI na organização rural”. *Casa da Agricultura*, ano 14, nº 1, p. 11-14.
- Gerlach, F. R.; Batalha, M. O. (2003) “Associação ou cooperativa? Implicações do associativismo para o meio rural”. In: *41º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Juiz de Fora: SOBER (CD Rom).
- Grisa, C. (2010a) “As políticas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva”. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, nº 2, p. 83-109.

- Grisa, C; Schimitt, C. J.; Mattei, L. F.; Maluf, R. S.; Leite, S. P. (2010b). *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate*. Disponível em: www.oppa.net.br/acervo/.../Pesquisa_AAABR-OPPA_Texto_PAA_ver-sao_livro.pdf
- Hespanhol, R. A. M. (2007). “Decadência da cafeicultura e pequenas propriedades rurais: alternativas econômicas na MRG de Dracena – SP”. In: *45º Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Londrina (PR): SOBER, p. 01-11 (CD-Rom).
- Hespanhol, R. A. M. (2009). “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na MRG de Dracena (SP)”. *GeoUERJ*, v.3, p.64 - 87.
- Hespanhol, R. A. M. (2011). “Segurança alimentar, mercados institucionais e seus efeitos na escala local”. In: *VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrários y Agroindustriales*. Buenos Aires: Facultad de Ciências Econômicas (UBA), p. 1-20. CD-ROM.
- IPEA - *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.
- Lisboa, J. B. (2001). “Associativismo no campo: das relações em redes ao espaço da socialização política”. In: Menezes, Ana V. C.; Pinto, Josefa E. S. S. (Org.) *Linhas geográficas*. Aracaju: Núcleo de Pós-Graduação/UFS, p. 185-327.
- Olson, M. (1978). *Lógica da ação coletiva*. Paris: PUF, 199 p.
- Porto, S. I. (2009). “Retomada e perspectivas de uma política de comercialização e abastecimento Alimentar”. In: Companhia Nacional de Abastecimento. *Agricultura e Abastecimento Alimentar: Políticas Públicas e Mercado Agrícola*. Brasília: CONAB, p. 45-54.
- São Paulo (Estado) – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. *Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agrícola do Estado de São Paulo – LUPA, 2007/2008*. Disponível em < <http://www.cati.sp.gov.br> >. Acessado em 10 de Nov. de 2011.
- São Paulo (Estado) – Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SAA – (1999) *Associações de Produtores Rurais do Estado de São Paulo: Informações Básicas*. São Paulo: ICA. 191 p. (Série Estudos e Pesquisas, 1/99).
- Schimitt, C. J.; Guimarães, L. A. (2008). “O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica”. *Agriculturas*, v. 5, nº 2.
- Schneider, S.; Mattei, L.; Cazella, A. A. “Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar”. Schneider, S.; Silva, M. K.; Marques,

- P. E. M. (Org.) (2004). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Editora da UFRS, p. 21-49.
- Siliprandi, E.; Cintrão, R. (2011). “As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”. *Segurança Alimentar e nutricional*, Campinas, v. 18, nº 2, p. 12-31.
- Silveira, Paulo R. C. et al. (1999). “A diversidade do associativismo na Região do Corede – Centro/RS e sua importância para o desenvolvimento regional”. In: *37º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Foz do Iguaçu: SOBER. (CD-Rom).
- Veiga, L. (2008) *Programa de Aquisição de Alimentos: Balanço e Perspectivas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Seminário PAA: Balanço e Perspectivas).
- Veloso, F.; Hespanhol, R. A. M. (2012). “O PAA na Região de Dracena: da diversificação à especialização produtiva”. *Caderno Prudentino de Geografia*, nº 34, v. 1, p. 161-178.
- Viana, C.; Viegas, G. L. (2009). “PAA – Evolução das Operações”. In: Companhia Nacional de Abastecimento. *Agricultura e Abastecimento Alimentar: Políticas Públicas e Mercado Agrícola*. Brasília: Conab, p. 146-154.

Políticas de segurança alimentar no Brasil: arranjos institucionais locais e associativismo rural

Fecha de recepción: 26/10/2013

Fecha de aceptación: 17/11/2013

