

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**OTÁVIO DIEL DEVES**

**FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR ATRAVÉS DO PROGRAMA  
DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá-  
RS**

**Porto Alegre  
2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**OTÁVIO DIEL DEVES**

**FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR ATRAVÉS DO PROGRAMA  
DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá  
- RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

**Série PGDR – Dissertação N° 107  
Porto Alegre  
2009**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFRGS

D491f

Deves, Otávio Diel

Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA : o caso do município de São Pedro do Butiá-RS / Otávio Diel Deves. – Porto Alegre, 2009.

157f. : il.

Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2009.

1. Agricultura familiar : Segurança alimentar. 2. Agricultura familiar : Programa de Aquisição de Alimentos. 3. Segurança alimentar : Políticas públicas. I. Filippi, Eduardo Ernesto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 338.439.66

**OTÁVIO DIEL DEVES**

**FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR ATRAVÉS DO PROGRAMA  
DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá  
- RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi - Orientador  
Faculdade de Ciências Econômicas PGDR/UFRGS

---

Prof. Dr. Marcelino Souza  
Faculdade de Ciências Econômicas PGDR/UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos G. Adalberto Mielitz Netto  
Faculdade de Ciências Econômicas PGDR/UFRGS

---

Prof. Dr. Antônio Inácio Andrioli  
UNIJUÍ / Johannes Kepler (Linz/Áustria)

*“Se teus projetos têm prazo de um ano, semeie trigo.  
Se teus projetos têm prazo de dez anos, plante árvores frutíferas. Se teus projetos têm  
prazo de um século, então educa.  
Semeando trigo terás uma colheita. Plantando árvores frutíferas terás cem colheitas. Mas  
educando alguém, colherás mais de cem vezes. Se deres um peixe a uma pessoa, ela comerá  
uma vez. Se ensinar a pessoa a pescar, ela colherá a vida inteira.”*

*Kuan Tseu (século VII d.C.)*

---

*“Ao agricultor familiar em sua jornada diária, muitas vezes árdua, faça chuva, faça sol  
escaldante ou geadas, lá está ele com extrema dedicação produzindo o alimento, que trás o  
sustento de toda uma comunidade”!!*

*Palavras de um dirigente institucional missioneiro*

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS pela oportunidade conferida através das diversas formas de apoio obtidas enquanto aluno. Ao programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR, no qual tivemos a oportunidade de conviver durante todo o período e com apoio inigualável da equipe de funcionários e professores aos quais muito contribuíram na nossa formação. À CAPES pelo apoio financeiro disponibilizado.

Aos membros das entidades de São Pedro do Butiá, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Emater, a Prefeitura Municipal (Secretaria da Agricultura, da Educação e a assessoria de projetos) e em especial aos agricultores e à COOPERBUTIÁ aos quais muito bem nos receberam para a realização do presente trabalho.

Ao orientador Prof. orientador Eduardo Filippi, no qual agradeço profundamente pela paciência, cumplicidade e transparência com que conduziu os trabalhos, sempre nos estimulando e apoiando nas diversos desafios que nos eram propostos.

Também à equipe do Curso de Graduação Tecnológica em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural – PLAGEDER, aos quais convivemos e aprendemos conjuntamente, em especial aos colegas tutores e professores, bem como às equipes dos Pólos de Santo Antônio da Patrulha, Camargo, Constantina e Picada Café.

Aos familiares, meus pais Pedro Deves e Maria de Lourdes Diel Deves e ao irmão Gustavo, que com muita gratidão acompanharam, sentiram, se preocuparam e colaboraram com o “caçula” que, mesmo na distância, muitas vezes precisou a vocês recorrer, sou eternamente grato.

Aos colegas de trabalho, no decorrer de 2007, aos quais se privaram de minha ausência, que nos fora tão frutífera. Mais recentemente aos colegas Airton, Jane, Ademir, Fabiana e Chrystian, a companhia de vocês foi gratificante. Um agradecimento especial a Rose e a Cecília, com as suas experiências, muito contribuíram na condução desta caminhada.

Aos amigos e colegas de graduação, “espraiados” pelos diversos rincões deste Rio Grande, em especial de Pirapó, São Luiz Gonzaga, Santa Rosa e Porto Alegre, [...]. Não irei citá-los, mas cada um que nos deu força e estímulo cabe aqui o meu agradecimento.

Aos colegas da Turma PGDR 2007, aos quais recordo com saudades dos bons momentos vividos juntos. Aos churrascos e mateadas, enfim, momentos que nos são valorosos e paralelamente compartilhamos nossas dificuldades e anseios. Em especial aos que estiveram mais “próximos”, entre eles o Adilson, Márcio, Evander, Elvis, Juliane, Anelise, Josiane, João, Patrícia, Stela, Sandra, Juan Camilo, Armando, Maria Regina, enfim, todos serão sempre lembrados.

Aos colegas de moradia, entre eles, Nivaldo/Maria, Rafael, Marcos, Eliseu, Ariana, Rodrigo e Márcio. A vocês o agradecimento pelo companheirismo e apoio obtido.

## RESUMO

O presente trabalho trata do estudo de uma política pública relativamente recente, que tem sido objeto de constantes mudanças relativas à comercialização de alimentos da agricultura familiar, bem como no abastecimento alimentar das populações em situação de insegurança alimentar. Identificamos que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem sua história marcada pelo movimento de combate à fome e constitui-se numa política pública diferenciada, pelo fato de mesma atender a públicos específicos, estabelecendo uma relação entre a produção e o consumo dos alimentos. O campo empírico se desenvolveu na Cooperativa Agrícola Butiá Ltda (Cooperbutiá) no município de São Pedro do Butiá, na Região das Missões do Rio Grande do Sul. As entrevistas foram realizadas com agricultores beneficiários do PAA, não-beneficiários, entidades locais e a própria Cooperbutiá. A experiência da Cooperbutiá caracteriza-se pelo fato de produção de alimentos atender, na sua maioria, um público beneficiário localizado em outro município, Santo Ângelo. Com isso, buscamos identificar como se procedeu a dinâmica local/regional entre a Cooperbutiá e os beneficiários consumidores. Também tratamos da visão sobre o PAA e os desdobramentos provocados tanto nas leituras das instituições locais, quanto dos agricultores beneficiários. Apesar dos agricultores manifestarem um relativo descontentamento em relação aos preços praticados, os mesmos tratam da compra garantida ser um elemento fundamental, que permite aos mesmos se organizarem para futuros investimentos nas suas atividades produtivas. O PAA tem permitido a manutenção da produção de alimentos para o autoconsumo e a garantia da compra tem refletido positivamente entre os agricultores beneficiários. O programa configura-se num elemento fundamental na geração de renda, apesar de, na maioria das famílias não caracterizar como principal, no entanto, os entrevistados consideram como relevante em termos locais e na manutenção do grupo familiar. Outro aspecto observado refere-se aos esforços obtidos em torno da legalização ou adequação da produção de alimentos processados destinados ao PAA aos quais, através do processo de legalização, a produção de alimentos orgânicos e a merenda escolar, são apontadas pelos entrevistados como potenciais em termos de possibilidades futuras em relação à manutenção das vendas locais de alimentos, no caso do término do programa. Em relação aos elementos identificados em torno da produção de autoconsumo e a manutenção da agricultura familiar como produtora de alimentos, bem como as relações estabelecidas em termos locais/regionais, vislumbra-se um arranjo institucional que permite estabelecer mercados além dos limites locais. Com as recentes mudanças em torno do PAA, como a criação de lei 11.947 de junho de 2009, apesar de incipientes, nos permitem visualizar um mercado institucional importante em termos de fortalecimento da agricultura familiar bem como, das instituições representativas, em especial as cooperativas da agricultura familiar, além da comercialização local, inserida nas cadeias curtas de comercialização.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Segurança alimentar e políticas públicas.



## ABSTRACT

The present work deals with the study of a relatively recent public policy which has been a constant object of change, related to food commercialization from family agriculture, as well as the food supply for populations in food insecurity situation. We identify that the Food Purchase Program (PAA in Portuguese)) has its history marked by the movement to combat hunger and constitutes a different public policy for it serves to a specific public, and establishes a relationship between production and consumption of food. The empirical field was developed in the Butiá Agricultural Cooperative Inc. (Cooperbutiá), municipality of São Pedro do Butiá, in the region of Rio Grande do Sul State called Missões. The interviews were conducted with beneficiary farmers with the PAA, non-beneficiaries, local entities and the Cooperbutiá. The Cooperbutiá's experience is characterized by the fact of its food production serves, in most of the cases, a beneficiary public located in another municipality, Santo Angelo. With this, we tried to identify how the local/regional dynamic happened between the Cooperbutiá and the beneficiary consumers. We also studied the views on the PAA and the developments caused both in local institutions and in beneficiary farmers. Although farmers demonstrate a relative dissatisfaction in relation to prices, the same deal with the guaranteed purchase as an essential element, which allows them to organize themselves for future investments in their productive activities. The PAA has enabled the maintenance of food production to self-consumption and the purchase assurance has reflected positively among beneficiary farmers. The program is considered a key factor in generating incomes, although in most of the families it's not characterized as the main source. However, for the interviewed people, it's considered relevant, in local terms and to the maintenance of family group. Another observed aspect refers to the efforts obtained around the legalization or suitability of the processed foods production meant for PAA which, through the legalization process, organic food production and school meals are pointed out by the interviewed people as potential in terms of future possibilities in relation to the maintenance of local food sales, in case of the program ending. Considering the identified elements about the self-consumption production and the maintenance of the family farming as food-producer, as well as the established relations in local/regional terms, it's possible to visualize an institutional arrangement that allows establishing new markets beyond the local boundaries. With the recent changes about the PAA, like the Law 11.947, from June 2009, despite incipient, they allow us seeing an important institutional market in terms of strengthening of family farming and of the representative institutions, in particular those family agriculture cooperatives, beyond the local marketing, and inserted in the short chains of commercialization.

Key words: Family farming. Food security and public policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – Evolução na desigualdade da renda familiar no Brasil (1995-2005) .....	34
GRÁFICO 2 - Estimativa da População do Brasil (1950 a 2050), em milhões: .....	37
GRÁFICO 3 - Preço dos Alimentos (2005/2008) .....	41
GRÁFICO 4 - Evolução dos Recursos do PRONAF .....	70
FIGURA 1 – Composição dos Programas da Sesan.....	72
FIGURA 2 – Organograma de funcionamento do PAA (conselho gestor e instituições).....	82
FIGURA 3 - Identificação/localização da Região das Missões e a área de estudo .....	100
GRÁFICO 5 - Percentual do Valor Adicionado São Pedro do Butiá e Missões.....	102
FIGURA 4 - Inauguração da Cooperbutiá .....	107
FIGURA 5 - Alimentos disponíveis na Cooperbutiá .....	107
GRÁFICO 6 - Identificação da origem dos alimentos nos municípios da .....	112
GRÁFICO 7 - Evolução do Público Beneficiário PAA .....	121
GRÁFICO 8 - Evolução dos Recursos do PAA em São Pedro do Butiá.....	122
FIGURA 6- Monumento a São Pedro .....	127
FIGURA 7 - Maquete do Centro germânico.....	127
FIGURA 8 - Horta fornecedora de alimentos ao PAA.....	132
FIGURA 9 – Moradia típica alemã.....	132

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Relação das entrevistas realizadas em São Pedro do Butiá.....	27
QUADRO 2 - A Composição do Condraf.....	62
QUADRO 3 - Estrutura de Funcionamento do Condraf .....	63
QUADRO 4 - Modalidades do PAA .....	79
QUADRO 5 - Principais modificações do PAA desde sua criação (2003).....	83
QUADRO 6 - Relação das Entidades beneficiárias do PAA (Santo Ângelo e S.P.Butiá)....	114
QUADRO 7- Composição do Conselho Gestor do PAA .....	118

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Evolução do PIB (1960 a 1990): .....	35
TABELA 2 - O aumento da fome no mundo .....	43
TABELA 3 - Pessoas em situação de Insegurança Alimentar Grave por região (Brasil): .....	46
TABELA 4- Limite de valores PAA conforme população .....	81
TABELA 5 – Recursos aplicados no PAA desde 2003.....	81
TABELA 6 - Caracterização demográfica da Região das Missões:.....	97
TABELA 7 - Estrutura Fundiária de São Pedro do Butiá .....	99
TABELA 8 - Valor Bruto da Produção e PIB de São Pedro do Butiá .....	101
TABELA 9 – Evolução da população do município.....	101
TABELA 10 - Histórico de recebimento de leite pela Cooperbutiá.....	104
TABELA 11 - Histórico de Associados da Cooperbutiá* .....	106
TABELA 12 - Relação socioeconômica do PAA em São Pedro do Butiá.....	115
TABELA 13 - Relação dos Alimentos do PAA e a Demanda Local (São Pedro do Butiá) .	119

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGF – Aquisições do Governo Federal

AREDE – Associação Regional de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa

ARPLE – Associação Regional de Produtores de Leite

ASTRF - Associação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais Fronteiriços

ASCAR – Associação Sulina de Crédito, Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar

CDLAF – Compra Direta Local da Agricultura Familiar

CGCAF – Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar

CFP – Comissão de Financiamento da Produção

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentação

COMDESE – Conselho Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico

COMDIC – Conselho Municipal da Indústria e Comércio

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COOPERBUTIÁ - Cooperativa Agrícola Butiá Ltda

COOPACEL – Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo Ltda

COOPAT – Cooperativa dos Assentados de Tapes

COOPRAL – Cooperativa dos Pequenos Agricultores de Alecrim

COOPAF – Cooperativa dos Agricultores Familiares de Salvador das Missões

COOPERG – Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Roque Gonzales Ltda

COOPERLUZ – Cooperativa Distribuidora de Energia Fronteira Noroeste

COOPASC – Cooperativa dos Pequenos Agricultores de Santo Cristo

COOPAX – Cooperativa dos Pequenos Agricultores de Porto Xavier Ltda

COOPOVEC – Cooperativa dos Produtores de Porto Vera Cruz Ltda

COOGUARANI – Cooperativa dos Agricultores de Guarani das Missões

COOPERAEC – Cooperativa Ecológica de Cândido Godói Ltda

COOPERTERESA – Cooperativa Canavieira Santa Teresa Ltda

COOPERIPÊ – Cooperativa da Agricultura e Agroindústria Familiar Ipê Ltda

COORLAC – Cooperativa Estadual de Laticínios e Correlatos

CPR-Doação – Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea

CPR-Estoque – Formação de Estoque pela Agricultura Familiar

DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

EGF – Empréstimos do Governo Federal

EMATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAO – *Food and Agriculture Organization*

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IMC – Índice de Massa Corporal

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPCL – Incentivo à Produção e o Consumo do Leite

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MOC – Manual de Operações da Conab

MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PGPM – Política de Garantia de Preços mínimos

PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

PIB – Produto Interno Bruto

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPOMP – Ong Políticas Públicas Outro Mundo é Possível

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional de Fortalecimento dos Territórios Rurais

UNICOOPER – Cooperativa Central da Agricultura Familiar da Fronteira Noroeste Ltda

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SETP – Secretaria de Estado, Emprego e Promoção Social

SIM – Sistema de Inspeção Municipal

SIBRAZEM – Companhia Brasileira de Abastecimento

SMEC – Secretaria Municipal da Educação

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUREG – Superintendência Regional da CONAB

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

UNICOOPER – Cooperativa Central da Agricultura Familiar Ltda

VAB – Valor Agregado Bruto da Produção



## SUMÁRIO

<b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>17</b>
1.1 Justificativa e problemática da proposta.....	21
1.2 Objetivos Gerais .....	23
1.3 Objetivos Específicos .....	24
1.4 Metodologia.....	24
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR E À SEGURANÇA ALIMENTAR.....</b>	<b>29</b>
2.1 A Agricultura Familiar enquanto elemento do abastecimento alimentar .....	29
2.2 Segurança Alimentar e as Políticas Públicas.....	32
2.2.1 A desigualdade social e a questão alimentar .....	33
2.2.2 A distribuição e o abastecimento de alimentos .....	36
2.2.2.1 O desafio do combate à fome .....	39
2.2.2.2 A fome: onde ela se encontra?.....	42
2.2.2.3 O fenômeno da fome no Brasil.....	43
2.2.2.4 Uma breve visão sobre as políticas públicas de abastecimento alimentar no Brasil .....	47
2.2.3. A Segurança e a Soberania alimentar .....	52
2.2.3.1 A diferença entre Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania alimentar.....	52
2.2.3.2 A Agricultura Familiar e a (In) Segurança Alimentar.....	55
2.2.3.3 Entraves da Segurança Alimentar no contexto brasileiro.....	56
2.2.4. Políticas Públicas voltadas para a segurança alimentar.....	57
2.2.4.1 O desenvolvimento das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil .....	58
2.2.4.2 O papel do Estado nas Políticas Públicas .....	59
2.2.4.3 Políticas Públicas de Financiamento para a Agricultura Familiar.....	61
<b>3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....</b>	<b>75</b>
3.1 O contexto de surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.....	76

3.2 Os princípios norteadores do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA .....	78
3.3 - Breve abordagem dos avanços e entraves de algumas experiências do PAA no Brasi ...	87
3.3.1 O Caso do Rio Grande do Sul .....	87
3.3.2 O Caso Catarinense .....	89
3.3.3 O Caso Paranaense .....	89
3.3.4 O Caso Baiano .....	91
<b>4 A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA “COOPERATIVA AGRÍCOLA BUTIÁ-LTDA (COOPERBUTIÁ)” .....</b>	<b>93</b>
4.1 Um Breve histórico da Região das Missões do Estado do Rio Grande Do Sul e município de São Pedro Do Butiá .....	93
4.1.1 A Região Missões e o Município de São Pedro do Butiá.....	96
4.1.2 Contextualização Sócio-Econômica de São Pedro do Butiá (RS).....	99
4.2 Análise da experiência da Cooperativa Agrícola Butiá Ltda – Cooperbutiá no Programa de Aquisição de Alimentos .....	103
4.2.1 O Surgimento da Cooperativa Agrícola Butiá Ltda - Cooperbutiá .....	104
4.2.2 A Cooperbutiá e sua relação de comercialização local/regional .....	108
4.2.3 O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA na COOPERBUTIÁ .....	114
4.3 Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a compra direta para merenda.....	129
4.4 As principais dificuldades apontadas pelos agricultores beneficiários e não beneficiários .....	131
<b>5 CONSIDERACOES FINAIS.....</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>142</b>
<b>APÊNDICE A:</b> Guia de entrevista aplicado à entidades/lideranças locais.....	152
<b>APÊNDICE B:</b> Guia de entrevista aplicado à entidade executora do PAA.....	153
<b>APÊNDICE C:</b> Guia de entrevista aplicado aos agricultores beneficiários.....	154
<b>APÊNDICE D:</b> Guia de entrevista aplicada aos agricultores não - beneficiários.....	155
<b>APÊNDICE E:</b> Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 .....	156
<b>ANEXOS A -</b> Fotos da pesquisa de campo .....	157

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa referente a produção de alimentos pela agricultura familiar brasileira e gaúcha, em especial, abrangendo uma experiência relacionada ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Trata-se de uma política pública relativamente recente, de 2003 e tem despertado interesse de organizações públicas e da sociedade civil em termos de adesão e de aquisição de alimentos da agricultura familiar, bem como de problemáticas relacionadas, principalmente aos mercados institucionais.<sup>1</sup>

O PAA é um programa coordenado pelo governo federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Tem como eixo estratégico e central minimizar a problemática da fome, bem como adquirir alimentos dos agricultores familiares, utilizando mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores. (MATTEI, 2007).

A agricultura familiar, como elemento de geração de renda e de abastecimento alimentar, tem sido objeto na atualidade de debates em instâncias acadêmicas e também institucionais. A agricultura tem passado por várias transformações ao longo da história. Fatores como o aumento da população urbana e as políticas públicas destinadas ao meio rural têm historicamente beneficiado as culturas de exportação, relegando a produção de alimentos para o autoconsumo e o abastecimento alimentar.

Entretanto, antes de tratarmos de aspectos referentes ao abastecimento alimentar, não podemos deixar de apontar um dos principais problemas da humanidade, a fome. Josué de Castro, em meados do século XX, já alertava para o problema. O autor fez uma leitura sobre o tema, quando trata da fome como uma necessidade biológica, nutricional, definindo-a como um problema social relevante.

Há diferentes leituras, que analisam esta problemática de forma “global”, embora esteja sendo debatida há anos. Problemas relacionados à fome estão presentes nos diferentes continentes e com características peculiares, afirma Castro em “Geografia da Fome” (1961).

Diante desta leitura, o tema da *segurança alimentar* aos poucos vem ganhando fôlego. Esta conceituação tem sua história identificada num momento em que se descobre que a

---

<sup>1</sup> Neste caso, a temática abordada no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, enquadra-se na linha de pesquisa I “Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural”.

principal arma numa guerra é o alimento. Tirando esta “arma” o inimigo não poderia sobreviver (P.F.Z., 2001).

Com o surgimento do termo segurança alimentar, paralelamente várias definições a ele são dadas (MALUF, 2007). No Brasil, o termo “ganhou” o adjetivo “nutricional”, passando a se chamar de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN.

Sua definição oficial no País foi formulada em Olinda-PE, na II Conferência Nacional de SAN em 2004.

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (MALUF, 2007, p.17).

A segurança alimentar, com o adjetivo nutricional, ganha um novo enfoque. Inclui-se neste conceito o aspecto socioeconômico, além dos de saúde e nutrição. Elementos referentes à quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos nos remetem a um olhar sobre a produção de alimentos. Quais as relações entre a produção e consumo das famílias no âmbito local?

Neste sentido, vários estudos apontam a importância da produção para o autoconsumo, o qual não representa apenas um alimento, mas a cultura, os costumes de uma família ou comunidade. Ocorre que há uma redução nesta produção de alimentos para o autoconsumo, que se atribui às mudanças ocorridas especialmente na relação campo/cidade. Neste sentido, Zanetti e Menasche (2007, p.136) apontam que:

A produção de alimentos para o autoconsumo tende [...] a assegurar a segurança alimentar, uma vez que, estando enraizada na história vivida pelas famílias e pela comunidade, tem por atributos a diversidade, a quantidade e a disponibilidade durante todo o ano.

O abastecimento alimentar, contemporaneamente, vem passando por várias modificações na relação campo/cidade. É evidente o aumento linear das populações urbanas e a diminuição das populações rurais, o que de certa forma afeta a produção de alimentos em termos locais. Porém, isso não significa, necessariamente, que existem problemas de segurança alimentar. O conceito de SAN significa “ter acesso”, independentemente de que forma, aos alimentos. Neste sentido, deixamos claro que a segurança alimentar é um tema

amplo e complexo, que não se limita ao local. Estudos<sup>2</sup> da Universidade Regional Integrada do Alto-Uruguai e das Missões – URI e da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS, em relação à demanda de alimentos da região das Missões, apontam um alto percentual de dependência dos municípios por alimentos. Porém, isto não necessariamente caracteriza-se como insegurança alimentar, pois não faltam alimentos, mas sim ocorrem problemas relacionados ao acesso e/ou sua distribuição.

Historicamente, as políticas públicas destinadas à agricultura tratavam, pelo menos ideologicamente, em atender demandas relacionadas à produção de alimentos. Em meados da década de 1990, por pressão dos movimentos sociais, é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Porém, em relação à comercialização de alimentos, considerada por alguns autores como uma “política diferenciada<sup>3</sup>”, apenas recentemente são investidos recursos para atender especificamente a produção de alimentos, visando beneficiar públicos diferenciados, da produção ao consumo.

Este é apenas um dos fatores que nos remete neste estudo um olhar diferenciado sobre o “rural”, no qual trataremos de um programa governamental que, em suma, busca integrar a produção de alimentos (através da agricultura familiar) ao consumo, destinando-os, prioritariamente, a um público específico que se encontra em situação de “insegurança alimentar”.

Inicialmente no capítulo 1 iremos tratar da agricultura familiar, seus instrumentos e o papel no abastecimento alimentar. Na sequência, um resgate do abastecimento alimentar, principalmente tratando sobre a problemática da fome, onde ela se encontra e de que forma se “comporta”.

No capítulo 2 trataremos do conceito de segurança e soberania alimentar e dos entraves da segurança alimentar no país. A seguir, iremos abordar as políticas voltadas para a segurança alimentar, incluindo as relacionadas à agricultura familiar, nas quais introduziremos a temática do PAA.

No capítulo 3, faremos uma apresentação do PAA, procurando apontar o contexto de seu surgimento, bem como os principais elementos que o constituem, abordando algumas

---

<sup>2</sup> Trata-se de um projeto de pesquisa desenvolvido pela URI, intitulado “Estudo de Viabilidade Econômica da Produção Agrícola Familiar / COREDE Missões”, tendo objetivo de identificar as demandas de alimentos consumidos nos municípios das Missões. Foi financiada com recursos da FAPERGS em 2007.

<sup>3</sup> Segundo Muller (2007), o PAA é considerado uma política pública diferenciada, devido estabelecer relações entre os atores governamentais e não governamentais através, bem como, prioriza públicos específicos, o agricultor familiar e as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

avaliações já realizadas acerca do PAA em experiências dos três estados da Região Sul e da Bahia.

Por fim, no capítulo 4 trataremos da experiência da Cooperativa Agrícola Butiá Ltda – Cooperbutiá, do município de São Pedro do Butiá-RS, no Programa de Aquisição de Alimentos. Inicialmente apresentaremos um breve histórico da região das Missões, e o contexto regional da comercialização de alimentos.

Na pesquisa de campo subdividimos as entrevistas em três públicos, além da Cooperbutiá: I - Os agricultores beneficiários; II- Os agricultores não beneficiários e; III- As entidades locais. O trabalho de campo foi realizado nos meses de junho e julho de 2008, comportando 20 entrevistas entre os três segmentos.

Por conseguinte, a Cooperbutiá executa o programa desde 2007, com uma peculiaridade em relação às demais experiências. A grande maioria dos alimentos é destinada para outro município, Santo Ângelo, através de cestas de alimentos doadas às entidades sociais, como Núcleos de bairros, Associação de Recicladores, entre outros.

Neste sentido, estabeleceu-se uma relação entre instituições locais/regionais, quando se criou o conselho gestor do PAA, numa parceria entre os municípios de São Pedro do Butiá e Santo Ângelo. Foram necessários, encontros reuniões e diálogos entre entidades do poder público e sociedade civil dos municípios, preponderantemente de Santo Ângelo, beneficiário dos alimentos.

Além do PAA, a Cooperbutiá faz parte de uma Central de Cooperativas da Agricultura Familiar, composta de 12 cooperativas nas regiões das Missões e da Fronteira Noroeste. O objetivo desta central é a descentralização da comercialização, havendo trocas de alimentos entre os municípios, formando uma rede de comercialização.

Considerando a distribuição de alimentos, Castro (1957) aponta como um fator preponderante na compreensão do tema, em que a fome não é um problema ocasionado por fatores naturais, mas pelas “estruturas econômicas defeituosas”, ou seja, o clima as intempéries não se constituem como principais causas, e sim a distribuição e o acesso aos alimentos. Cabe aqui mencionar que, no caso do PAA, consideramos os circuitos curtos ou as cadeias curtas de comercialização, fundamentais para que os alimentos possam estar acessíveis aos consumidores, bem como atender às demandas locais/regionais.

Considerando as relações interinstitucionais, estabelecidas pela Cooperbutiá, como sendo um arranjo institucional, de cadeias curtas de comercialização, tal como Sonnino & Marsden (2005, p.188) reportando-se a Allen *et al.*(2003) afirmam que:

O local recorre ao regional, fornecendo aquelas ligações de produção e o consumo em torno de locais particulares, por outro lado, recorre aos locais e, através deles, ao produto diferenciado [...] com características particulares de um “terreno” ou território.

Trataremos neste trabalho destas relações enquanto cadeias curtas de comercialização, da forma como é estabelecida a comercialização local/regional e de como os alimentos produzidos atendem a públicos diferenciados na própria região, via PAA.

### **1.1 Justificativa e problemática da proposta**

A temática da questão alimentar é objeto de inúmeras discussões e pesquisas. Dentre essas discussões, o PAA tem emergido através de um projeto maior, construído por organismos governamentais e não-governamentais. Todavia, os resultados do programa após seis anos de sua criação, permitem perceber que os acúmulos de informações sobre ele ainda são relativamente escassos.

Além disso, o PAA encontra-se em constante renovação, uma vez que ainda não está concluído. Ou seja, várias modificações são efetuadas, objetivando facilitar sua execução e o atendimento de novas demandas que permanentemente surgem (MÜLLER, 2007a).

No âmbito nacional já existem alguns trabalhos desenvolvidos por órgãos oficiais sobre avaliações do referido programa. Porém, neste trabalho não nos propomos necessariamente a aprofundá-los, mas sim trazermos alguns instrumentos que nos oferecem uma visibilidade geral do programa, podendo este ser considerado uma política de comercialização diferenciada das demais que o antecederam. Para tanto, procuraremos destacar suas formas de execução, bem como, as consequências e/ou suas problemáticas específicas.

A Política de Garantia dos Preços Mínimos - PGPM (desde 1943) é considerada uma das primeiras políticas agrícolas em que o Estado aporta recursos na agricultura de forma intensiva. Até 2003, apenas a PGPM atuava como instrumento na comercialização e fortalecimento da produção e o equilíbrio dos preços, porém, não havia distinção sobre a origem dos produtos. Com a inclusão do PAA no rol de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, foram incluídos os agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

No contexto do PAA e da segurança alimentar, os entes federados recentemente passam a ter um papel mais incisivo na conjuntura. Os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea(s) são um exemplo. No período pós-Constituição de 1988, os municípios passaram a ter várias atribuições, através da tomada de decisões, principalmente por via dos conselhos municipais.

Neste sentido, os conselhos são responsáveis por identificar os resultados, os caminhos seguidos, os arranjos institucionais locais<sup>4</sup>, enfim, por zelar que o Estado e interlocutores locais andem juntos, assumindo o desafio de identificar se os recursos aplicados estão gerando resultados concretos, ou apenas atendendo a uma demanda momentânea, específica ou assistencialista.

O ponto de partida da pesquisa não é necessariamente o local de estudo. Parte-se do conhecimento do programa em termos gerais e fundamentais, e com uma avaliação da questão da fome, que por longos períodos foi apontada como um problema simples de ser sanado. Porém, comprovou-se que não basta garantir apenas a produção de alimentos em quantidade suficiente. A distribuição, as formas de acesso, a necessidade de recursos, enfim, vários outros fatores influenciam na solução de tal problema, bem como a especificidades de cada município.

Em termos geográficos, o município de São Pedro do Butiá está inserido na região das Missões no Noroeste do Estado. Segundo dados do IBGE, as Missões são umas das regiões mais pobres do Rio Grande do Sul, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é um dos mais baixos. A estrutura fundiária se caracteriza pelas pequenas propriedades, e cerca de 80% das propriedades possuem até 20 hectares.

Diante destes fatos, propomos analisar o PAA enquanto política pública voltada à agricultura familiar. Consideramos pertinente realizar uma análise acerca das ações desenvolvidas, das dificuldades encontradas, dos benefícios do programa, bem como das perspectivas de manutenção, não apenas das aquisições em nível local, mas a forma como ocorre a geração de renda dos 430 associados da Cooperbutiá. Esta é a executora do PAA em São Pedro do Butiá, entretanto, é importante mencionar que esta também produz alimentos que são destinados para outro município. Com isso, consideramos elementar tratar não apenas o PAA especificamente, mas a sua relação pós implantação do programa e as relações institucionais provocadas em virtude do mesmo.

---

<sup>4</sup> Arranjos institucionais, segundo Frey (2000), são resultados de negociações entre atores políticos, compreendendo padrões de comportamento existentes e pretendidos pelas instituições políticas.



Porém, não podemos deixar de levantar um questionamento relevante: na situação em que o PAA se encontra, em caráter provisório, sem garantias de permanência a médio/longo prazo, de que forma os agricultores irão comercializar seus produtos, tendo em vista que, em termos locais, a demanda é relativamente pequena?

Diante desta situação buscamos construir nossa justificativa. Levamos em conta alguns aspectos como população, caracterização da agricultura e volume de alimentos comercializados via PAA no município de São Pedro do Butiá. Podemos assim dizer que haverá uma dificuldade do município em manter suas aquisições após o término do PAA, bem como de traçar estratégias para viabilizar as agroindústrias ou propriedades familiares, através da comercialização no mercado local.

Os dados e informações obtidos preliminarmente nos indicam a seguinte questão: como e onde vender os produtos no mercado local/regional (e de que forma), em quantidade próxima ou similar ao PAA, após a conclusão dos contratos ou ao corte de recursos por parte do governo? Isto implica em buscar conhecer quais estratégias estão sendo seguidas pelos proponentes, bem como pelos atores ou instituições locais no atendimento desta possibilidade, até então factível.

## **1.2 Objetivos Gerais**

A presente pesquisa buscou enfatizar aspectos relacionados às transformações e perspectivas de fortalecimento da agricultura familiar no médio e longo prazo, decorrentes do PAA. Porém, não buscamos focar aspectos necessariamente relacionados à avaliação<sup>5</sup> da referida política pública (PAA), dada a existência de várias experiências semelhantes no Brasil.

No caso do município de São Pedro do Butiá, objetivamos conhecer as inter-relações existentes e ocasionadas pela inserção do PAA, bem como a dinâmica local/regional proporcionada pela relação com Santo Ângelo, sendo este o “beneficiário consumidor” dos alimentos produzidos pelos agricultores associados da Cooperbutiá, haja vista a inexistência de entidades (creches, hospitais e APAEs) passíveis de serem beneficiadas pelo programa no município-sede da cooperativa (São Pedro do Butiá).

---

<sup>5</sup> Segundo Zimmermann (2007), são vários os trabalhos acadêmicos, que buscam apenas avaliar determinadas políticas públicas, porém carecem de um aprofundamento maior de seu processo de construção.

Outro objetivo foi identificar as diferentes visões sobre a política pública nas esferas institucionais e de base, neste caso os agricultores beneficiados e não-beneficiados pelo programa.

Os agricultores beneficiários do PAA são sócios da Cooperbutiá. Neste sentido buscamos compreender a forma como os mesmos se inseriram no PAA, os desdobramentos provocados por este processo e as motivações e percepções dos agricultores frente às possibilidades de geração de renda não apenas no curto prazo, dadas as condições do programa, a fim de verificar se de fato, esta experiência está promovendo a melhoria das condições de vida da população envolvida. Ademais, identificar se o programa se traduz em um elemento estratégico nas possibilidades de promoção do desenvolvimento rural.

### **1.3 Objetivos Específicos**

No presente trabalho, elencamos os seguintes objetivos específicos:

- (I) Identificar as motivações e formas de implementação do PAA, junto aos atores envolvidos na concepção do programa, levando-se em conta seu caráter temporário<sup>6</sup>;
- (II) Identificar os alimentos adquiridos pela Cooperbutiá no atendimento de suas demandas locais;
- (III) Identificar os desdobramentos provocados após a implantação do PAA e seus impactos em termos locais referente às “estruturas resultadas/estimuladas” numa perspectiva de manutenção da comercialização dos alimentos.

### **1.4 Metodologia**

O universo da pesquisa teve como ponto de partida a Cooperbutiá, que possui uma história estruturada na busca de alternativas de geração de renda, frente ao processo de

---

<sup>6</sup> Período de um ano, podendo ser renovado, conforme a modalidade do programa e/ou o convênio realizado.

desmantelamento das pequenas propriedades provocado pelas culturas de grãos e, especificamente, pelo monopólio das multinacionais na compra do leite (*in natura*). Parte-se assim, da análise de uma organização própria dos agricultores, que teve inicialmente na produção de leite sua principal atividade.

Aos poucos, outras atividades e projetos, entre eles o PAA, passam a fazer parte do dia-a-dia da cooperativa. Ocorre que há agricultores que produzem alimentos para o programa e outros agricultores que não produzem. Neste sentido, buscamos trabalhar em nossa pesquisa com agricultores que acessam e que não acessam o PAA.

Inicialmente, realizamos o contato diretamente com a Cooperbutiá, para tratar da possibilidade de realizar o estudo juntamente a esta instituição, tendo em vista o acesso de recursos obtidos pela referida cooperativa em diferentes áreas, bem como o volume de recursos repassados ao município em outras ações, não apenas referentes ao PAA.

A principal referência foi o Presidente da cooperativa, o qual muito colaborou no dimensionamento da pesquisa e do público ao qual nos reportaríamos. Com isso, nos remetemos ao estudo através desse diálogo, buscamos identificar os agricultores a serem entrevistados, levando-se em conta os beneficiários ou fornecedores de alimentos ao PAA e aos não beneficiários.

Como o programa estava sendo executado na sua terceira edição, buscamos priorizar as entrevistas com agricultores que desde 2007 acessaram o PAA, ou seja, que permaneceram enquanto beneficiários durante o período de 2007 a 2009. E, também agricultores não beneficiários, que inicialmente tivemos dificuldades em identificá-los, mas no decorrer das entrevistas, conseguimos algumas indicações.

Quanto às entidades, localizamos as principais instituições locais que de uma forma ou de outra trabalham com agricultores familiares. Com isso, buscamos tomar conhecimento da forma e/ou arranjos construídos inicialmente na constituição do PAA no município de São Pedro do Butiá.

Em relação as origem das informações elas se dividem em dados primários e secundários. Segundo Marconi e Lakatos (2003), os dados primários são dados obtidos diretamente na fonte, ou seja, diretamente com os entrevistados.

Os dados secundários se referem às pesquisas realizadas em materiais prontos ou disponíveis para consulta como no caso da revisão bibliográfica que foi realizada. Em termos locais, obtivemos acesso ao material produzido sobre a história de São Pedro do Butiá, que contém elementos socioculturais da formação do município, remontando há cerca de cem anos de colonização e ocupação do município.

Também buscamos leituras em diferentes fontes de informações. Inicialmente em pesquisas realizadas referentes ao tema em dissertações, teses, artigos científicos, avaliações do Programa em diversos estados, entre eles o Rio Grande do Sul e nos *sites* dos organismos responsáveis pela implementação e execução do PAA, como a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, bem como os dados estatísticos oficiais (disponíveis na Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, entre outros).

Buscamos, no universo da pesquisa, organizar o roteiro de entrevistas, os quais dividimos em quatro grupos: I) As Entidades locais (APÊNDICE A); II) A Cooperbutiá (APÊNDICE B) como entidade executora do PAA; III) Agricultores beneficiários (APÊNDICE C); IV) Agricultores não beneficiários (APÊNDICE D).

A escolha dos participantes e do conteúdo a ser abordado foi orientada pela afirmação de Alvez-Mazzotti & Gewandsznajder (2004, p.162), de que:

[...] a escolha do campo onde serão colhidos os dados, bem como dos participantes é proposital, isto é, o pesquisador os escolhe em função das questões de interesse do estudo e também das condições de acesso e permanência no campo e disponibilidade dos sujeitos.

A fim de investigar os excluídos do processo, ou que não quiseram participar do PAA. Procuramos verificar as motivações iniciais que levaram o “não beneficiário” a deixar o Programa ou simplesmente não ter participado dele, apesar de ter tido a oportunidade. Alvez-Mazzotti & Gewandsznajder (2004, p.163) reportando-se à Miles e Hubermann (1984) afirmam que:

[...] o fato de que a tendência de procurar os ‘atores principais’ do fenômeno estudado pode resultar na perda de informações importantes e recomendam que se investiguem também os coadjuvantes, os excluídos [...] na avaliação de um determinado programa desenvolvido, além de ouvir os membros da comunidade que participam do programa, deve-se ouvir também aqueles que não quiseram participar ou desistiram em meio ao processo.

Com isso, realizamos entrevistas junto aos agricultores não beneficiários do PAA, os quais, apesar de seu pequeno número, puderam observar aspectos que contribuiram para uma nova visão do objeto estudado.

Quanto às amostragens, identificamos os entrevistados através de amostras intencionais, levando-se em conta a diversidade dos participantes. Segundo Natalino (2004),

as amostras são importantes para garantir a validade das inferências propostas pelo pesquisador a partir dos dados coletados.

Tratando das amostras intencionais, Thiollent (2004, p.62) afirma que:

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

Com isso, enfatizamos que esta consideração se refere às entidades locais, as quais especificamente relacionamos, que tiveram participação direta ou indireta na implementação do PAA. Além disso, poderiam contribuir principalmente na coleta de dados.

A coleta de dados foi realizada através de entrevista semi estruturada. Thiollent (id., p.64), tratando da pesquisa-ação, reportando-se à coleta de dados, afirma que:

Independente das técnicas utilizadas os pesquisadores e participantes comuns procuram a informação que é julgada necessária para o andamento da pesquisa, respondendo a solicitações do seminário central. É claro que os grupos podem fornecer outras informações que não estavam previstas o que permite aumentar a riqueza das descrições.

As entrevistas foram semi estruturadas, buscando extrair informações além do objeto proposto. Segundo Rubin & Rubin (1995) *apud* Alvez-Mazzotti e Gewandsznajder (2004), entrevistas semi estruturadas são mais focalizadas, as perguntas são específicas, porém o entrevistado tem a liberdade de responder com seus próprios termos.

Após a identificação dos agricultores a serem entrevistados, através dos nomes e endereços fornecidos pela Cooperbutiá, estabeleceram-se os primeiros contatos e foi sendo posteriormente elaborada a agenda de visitas às propriedades, bem como nas instituições.

A identidade dos entrevistados e entrevistadas foi preservada, conforme o Quadro 1:

QUADRO 1 - Relação das entrevistas realizadas em São Pedro do Butiá

<b>AGRICULTORES BENEFICIÁRIOS</b>	<b>ESCOLARIDADE</b>
Entrevistado 1	1º grau incompleto
Entrevistado 2	1º Grau
Entrevistado 3	1º Grau
Entrevistado 4	1º grau incompleto
Entrevistado 5	1º Grau
Entrevistado 6	1º Grau
Entrevistado 7	1º Grau
Entrevistado 8	1º Grau
Entrevistado 9	1º Grau
Entrevistado 10	2º Grau
<b>AGRICULTORES NÃO -BENEFICIÁRIOS</b>	<b>ESCOLARIDADE</b>
Entrevistado 1	2º Grau
Entrevistado 2	1º grau

Entrevistado 3	1º grau	
Entrevistado 4	1º grau	
<b>ENTIDADES DE SÃO PEDRO DE BUTIÁ</b>	<b>CARGO</b>	<b>ESCOLARIDADE</b>
Emater	Extensionista Rural	2º grau
Cooperbutiá	Presidente	2º grau
Prefeitura Municipal - PM	Assessor de Projetos	3º grau
Secretaria Municipal da Agricultura - SMAG	Secretário	2º grau
Secretaria Municipal da Educação - SMEC	Supervisora	3º grau
Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR	Presidente	2º grau

Fonte: Elaborado pelo autor (2008).

No decorrer do trabalho a identificação das entrevistas referente aos agricultores (beneficiários e não beneficiários do PAA) será numerada e com siglas. As entrevistas nas entidades serão citadas através do nome, da seguinte forma:

- I. Agricultores Beneficiários: serão identificados como “Entrevistado 1 – AB”;
- II. Agricultores não beneficiários: serão identificados como “Entrevistado 1 – ANB”;
- III. Entidades: Serão identificadas como “Entrevistado Entidades – Nome da Instituição”.

As entrevistas foram realizadas nas propriedades ou residências dos entrevistados, o que permitiu de certa forma, acesso a informações além daquelas previstas no roteiro, mais enriquecidas com observações das realidades locais, e com maiores detalhes dos entrevistados.

As entrevistas foram gravadas, visando coletar informações que poderiam não ser registradas manualmente no momento das conversas. Neste sentido, solicitávamos ao entrevistado a possibilidade de realizar as gravações, o que ocorria com sua concordância.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR E À SEGURANÇA ALIMENTAR**

Neste capítulo abordaremos diversos aspectos relacionados à agricultura familiar e à segurança alimentar. Propomo-nos fazer menção inicialmente ~~sobre~~ à caracterização da agricultura familiar, num breve resgate histórico, seguindo com a abordagem do tema da segurança alimentar, o qual, posteriormente, conduz às demais abordagens envolvendo a problemática da fome.

Neste sentido, iremos abordar alguns instrumentos de políticas públicas desenvolvidos pelo Estado ao longo dos anos, relativas ao abastecimento alimentar, e sua relação com a categoria de agricultores familiares, os quais, apenas recentemente, têm sido reconhecidos através de ações do Estado com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos.

### **2.1 A Agricultura Familiar como elemento do abastecimento alimentar**

Na literatura que trata sobre a agricultura há diferentes categorias sociais para explicar, em especial, a designação de “camponeses” ou então “agricultores familiares”.

Segundo Wanderley (1996), a denominação agricultura camponesa não se identifica por uma agricultura de subsistência, mas pode ser entendida como uma forma particular de agricultura familiar, visando a sobrevivência da família. No Brasil ela tem uma particularidade, por estar ligada aos processos sociais, através das lutas pelo espaço produtivo, bem como de ocupação para a própria família. Outras conceituações sobre a agricultura camponesa, são tratadas por Wolf (1976) e Mendras (1984).

A agricultura familiar é apontada por representar uma diversidade de elementos que a caracterizam, compreendida como aquela que ao mesmo tempo é proprietária dos meios de produção e assume o trabalho no estabelecimento produtivo (WANDERLEY 1996, p.2).

Para Pretto (2005, p.27), o conceito de “agricultor familiar” surgiu na década de 1990, em substituição ao conceito de “colonos”, “trabalhadores rurais” ou “pequenos agricultores”.

Historicamente estes agricultores que possuem pouca extensão de terras têm sido excluídos das políticas públicas do Estado.

Ainda em relação à abordagem sobre a agricultura familiar, ela tem historicamente sido tratada com desigualdade na aplicação dos recursos públicos, principalmente no período dos consideráveis ou altos investimentos, envolvendo financiamentos agrícolas. Schneider (1999), afirma que o termo “agricultor familiar”, inicialmente, teve uma compreensão política, motivada pelos movimentos sociais, principalmente a partir de 1980, por ocorrência de uma massiva mobilização desta categoria de agricultores excluída do acesso às políticas públicas.

No presente trabalho, utilizaremos o termo agricultor familiar sendo aquele caracterizado através da Lei 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, a qual abordaremos logo adiante.

Copetti (2008), assim como Pretto (2005), afirmam que o termo agricultura familiar ganha expressão em nível nacional a partir da década de 1990, quando discursos de movimentos sociais, de órgãos governamentais, assim como de estudiosos procuraram demonstrar a importância da agricultura familiar na produção de alimentos e na geração de renda para o país.

A partir deste período o tema ganha espaços em debates acadêmicos, os quais envolvem esta categoria social denominada de “agricultura familiar”. Reflexões em torno da diversidade de temas relacionados a esta questão da agricultura familiar também começam a ser debatidas, tais como as questões de gênero, diversidade cultural e organização política dos agricultores.

A publicação do relatório “Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto”, relatório do Convênio FAO/INCRA (2000), composto de estudos que conceituam o que é a agricultura familiar, revelou que existiam em 2000 quase 5 milhões (4.859.864 mais especificamente) de estabelecimentos rurais no país. Destes, quase 4,2 milhões (4.139.369) são considerados familiares, ou seja, 85,2% do total dos estabelecimentos, ocupando uma área de 30,5 % do total e sendo responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção Nacional (VBP).

Porém, a agricultura familiar recebe apenas 25,3% dos recursos para o financiamento agrícola no país. Na região Sul, a parcela da agricultura familiar atinge 90,5% dos estabelecimentos rurais.



Não nos propomos a estudar valores referente aos investimentos realizados na agricultura. Apenas enfatizamos que a grande maioria dos estabelecimentos de agricultura familiar são responsáveis por uma considerável parcela do abastecimento alimentar do país. Assim, como afirma o Plano Safra Mais Alimentos (p.3, 2008/09), “um dos pilares da agricultura brasileira é o conjunto de políticas públicas que fortalecem a vocação e o potencial agrícola do País, principalmente da agricultura familiar”.

Segundo Veiga (2001) atualmente os agricultores familiares brasileiros são em torno de 80% dos agricultores e trabalhadores na agricultura. São ainda responsáveis por pelo menos 40% da produção agrícola e detêm apenas 30% das terras destinadas para produção de alimentos.

Neste sentido, a agricultura familiar tem grande importância estratégica na produção de alimentos e teve, recentemente, seu reconhecimento através da Lei 11.326/2006, que veio ao encontro de necessidades da agricultura familiar e estabelece algumas características e princípios na formulação das políticas públicas para este público. Assim, considera-se agricultor familiar aquele que:

- Não tenha área superior a 4 módulos fiscais<sup>7</sup>.
- Utilize mão-de-obra predominante da própria família nas atividades econômicas da propriedade.
- Tenha renda familiar oriunda de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento.
- Dirija seu estabelecimento com sua família.

Esses são os elementos norteadores do público beneficiário das políticas relacionadas à agricultura familiar.

Quanto aos princípios da agricultura familiar, a Lei busca levar em conta a descentralização, a sustentabilidade ambiental, social e econômica, a equidade na aplicação das políticas, respeito aos aspectos de gênero, geração de renda e etnia.

Além disso, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais tem o compromisso de promover o planejamento e a execução das ações, com a finalidade de atender as áreas que envolvem o acesso ao crédito, infraestrutura,

---

<sup>7</sup>Modulo fiscal é a unidade de medida em hectares (ha) fixada aos municípios, levando em conta os seguintes critérios: tipo de exploração predominante no município, renda obtida com essa exploração, outras explorações existentes que tenham representatividade e que atendem ao conceito de propriedade familiar. Mais informações disponíveis em <http://www.incra.gov.br>.

<sup>8</sup> Sesmarias eram consideradas os lotes de 4.356 hectares de terras (uma légua quadrada) doados pelos donatários das capitâneas hereditárias, com a condição de que fossem exploradas economicamente.

assistência técnica e extensão rural, comercialização, agroindustrialização, associativismo/cooperativismo, entre outras ações.

Destacamos a questão da comercialização e agroindustrialização como sendo um dos elementos relacionados, diretamente, ao Programa de Aquisição de Alimentos. Desta forma, não observa-se apenas o aspecto produtivo/comercial, mas também, o benefício desta política a grupos em situação de insegurança alimentar.

Percebemos, assim, uma inter-relação, direta ou indireta dos programas de outros ministérios com as políticas voltadas à agricultura familiar, visando o abastecimento alimentar. Por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS é o principal responsável pelas articulações de segurança alimentar, relativas a políticas chamadas intersetoriais, neste caso da produção ao consumo de alimentos.

Neste sentido, Maluf (2007) considera o enfoque da intersetorialidade como fundamental na proposição das políticas sociais e estas, por conseguinte, relacionadas à interação entre diversos organismos ou instituições (conselhos, ministérios, sociedade civil, etc).

No próprio enfoque de Segurança Alimentar e Nutricional-SAN que se define como intersetorial e, portanto, busca a correspondente integração das ações. Em termos operacionais, tais ações dariam origem aos fluxos de interdependência resultantes das decisões integradas envolvendo mais de um setor de governo e agente social e acarretando operações conjuntas (MALUF, 2007, p.147).

Neste contexto de criação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, não podemos deixar de citar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que foi instituído em 1996 e muito contribuiu para financiamentos desta categoria de agricultores, o qual abordaremos mais adiante.

## **2.2 Segurança Alimentar e as Políticas Públicas**

Quando tratamos da agricultura familiar, geralmente abordamos assuntos ligados à questão alimentar, à fome e às políticas correlacionadas ao tema. Isso nos remete destacar também os arranjos institucionais nos processos de construção e de implementação de políticas públicas dirigidas à segurança alimentar e ao combate à fome.

Neste tópico abordaremos alguns mecanismos institucionais, entre eles o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea. Estes são dois conselhos relevantes nas definições das políticas de segurança alimentar no Brasil. O primeiro tem como finalidade a interação de programas como o combate à pobreza e a agricultura familiar, sendo um elemento estratégico na determinação das diretrizes das políticas públicas para a agricultura familiar. O segundo é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que é responsável pelas políticas de segurança alimentar do governo federal.

Ambos são compostos por membros governamentais e não-governamentais, considerados como sendo “arranjos institucionais”. Zimmermann (2007), utilizando-se deste conceito, com base em Frey (2000), faz uma consideração ao processo de execução do PAA.

Os arranjos institucionais são resultado de negociações entre atores políticos, compreendendo os padrões de comportamento existentes e pretendidos pelas instituições políticas, permite concluir que a articulação formada para executar o PAA (o grupo técnico Interministerial e o próprio CONSEA, tendo no MDA e na CONAB seus operadores) pode ser considerado um arranjo institucional (ZIMMERMANN, 2007. p.6).

Neste sentido, Farah (2000) aponta que para a construção de “novos arranjos institucionais”, nas experiências municipais, é necessário estabelecer novas formas de articulação entre o Estado a sociedade civil e o mercado. Isto permitirá a inclusão de novos atores na formação e implementação de políticas públicas locais. Na seqüência trataremos sobre o condicionamento da desigualdade e suas problemáticas em torno da questão alimentar.

### **2.2.1 A desigualdade social e a questão alimentar**

Ao tratar da questão alimentar, consideramos necessário abordar alguns aspectos importantes da história da agricultura brasileira, que traz consigo um processo de concentração da propriedade da terra com o desenvolvimento do capitalismo via latifúndio (STEDILE, 1994. p. 39).

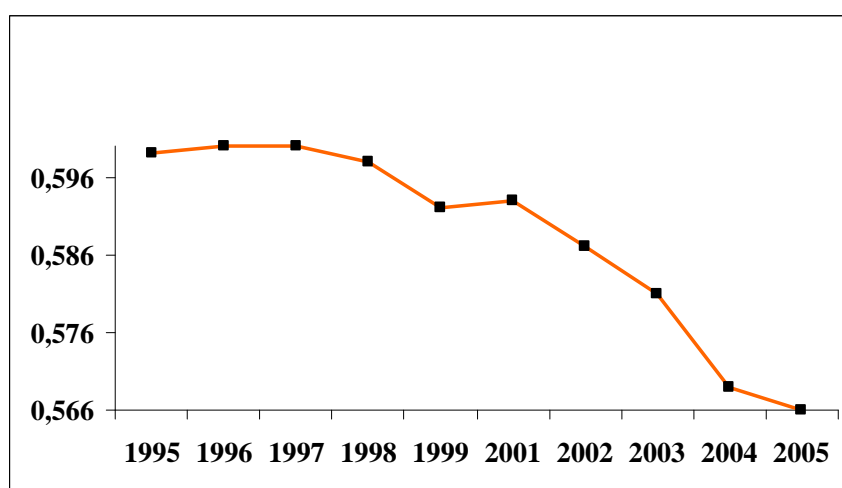
No processo de colonização do País, sobre o comando da coroa portuguesa, cria-se a Lei das Sesmarias<sup>8</sup> e posteriormente a Lei das Terras, que acabam viabilizando a

concentração de grandes extensões de terras. Havia inclusive uma imprecisão de seus limites sendo que as mesmas eram adquiridas por doação, compra ou herança. A própria Coroa portuguesa incentivou a concentração de terras através deste processo.

De certa forma, e seguindo a lógica da colonização do Brasil, todos esses processos resultaram na atual situação da agricultura em aspectos referentes à concentração da renda, o que, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA faz do Brasil um dos países com maior índice de concentração de renda do mundo. O indicador utilizado para se chegar a este resultado é o Índice de Gini<sup>9</sup> que mede o grau de concentração.

No gráfico 1, visualizamos a “evolução” da desigualdade na renda familiar, em que até 2001 permanecia relativamente constante a concentração, após este período a queda do índice é mais acentuada.

**GRÁFICO 1** - Evolução na desigualdade da renda familiar no Brasil (1995-2005):



Fonte: Barros, 2006

Bahia (2003) afirma, com base nos dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que no período de 1967 a 1999, o índice de concentração (de terras) permaneceu praticamente o mesmo, inclusive teve uma pequena elevação no Índice de Gini, de 0,831 para 0,854. Já, em 2000, este índice baixou para 0,802, porém não podemos dizer que isto é algo representativo, pois a metodologia de análise foi alterada neste período.

<sup>9</sup> Índice de Gini é um parâmetro internacional de medida da desigualdade. Foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini, objetivando medir o grau de desigualdade na distribuição referente a indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Varia de 0 (zero) a 1(um) sendo zero quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), e 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula. Não mede a riqueza ou pobreza de um País.

Segundo o IPEA (2008, p.139) “De 2001 a 2005 o principal componente de ganho de bem-estar se deu pela redução da desigualdade de renda”.

A especulação fundiária, como fonte de acumulação tem sido possível principalmente em locais onde o desenvolvimento capitalista tem se instaurado. Assim, Gorender (2004, p.24) afirma que:

A terra que, por si mesma como terra nua, não tem valor, mas apenas preço, passou a funcionar no Brasil como ‘reserva de valor’, como forma de entesouramento. Este é o ônus do desenvolvimento agrário brasileiro, que se combina com as taxas altíssimas de renda da terra, exorbitantes para qualquer país capitalista desenvolvido.

O autor também atribui ao que ele chama de “pequena exploração agrícola”, a *responsabilidade pelo abastecimento alimentar* das populações urbanas. Neste contexto, a agricultura familiar, segundo Kageyama e Bergamasco (1989), é responsável por representar mais de 70% das propriedades rurais do País.

Graziano da Silva (1987), demonstrou a importância da pequena produção na oferta de alimentos. Porém, identificou que a produção estava em declínio. O autor afirma que o problema alimentar brasileiro perdia sua relação com a questão agrária para se transformar exclusivamente numa questão de renda. Esta citação leva à reflexão sobre formas de produção de alimentos, qual o viés que determina produzir um determinado produto e não outro.

O esgotamento do modelo de substituição das importações e a diminuição dos subsídios, a partir de meados da década de 1980, tiveram reflexos negativos na economia, tanto que este período ficou conhecido como a “década perdida” ou “década perversa”, pois o crescimento econômico esteve relativamente estagnado, se comparados aos períodos anteriores. Entre os anos de 1980 a 1983 ocorrem quedas de produção, relativamente pequenas, em relação ao PIB agropecuário, conforme podemos visualizar, na Tabela 1:

TABELA 1 - Evolução do PIB no BRASIL (1960 a 1990):

<b>Década</b>	<b>PIB (%)</b>
1960	6,17
1970	8,63
1980	1,57
1990	2,65

Fonte: BACEN, 2005.

Com o início da década de 1980, a inflação em alta e a relativa diminuição do crédito rural, devido ao corte dos subsídios implícitos. A Política de Garantia dos Preços Mínimos –

PGPM passou a ter um papel fundamental, principalmente em meados da década de 1980, com a diminuição do crédito subsidiado. A PGPM passa, a partir desse período, a ter importância significativa na conformação do crédito, dado que os preços mínimos eram considerados remuneradores, atendendo os custos de produção.

### 2.2.2 A distribuição e o abastecimento de alimentos

Abordar temas complexos e multifacetados como o da fome e do abastecimento alimentar implica necessariamente em tratar desses temas que há vários anos vinham sendo sinônimos de descaso. A fome não era reconhecida como problema social pelos governantes, e sim considerada como um tabu, tal como enfaticamente explicado por Josué de Castro<sup>10</sup> (1957), bem como apontado por Gonçalves e Fernandes (2007) em “*Josué de Castro: Vida e Obra*”. Aspectos relacionados à produção agrícola, inevitavelmente são perpassados pelas ações dos governos. Porém, outros aspectos culturais, econômicos e geográficos, interferem no abastecimento alimentar dos povos, nos seus hábitos alimentares e, conseqüentemente, na saúde da população.

As experiências das guerras nos revelam uma questão fundamental. Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Com isso, não apenas o termo segurança alimentar é utilizado pela primeira vez, mas também, junto a ele surge a importância da soberania que está relacionada ao auto-suprimento em alimentos.

Aos poucos o abastecimento alimentar vem ganhando importância não apenas relacionado com autonomia ou subsistência dos povos, mas também em termos estratégicos de segurança nacional (P.F.Z<sup>11</sup> 2001, p.11), pois interfere diretamente numa necessidade básica da população, a necessidade de alimentar-se.

Com o aumento da população, paralelamente ocorre o aumento da demanda por alimentos. O Japão, de 1945 a 1949, por exemplo, teve um crescimento populacional em torno de 10 milhões de indivíduos, o que afetou diretamente a situação alimentar do País. Castro (1957) explica esta explosão demográfica afirmando que a fome é um dos fatores que contribui para o aumento da população, pois em seus estudos aponta que o indivíduo com

---

<sup>10</sup> Josué de Castro (1908-1973) era médico, geógrafo e antropólogo. Foi o primeiro presidente da FAO. Considerado um dos maiores expoentes da literatura sobre a questão da fome, compreendida com as suas peculiaridades sociais econômicas, culturais e geográficas.

<sup>11</sup> P.F.Z. – Projeto Fome Zero / Instituto Cidadania, 2001.

determinadas deficiências nutricionais está mais propenso à reprodução. Neste sentido, afirma que este foi o fenômeno que ocorreu no período pós-guerra (1945/49), apresentando o que chama de “teoria da fome” como o fator determinante da superpopulação regional, ou seja, as consequências das deficiências ocasionadas pela fome refletiam-se no relativo aumento da população.

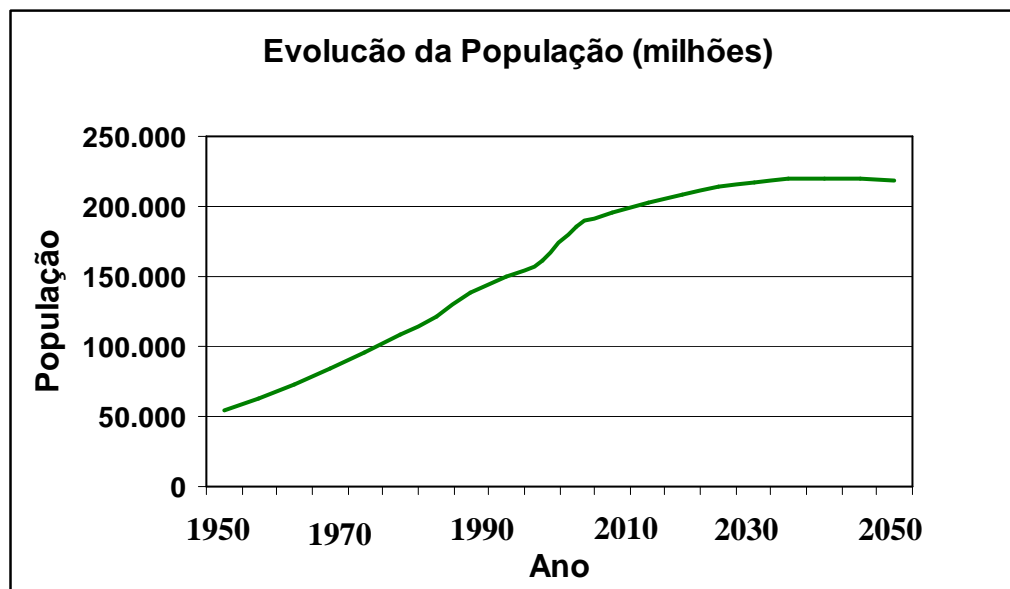
O Japão apresentava, em meados da década de 1950, uma população de 82,5 milhões de habitantes. Com as suas condições internas, era praticamente impossível apenas com a intensificação da produção agrícola atender à demanda alimentar desta população. Neste sentido, Castro afirma que o problema da fome não está relacionado à produção de alimentos.

Na verdade é que não basta produzir alimentos lançando mão de todas as técnicas disponíveis, é preciso que esses alimentos possam ser adquiridos e consumidos pelos grupos humanos que deles necessitam isso porque, se não se proceder à adequada distribuição e expansão dos correspondentes níveis de consumo, logo se formarão excedentes agrícolas, criando-se o grave problema da superprodução ao lado do subconsumo. Daí a necessidade de que a política de alimentação cuide tanto da produção quanto a distribuição adequada dos produtos alimentares, e daí a necessidade de que esta política seja planejada em escala mundial. (CASTRO, 1957, p. 495).

Diante da insuficiência alimentar, o autor enfatiza a importância de considerar os vários aspectos relacionados com a produção, mas também a distribuição dos alimentos, o que, necessariamente, implica na construção de políticas que atendam as pessoas “excluídas”.

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil teve um incremento populacional de forma linear, pelo menos até 2050 e, após este período, o ritmo começa a estabilizar conforme vemos no Gráfico 2:

**GRÁFICO 2 - Estimativa da População do Brasil (1950 a 2050), em milhões:**



Fonte: ONU<sup>12</sup>. Organizado pelo autor.  
 \*a partir de 2008 são estimativas.

Conforme o gráfico, o aumento da população é relativamente linear até os dias atuais. Em 1950 a população girava em torno de 54 milhões, sendo que em 2000 atinge 174 milhões. A projeção é de uma relativa estabilização a partir de 2010.

Este aspecto tem despertado interesse em estudos e debates relacionados à necessidade de diminuir a população para facilitar a resolução de problemáticas relacionadas à questão alimentar, tendo presente, neste caso a teoria malthusiana<sup>13</sup>. No prefácio da obra de Josué de

<sup>12</sup> Disponível em: <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>. Acesso em 20 dezembro de 2008.

<sup>13</sup> A teoria malthusiana foi desenvolvida por Thomas Malthus, sendo que ele foi o primeiro a desenvolver uma teoria populacional, relacionada com a fome. Malthus era preocupado com o crescimento populacional, promovido pela melhoria da qualidade de vida, e alertava para a importância do controle de natalidade, pois considerava que o aumento desordenado da população poderia ocasionar a falta de alimentos.



Castro (1967), escrito por Fernandes e Gonçalves (2008, p. 161), os autores discordam da teoria malthusiana para acabar com a fome, fazendo a seguinte colocação:

Não existe perigo em se ver dobrar a população do mundo, se esta população se compõe de indivíduos capazes de uma ação social, capazes de produzir para sua subsistência e a dos seus [...] O mundo está longe de estar muito povoado.

Entre seus vários trabalhos publicados, Josué de Castro foi um expoente na literatura brasileira e internacional pelo seu pioneirismo na abordagem da fome. Castro construiu suas idéias num período no qual a fome era considerada um tabu. Seus ensinamentos sobre as problemáticas relacionadas com a fome nos servem de referência até hoje.

Outra concepção referente à fome é abordada pela teoria malthusiana, que trata da necessidade de ter um controle de natalidade para não ocasionar problemas de superpopulação e da própria de fome. Não consideramos que faltam alimentos, pois Castro, interpretado por Fernandes e Gonçalves (2008, p. 160) afirma que:

Não são os obstáculos naturais – nem o solo, nem o clima – que tornaram esta tarefa difícil, como tampouco são os fatores de natureza geográficas que produzem geralmente as fomes. Em regra geral, são os fatores sociais, consequência das estruturas econômicas defeituosas.

Neste sentido, é necessário avaliarmos o que realmente pode contribuir para minimizarmos o problema da fome. Maluf (2007) aponta que os primeiros prognósticos alarmistas sobre o abastecimento alimentar, na década de 1970, quando a FAO (*Food and Agriculture Organization*) organizou a Conferência Mundial da Alimentação, em 1974, tinham o enfoque da segurança alimentar voltada à necessidade de aumentar a produção de alimentos, porém:

Nos anos 1980, a coexistência da fome em grandes proporções com a produção mundial de alimentos mais que suficiente para eliminá-la fez com que a FAO e outras organizações passassem a incorporar a questão das condições de acesso adequado aos alimentos pela população enquanto fator determinante da segurança alimentar (MALUF, 2007 p.61).

Com estas afirmações, demonstrou-se que o problema não diz respeito, necessariamente à produção de alimentos e sim às condições de acesso, bem como sua distribuição (MALUF, 2007). Portanto a distribuição dos alimentos merece maior atenção. Quando os autores Fernandes e Gonçalves (2008) afirmam que “não há gente suficiente para

produzir”, não significa que faltam alimentos, mas preponderantemente pessoas que os produzam. Diante destas questões, iremos abordar o contexto em que a fome esta inserida e os desafios existentes nas diversas regiões do planeta.

### **2.2.2.1 O desafio do combate à fome**

Uma das maiores problemáticas ligadas às desigualdades sociais, à exclusão e à fome, são vislumbradas como um processo historicamente constituído. A fome está presente nas diversas regiões do planeta, em especial nos países do hemisfério sul e se manifesta nas suas mais diversas formas, sendo que a cada ano amplia-se o número de famintos, mesmo em regiões produtoras de alimentos.

Na obra “Geografia da Fome”, Castro (1980, p.92) aponta várias consequências da fome, como os problemas de saúde física, que se manifestam ao longo dos anos por um conjunto de fatores, preponderantemente por regimes alimentares deficitários em determinados minerais e ou vitaminas. Tais fatores tiveram por consequência o flagelo de populações inteiras, como por exemplo, de povos da Amazônia, que sofreram de carências alimentares generalizadas, ligadas aos elementos do complexo B.

Essas carências vitimaram os desbravadores do período da exploração da borracha no início do século XX. A deficiência da vitamina B1 foi assunto do Congresso Médico Amazônico de 1939, que apontou que os hábitos alimentares que não contemplavam alimentos frescos como legumes, verduras, manteiga, frutas, entre outros, ocasionavam o *beribéri*, que é uma doença provocada pela deficiência de vitaminas do complexo B.

As carências alimentares ou avitaminoses também são responsáveis por problemas de saúde em várias “áreas de fome” no mundo. Na Índia, em 1935, o médico R.E. Wright denunciou que o País possuía o maior número de cegos do mundo, devido à deficiência de vitamina “A”. No México e na China já se identificavam problemas relacionados à carência dessa vitamina.

Quanto aos aspectos nutricionais, os desequilíbrios e a escassez de alimentos em determinadas regiões do planeta levam a situações extremas provocadas pela fome. No acompanhamento da FAO, e nas experiências dos governos para acabar com a fome, as políticas para sua erradicação, em sua maioria, não são exitosas, pois estas ações investidas

apenas na produção de alimentos em termos quantitativos não foram e não são suficientes para atenuar o problema da fome.

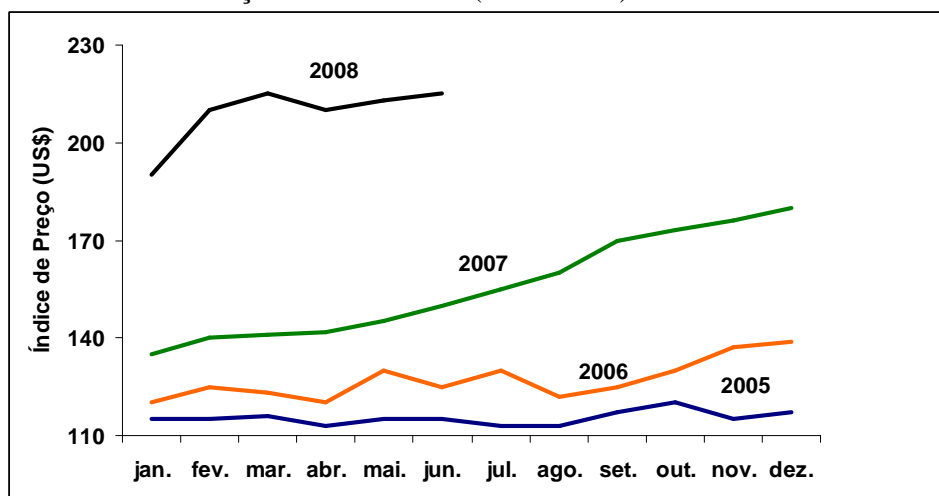
Segundo a FAO, uma das principais causas do elevado aumento da fome no mundo é o aumento dos preços dos alimentos, da crise internacional<sup>14</sup> e da diminuição da ajuda internacional.

Alguns aspectos se destacam como a crise mundial de 1972, que levou governantes e especialistas a repensar as formas de aumentar a produção de alimentos. A crise levou à realização da Conferência Alimentar Internacional de 1974. O problema da fome tentou ser resolvido com a introdução das novas variedades de cereais, incentivadas pela chamada Revolução Verde, considerada a solução definitiva para a fome no mundo.

Chonchol (1987) relata que a Conferência de 1974 tinha como objetivo maior solucionar o problema da fome. As propostas da produção de alimentos no advento da Revolução Verde levaram à intensificação da produção das monoculturas de grãos, com a promessa de contribuir no combate à fome. Metas foram propostas através da Conferência, sendo uma delas a de “em 10 anos (1974/1984) resolver o problema da fome”. Pouco disso ocorreu e, até hoje, buscamos amenizar este mal. Identifica-se que a fome só tem aumentado paralelamente ao aumento dos preços dos alimentos.

Estudos da FAO revelam que o aumento da fome, pelo menos recentemente, tem ocorrido devido principalmente a fatores relacionados aos preços dos alimentos, conforme demonstram os dados apresentados no Gráfico 3:

GRÁFICO 3 - Preço dos Alimentos (2005/2008)



Fonte: FAO (2008)

<sup>14</sup> Neste caso é feito uma referência à continuação da crise alimentar e energética de 2006/08.

Analisando o gráfico e no período (2006-2007) percebe-se um aumento dos preços dos alimentos no mundo. Paralelamente ao aumento dos preços, é identificado um aumento paralelo nos índices de pessoas subnutridas neste período. Enfim, a FAO afirma que há uma correlação positiva entre o aumento de preços dos alimentos e o aumento da subnutrição no mundo.

Para Chonchol (1987) as questões relacionadas à fome são uma das maiores preocupações da humanidade, pois a história nos demonstra que a fome é uma realidade permanente.

Em seus extremos, a fome levava (ou ainda leva) às práticas de canibalismo, ao consumo de animais mortos e de plantas nocivas à saúde. Apesar de enormes progressos realizados nos últimos 100 anos (1878/1978), no crescimento da produtividade agrícola, nem a “fome natural”<sup>15</sup>, nem a “fome social”, desapareceram da face da terra, afirma Chonchol.

Os problemas da fome estão direta ou indiretamente relacionados à desnutrição ou à má nutrição, sendo o primeiro uma redução global e equilibrada do nível de sustentação alimentar e o segundo como o desequilíbrio entre taxas de nutrientes indispensáveis à vida.

Já em 1974 a FAO estimava que 450 milhões de pessoas sofriam de desnutrição constantemente no mundo. Segundo o Banco Mundial, em 1980, esta população atingia 1,13 bilhão de seres humanos. Com o aumento da população, e o relativo aumento do número de desnutridos, de forma permanente, potencializa-se ainda mais esta problemática. Apenas nos anos 1970 iniciam-se estudos relacionados à desnutrição.

Conforme tratamos no decorrer da questão do problema da fome, justamente no capítulo anterior buscamos inicialmente abordar fatores que historicamente tem permitido a fome ser considerada um dos principais problemas da humanidade, pois continua aumentando principalmente nos países em desenvolvimento, em especial na África Subsariana e África do Norte.

#### **2.2.2.2 A fome: onde ela se encontra?**

---

<sup>15</sup> Chonchol denomina “fome natural” como sendo aquela provocada por fenômenos naturais: secas, enchentes, tremores de terra, doenças, ataques de gafanhotos e ratos, etc. A “fome social” é aquela provocada por fenômenos sociais como guerras, a ausência de vias de comunicação, baixa produtividade agrícola, etc.

A FAO (2008)<sup>16</sup>, em seu documento de avaliação sobre a situação da fome, conforme a Tabela 2, chama a atenção para o aumento do número de pessoas que passam fome no mundo ou que estão em situação de fome crônica. O período analisado é de 13 a 15 anos e identifica um aumento de 6 milhões de pessoas famintas nesse intervalo. Mais recentemente, temos um aumento significativo da pessoas atingidas pela fome (mais de 100 milhões) segundo projeção realizada pela FAO. Segue um histórico do aumento da fome no mundo, identificado através das regiões:

TABELA 2 - O aumento da fome no mundo

Período	Nº. pessoas/ fome	Onde a fome está?							
		Índia	Ásia/Pacíf. Exc.China/Índia	China	Afr. Subsar.	Amér.Lat/ Caribe	Afr.N. O.Méd	Países/ Desenv.	Total
1990/92	842 milhões	26%	23%	21%	20%	6%	2%	2%	100%
2003/05	848 milhões	28%	22%	14%	25%	5%	4%	2%	100%
2009	1 bilhão*	-	63,2%**	-	26%	5,2%	4,1%	1,5%	100%

Fonte: FAO (2008); FAO (2009)<sup>17</sup>.

\*Projeção da FAO 2009.

\*\*Neste caso, o alto percentual da Ásia/Pacífico se deve ao fato da inclusão da Índia e China nesta subdivisão, diferentemente dos dados de 1990/2003 em que ambos não incluíam a China e a Índia.

Conforme a Tabela 2, percebemos um relativo aumento da fome, principalmente na África do Norte e Subsariana e na Índia. Porém, os dados disponibilizados pela FAO, em 2009, prejudicam nossa análise. Foram unificados da Ásia/Pacífico com os dados da China e Índia, que nestas três variáveis chegam ao maior percentual de famintos.

Em termos gerais, observamos, segundo a projeção da FAO, um aumento de mais de 15% do número de famintos em apenas cinco anos (2005-2009), algo que nos faz refletir ainda mais sobre este aumento, em especial nas zonas identificadas na tabela.

### 2.2.2.3 O fenômeno da fome no Brasil

<sup>16</sup> FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*). Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Situación de la Nutrición a Escala Mundial - Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, octubre de 2008.

<sup>17</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/icode/>> acesso em 25 junho de 2009.

No Brasil, como nos demais países, a alimentação sempre foi caracterizada pela influência das culturas e sociedades, segundo suas crenças, necessidades ou disponibilidades. No contexto brasileiro, Castro (1957) aponta a influência dos negros na alimentação das fazendas, no período do tráfico negreiro, quando escravos trouxeram da África seus hábitos e ou costumes alimentares.

As condições de alimentação do Congo Belga, de onde se originou boa parte dos escravos, eram caracterizadas pela variedade de plantações de subsistência (CASTRO 1980, p. 133). Isto atribuía aos negros o caráter policultor, pois cultivavam pequenas áreas entre os canaviais. Esta característica, da alimentação diversificada, além da própria resistência adquirida na sofrida viagem nos navios, permitia aos negros melhores (porém ainda precárias) condições de desenvolver as difíceis tarefas em relação aos demais trabalhadores. Eram proibidos de fazer agricultura, porém faziam às escondidas, sendo que os senhores de engenho determinavam apenas o plantio da cana-de-açúcar. Com isso, a alimentação se baseava na farinha de mandioca, o que conferia ao Nordeste brasileiro a condição, entre outros fatores, de uma das zonas mais subalimentadas do país.

Com a abolição da escravatura, a alimentação dos escravos passou a ser mais deficitária, pois os baixos salários mal davam para comprar alimentos. A consequência disso foi a redução imediata do rendimento no trabalho, também considerado como um fator de “uma preguiça consciente”, da rebeldia do negro. Porém, esta fadiga nada mais era que um “mal da fome”.

Nessas condições, quando falamos de Nordeste geralmente associamos a questão da fome ao problema crônico das secas. A esse respeito, Castro afirma que:

Pelo Brasil afora se tem a idéia apressada e simplista de que o fenômeno da fome no Nordeste é produto exclusivo da irregularidade e inclemência de seu clima. De que tudo é causado pelas secas que periodicamente desorganizam a economia da região. Nada mais longe da verdade. Nem todo o Nordeste é seco, nem a seca é tudo, mesmo nas áreas do sertão [...] batemos para demonstrar que a seca não é o principal fator de pobreza ou fome nordestina. Que é apenas um fator de agravamento agudo desta situação cujas causas são outras, mais ligadas ao arcabouço social do que aos acidentes naturais. (CASTRO, 1957. p.260).

Temos uma situação complexa, na qual a fome ocorre por vários fatores, ligada às questões de acesso ou distribuição em relação a cultura dos “senhores feudais”<sup>18</sup>, as

---

<sup>18</sup> Senhores feudais era a denominação dada ao proprietário dos meios de produção, organizada em feudos, que era uma terra nobre de posse do senhor, onde o vassalo (subordinado) utilizava a terra, tendo a obrigação de prestar serviços e pagarem impostos.

“catástrofes climáticas”, as culturas das regiões. Enfim, podemos dizer que ela se limita, na prática, à monotonia alimentar ou à falta de alimentos. Porém, considerando os potenciais em termos fundiários, o Brasil possui uma extensa área, não necessariamente disponível para exploração, porém em condições de produzir alimentos, sendo que estes se concentram em poucos produtos, e a grande parte dos alimentos não chega à mesa de todos. Castro (1957, p.299), aponta como sendo um absurdo o fato de que:

Em meados do século XX se pode exteriorizar através de dados estatísticos que são uma eloquência impressionante. O Brasil com sua enorme extensão territorial representa o mesmo número de propriedades que a França, cuja extensão territorial representa apenas 6% de nosso território.

Além disso, Castro aponta que naquele período, 60% das propriedades eram constituídas por glebas com mais de 50 hectares de terras. Neste sentido, podemos considerar que problemas relacionados ao abastecimento alimentar estão ligados a outros aspectos, muito mais abrangentes, estruturantes e que historicamente configuram nossa realidade.

Mais recentemente, observando a fome no Brasil através de dados da PNAD/IBGE (2009), coletados em 2004, vemos que a fome é caracterizada em diversos estágios. A pesquisa aponta um percentual de 7,7% da população em situação de “insegurança alimentar grave”, a qual trataremos logo adiante. A fome concentra-se no Nordeste e tem sido a fome a maior responsável pelo baixo crescimento demográfico no período compreendido entre 1890 e 1950. Castro (1957) afirma que “na verdade a maior parte das endemias reinantes no Nordeste que ceifam o grosso de vida de suas populações, tem na fome um caráter etiológico de alta significação” (CASTRO, 1961. pág.246).

Os dados da PNAD/IBGE<sup>19</sup> a partir de 2004 passam a compor o “suplemento” segurança alimentar, nas análises das famílias. A inclusão nas análises permitiu classificar os domicílios enquanto quatro denominações: Segurança Alimentar (SA), Insegurança Alimentar Leve (IAL), Insegurança Alimentar Moderada (IA moderada), Insegurança Alimentar Grave (IA grave), conforme a identificação abaixo:

Caracterização dos “estágios” da segurança alimentar segundo a PNAD (2009):

---

<sup>19</sup> A Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD realiza entrevistas nos domicílios buscando a obtenção de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. Na publicação de 2004 a novidade é a investigação suplementar sobre a condição domiciliar de segurança alimentar, que propiciou a construção de indicadores para esta condição.

- **Segurança Alimentar (SA):** Quando todos os integrantes da família tiveram, nos últimos 90 dias antecedentes à entrevista, acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades.
- **Insegurança Alimentar Leve (IA leve):** Quando pelo menos um integrante da família se preocupou com falta de dinheiro para comprar comida. Neste estágio ocorrem arranjos para que os alimentos durem mais.
- **Insegurança Alimentar Moderada (IA moderada):** Neste estágio ocorre perda de qualidade dos alimentos por falta de recursos para adquiri-los. É o início da redução quantitativa dos alimentos para família.
- **Insegurança Alimentar Grave (IA grave):** Quando os integrantes da família passam fome com frequência, sendo “quase todos ou alguns dias” ou “um ou dois dias”, dos 90 dias que antecederam a entrevista. Geralmente está relacionada à falta de recursos dos moradores para a aquisição dos alimentos.

Diante desses estágios de (in) segurança alimentar, os dados da PNAD (2009), na apresentação do “mapa da fome” no Brasil, identificam que há 13,9 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave (IA grave). Este é o estágio mais avançado da fome, identificado através das categorias utilizadas pela PNAD. A Tabela 3 apresenta como o indicador (IA grave) se comporta no País.

TABELA 3 - Pessoas em situação de Insegurança Alimentar Grave por região (Brasil):

<b>Região</b>	<b>IA grave (núm.pessoas)</b>	<b>% em relação à população da região</b>	<b>% em relação ao total / País</b>
Nordeste	7.240.852	14,4%	52,01%
Sul	3.159.437	4,1%	22,7%
Norte	1.899.304	13,2%	13,64%
Sudeste	979.084	3,7%	7,03%
Centro Oeste	643.024	5%	4,62%
<b>Total</b>	<b>13.921.701</b>	-	100%

Fonte: PNAD (2009).

Com isso, observamos que a insegurança alimentar grave, em termos de região, o maior percentual concentra-se no Nordeste e no Norte do País. Em termos quantitativos, observamos o Nordeste e Sul com os maiores índices. Na seqüência, iremos tratar das políticas públicas que historicamente tem sido desenvolvida no país.



#### **2.2.2.4 Uma breve visão sobre as políticas públicas de abastecimento alimentar no Brasil**

As políticas sociais ligadas ao abastecimento alimentar surgem na década de 1930, coincidindo com o processo de industrialização do país. Ações governamentais nas áreas de nutrição e alimentação foram desenvolvidas neste período. Porém, poucos são os dados disponíveis sobre este período.

Em 1938, o governo da época criou a “ração tipo-essencial mínima” (criada pela Lei 399, de 30 de maio de 1938), que estabelece 12 produtos essenciais para compor a alimentação básica da população. Esta denominação é utilizada atualmente, e serve de base para o cálculo da cesta básica<sup>20</sup>.

Mais tarde, em 1940, foi criado o Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social - SAPS, que servia de base para o salário mínimo, criado praticamente no mesmo período. A proposta do SAPS era a de promover a melhoria das condições nutricionais da classe trabalhadora<sup>21</sup>, bem como propiciar uma alimentação acessível, barata, instalando inclusive restaurantes destinados aos trabalhadores.

Em 1945 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação - CNA, com funções de definir a Política Nacional de Alimentação e estimular pesquisas referentes aos problemas de alimentação, trabalhando pela melhoria em relação às deficiências da dieta brasileira (SILVA, 1996).

A partir daí, vários outros programas públicos foram criados, buscando atender determinadas situações (fome e alimentação), e incluídos em planos governamentais, a exemplo do SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, que em seus eixos tratava da questão alimentar como tema primordial. Também é criado em 1953 o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que objetivava atender prioritariamente a assistência alimentar materno-infantil.

Os problemas na comercialização/distribuição dos alimentos também eram uma constante. No fim da década de 1960 ainda persistiam problemas de comercialização de alimentos, principalmente os hortigranjeiros. Não havia locais específicos de comercialização,

---

<sup>20</sup> Informações disponíveis em: <http://www.sei.ba.gov.br>. Acesso em janeiro de 2009.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.encontro2008.rj.anpuh.org>. Acesso em 13 de dezembro de 2008.

que acabava ocorrendo na rua, além do fato de que o transporte dos alimentos era precário, ocasionando muitas perdas<sup>22</sup>.

Naquele período inexistiam políticas efetivas de abastecimento e em 1972 o governo cria o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), com a gestão da antiga Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), atualmente Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Também na década de 1970, a criação do Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição (INAN) foi considerada um marco na configuração de políticas relacionadas ao abastecimento alimentar (PESSANHA, 1998), que foi instituído pelo Decreto nº 70.502, voltado a públicos em situação de insuficiência alimentar.

O INAN foi suporte para criação de vários outros programas, entre eles o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), estruturado conjuntamente com empresários, governos e trabalhadores, visando atender as necessidades alimentares e de saúde dos trabalhadores.

Outra ação é referente ao I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e, mais tarde, em 1976, o II Pronan, que vigorou até 1984 e abrangia diversas ações relacionadas à assistência alimentar e nutricional. Porém, o programa beneficiou basicamente os trabalhadores formais públicos e das grandes empresas privadas das regiões Sul e Sudeste, ou seja, concentrou-se na aplicação de recursos nessas classes e regiões, em detrimento das demais.

Com este quadro, em 1990, é criado o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional - Sisvan, com objetivo de gerar dados e buscar informações frente às problemáticas alimentares e nutricionais e as distribuições geográficas das populações de risco alimentar. Com os crescentes embates e polêmicas em torno das ações assistencialistas do governo federal, o governo Collor de Mello (1990-1992) eliminou boa parte dos programas de alimentação e nutrição.

Esta configuração do contexto político na esfera pública federal, os cortes de recursos dos referidos programas, aliados à divulgação dos dados do “Mapa da Fome do Brasil” pelo IPEA em 1993, foram fundamentais para retomar a busca de programas e ações visando o combate à fome. O referido documento identificava aproximadamente 32 milhões de brasileiros em situação de carência alimentar.

Já na década de 1980, houve um relativo enfraquecimento dos programas relacionados ao INAN. Vasconcelos (2005), afirma que, indiretamente, estes programas voltados à alimentação contribuíram para melhoria da distribuição de renda, bem como para o

---

<sup>22</sup> Informações disponíveis em <http://www.ceasa.es.gov.br/?p=11> . Acessado em janeiro de 2009.

estabelecimento de mercados institucionais e para a diminuição da desnutrição infantil (de crianças até quatro anos). Consideramos que esta seja uma das primeiras experiências, com objetivos específicos, a estabelecer relações entre produção e consumo de alimentos, via programas governamentais.

Com isso, ocorre a mobilização da sociedade civil, e diversas instituições e organizações sociais populares partem para a formulação de uma política de segurança alimentar. Este movimento é denominado “Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida” e visava alertar a sociedade sobre a realidade de exclusão, miséria e fome no País (PESSANHA, 2002).

Em outra esfera, a empresarial, ligada aos segmentos do agronegócio (*agrobusiness*), entra em ação a Associação Brasileira de Agrobusiness (ABAG). Com isso, ocorrem divergências sobre o tema ou foco em que a segurança alimentar deveria seguir: ou no aspecto econômico-setorial, ou referente aos direitos sociais das organizações rurais e urbanas no País.

Mais tarde, no início da década de 1990, através do chamado “governo paralelo”<sup>23</sup> retoma-se a discussão da segurança alimentar no país, o que em 2001 resultou na construção do projeto “Fome Zero”.

Com isso, já em 1991 é divulgada a proposta de “Política Nacional de Segurança Alimentar”, retomando o tema da segurança alimentar, trazendo propostas de políticas e programas, incluindo questões relativas aos direitos de cidadania e à democracia. (PESSANHA, 2002).

Os primeiros passos são dados em termos de construção de um projeto de combate à fome, e podemos assim dizer que as políticas de segurança alimentar, inclusive o objeto de nosso trabalho, têm como embrião este momento de debates por parte da sociedade civil, tendo em vista várias situações problemáticas relacionadas às questões alimentares.

Pessanha (2002) *apud* Marques (1996, p. 13) afirma que existem problemas na oferta de alimentos, tanto relacionados à insuficiência, quanto à instabilidade da produção interna. Outro aspecto fundamental apontado refere-se à desigualdade na distribuição de renda entre os diferentes segmentos sociais como fator gerador de incapacidade de acesso aos alimentos de grande parcela da população.

Uma das propostas da Política Nacional de Segurança Alimentar tinha como elemento a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Consea, que teria o papel de

---

<sup>23</sup> O “Governo paralelo” era a denominação dada ao grupo formado por membros e colaboradores vinculados ao Partido dos Trabalhadores.

articular ações dos organismos de governo com a sociedade civil. Em 1993, com o movimento em prol do combate à fome, numa “ação pela cidadania”, juntamente com igrejas, universidades, organizações não-governamentais e sindicatos, estabeleceu-se a campanha “A fome não pode esperar”.

Esta forte mobilização popular, juntamente com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – CNSA, de certa forma “sensibilizou” o governo Itamar Franco, que criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea em 1994.

Paralelamente à criação do Consea, outras ações foram se desenvolvendo, visando atender as propostas compreendidas como alternativas para se minimizar a fome e promover o abastecimento alimentar do país.

Inicialmente, o Consea se propunha a ser uma referência enquanto instrumento de articulação de políticas de segurança alimentar. Porém, nos seus primeiros dois anos de atuação, realizou poucas ações em relação à temática proposta. De certa forma, não priorizou as ações de segurança alimentar, e sim os planos de estabilização econômica, sendo estes um dos principais enfoques do governo da época (PESSANHA, 2002 *apud* I Conferência Nacional, 1995, p. 125).

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso, assume o governo, acaba por destituir o Consea, tendo em vista alegações de que o Conselho “não soube administrar institucionalmente as demandas sociais, cujas representações políticas são indiretas e imperfeitas, dado que os potenciais beneficiários são, em sua imensa maioria, excluídos, inclusive do processo de representação”. (Conselho da Comunidade Solidária, 1996).

Com a extinção do Consea, criou-se o Programa Comunidade Solidária, que tinha como meta o combate à pobreza e a desigualdade. Este programa tratava a pobreza como “um problema a ser resolvido no médio e longo prazo”. O programa visava instituir um novo estilo de gerenciamento através da descentralização e integração de ações nas instâncias federal, estadual e municipal, em parceria com a sociedade.

Em termos estruturais, o Programa Comunidade Solidária tinha como objetivos específicos a redução da mortalidade infantil, a melhoria da alimentação escolar e dos trabalhadores e das famílias carentes, o saneamento básico e habitação e a melhoria das condições de vida no meio rural com o estímulo da agricultura familiar e assentamentos, apoio ao desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, entre outras proposições (PESSANHA, 2002 *apud* PELIANO E OUTROS, 1995, p. 23-24).

Porém, considera-se que o Programa Comunidade Solidária foi relegado a um segundo plano, não sendo inserido entre as prioridades governamentais. O objetivo prioritário do governo era o da estabilidade monetária, o que gerou tensões entre os objetivos econômicos e sociais da referida política.

Com a “retirada” do Consea do centro das discussões sobre segurança alimentar no País, uma das primeiras ações desempenhadas pela sociedade civil foi a criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar - FBSA sendo este um espaço de relações com outras organizações mundiais sobre o tema, entre elas a Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa, o Fórum Global de Segurança Alimentar e a Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação – FIAN, além de outros organismos relacionados a esta temática.

Estes promoveram articulações conjuntamente com a sociedade civil, governos e organizações intergovernamentais. De uma forma geral, o FBSA tem a incumbência de mobilizar e sensibilizar a sociedade sobre o tema da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e inserir na agenda dos governos através de ações locais/municipais os programas de promoção da SAN (FBSAN, 2009)<sup>24</sup>.

Com isso, se retoma, aos poucos, a idéia da segurança alimentar, mesmo após a extinção do Consea. Em 2001 conclui-se a proposta de segurança alimentar para o País, (Projeto Fome Zero - PFZ), criado ao longo de pelo menos seis meses de mobilização e encontros (São Paulo, Fortaleza e Santo André), reunindo mais de mil participantes, entre técnicos e especialistas da área (PFZ, 2001).

Enfim, temos um processo complexo de tomadas e retomadas da temática da SAN e das demais ações co-relacionadas. Acumulou-se desde a década de 1930 um processo de mudanças e evolução nos conceitos, em reconhecimento do problema da fome e de suas formas de manifestação nas sociedades.

Inicialmente, as ações adotadas pelos governantes se baseavam necessariamente em atendimentos pontuais, específicos de uma problemática, como por exemplo, priorizar a alimentação (apenas) de um determinado grupo, se deter na produção de alimentos, etc. O conceito atual de SAN vai muito além, mas para isso, é considerável conhecermos de que forma que ele surge e as preocupações iniciais que permitiram termos hoje políticas diversas em relação a esta temática.

---

<sup>24</sup>Disponível em: <http://www.fbsan.org.br/>. Acesso em 13 de janeiro de 2009.

### **2.2.3. A Segurança e a Soberania alimentar**

Diante do contexto em que apresentamos os diversos temas em torno da questão alimentar, vamos situar duas importantes conceituações, que muitas vezes se confundem, na medida em que, evidentemente, possuem uma relação muito próxima. Vamos abordar estas denominações e suas principais diferenças, na sequência do presente trabalho.

Inicialmente iremos relacionar o conceito de segurança alimentar com uma questão de soberania alimentar, pois surge primeiramente no período pós-1ª Guerra mundial: “Uma estratégia, adotada até hoje, em estoques de alimentos, preparados, desintegrados e concentrados de forma a permitir aos militares consumirem alimentos para suprir suas necessidades a campo”. (MALUF, 2007).

Neste sentido, podemos considerar que o termo segurança alimentar é de origem militar. Naquele período, sob determinadas circunstâncias apontava-se a necessidade de manter estoques de alimentos, visando à auto-suficiência alimentar dos países e sua capacidade de produção. Durante a década de 1970, manteve-se este pensamento, e na 1ª Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela Organização das Nações Unidas pela Agricultura e Alimentação - FAO em 1974 reproduz-se a idéia de que a segurança alimentar está exclusivamente ligada à produção agrícola.

Surge então uma das motivações fundamentais que fortaleceram as argumentações das indústrias químicas em defesa da “revolução verde”, num período de relativa escassez de alimentos. Reproduzia-se a ideia de que os problemas da fome e da desnutrição seriam resolvidos com a produção da agricultura. Evidente, mais do que a disponibilidade de alimentos, a capacidade de acesso pelos povos é uma questão fundamental quando se trata de segurança alimentar.

#### **2.2.3.1 A diferença entre Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania alimentar**

Antes de adentrarmos mais especificamente nos conceitos, ressaltamos que ambas as denominações são de fundamental importância na compreensão da fome. O adjetivo

“nutricional” tem uma peculiaridade brasileira, diferentemente do termo soberania alimentar, que aborda mais especificamente as questões internacionais da segurança alimentar (MALUF, 2007).

Vários autores tratam da questão da fome. Todavia, contemporaneamente, Maluf (2007) apresenta um enfoque na temática da segurança alimentar e tem desenvolvido a ideia de que atualmente o problema da fome e da insegurança alimentar não está na produção de alimentos, e sim, no acesso a estes alimentos. Principalmente pela questão financeira de acesso, sendo que a desigualdade e a exclusão social alimentam esta problemática.

Maluf afirma que existem várias definições de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que conferem significados diversos. Devido ao fato da SAN ser um objetivo de política pública com tratamento diferenciado por parte do Estado, ela está suscetível a diferentes compreensões a seu respeito.

No Brasil, a construção do conceito sobre o que viria a ser a SAN teve início primeiramente no Fórum Brasileiro de SAN em 2003 e foi aprovado na II Conferência Nacional de SAN, em Olinda, em 2004, ficando assim definido:

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social econômica e ambientalmente sustentáveis (II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAN. OLINDA/PE, 2004).

O adjetivo nutricional foi acrescentado pela formulação brasileira à expressão internacionalmente conhecida como “segurança alimentar” ou *food security*. O enfoque desta mudança foi em acrescentar o aspecto socioeconômico e o de saúde e nutrição, enfatizando o caráter intersetorial que orientou a construção desta política no País (MALUF, 2007, p. 17).

Com isso, inicia-se uma nova fase de reflexão sobre a temática em todo o País, sendo que, até pouco tempo, o assunto era relativamente inexistente nas políticas públicas. O aspecto intersetorial das ações e políticas públicas de SAN possui dois princípios, entre eles o direito humano à alimentação adequada e saudável e o da soberania alimentar.

Há muito tempo o tema da Soberania alimentar vem sendo abordado como elemento de independência de um determinada região, em que em muitos continentes ocorrem intempéries (secas, vendavais, enchentes, etc.), situações que podem afetar parcialmente o abastecimento de alimentos.

A utilização do termo “soberania alimentar” nos remete para questões de ordem internacional. É um conceito que vem sendo tratado pelos movimentos sociais desde meados da década de 1990. Segundo o que aponta a organização social de caráter internacional denominada Via Campesina<sup>25</sup>:

A Soberania Alimentar é o direito dos povos, comunidades e países a definirem as suas próprias políticas agrícolas, pecuárias, laborais, de pesca, alimentares de forma a serem ecológica, social, econômica e culturalmente apropriadas às suas circunstâncias exclusivas. Isto inclui o direito real à alimentação e à produção de alimentos (VIA CAMPESINA, 2008).

Também, na mesma linha destas conceituações, o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Havana (Cuba) em 2001, afirma que:

Soberania alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros, indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental [...] A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos (MALUF, 2007. p.23).

Retomamos o que anteriormente nos referimos em relação ao termo “segurança alimentar”, que surge num momento em que se percebe o “poder” que um País possui sobre o outro se obtém autonomia em relação aos alimentos. Diante desta situação, a qual é considerada originária do referido termo, percebemos certa similaridade em relação aos termos soberania e segurança alimentar, que muitas vezes se confundem. Porém, geralmente a “soberania” está ligada a questões internacionais, bem como, a uma situação de independência em relação aos alimentos e sementes. Moreira (2008) referindo-se ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN, afirma a seguinte situação:

[...] um dos princípios mais urgentes e necessários para os países pobres e em desenvolvimento é o princípio da soberania alimentar. Recorrer a ele, dada a atual conjuntura internacional, se torna uma exigência para o debate sobre a crise alimentar mundial. No caso brasileiro, tal princípio está previsto na lei que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN (MOREIRA, 2008, p.01).

---

<sup>25</sup> A Via Campesina é uma organização internacional composta de camponeses, pequenos e médios produtores, mulheres e jovens rurais, indígenas, pessoas sem terra e trabalhadores agrícolas. É um movimento autônomo, independente e defende os interesses básicos de seus membros. A formação da Via Campesina abrange em torno de 56 países na Ásia, África, Europa e o continente americano.



Por outro lado, a segurança alimentar possui um novo paradigma agroalimentar, numa produção priorizada aos mercados e circuitos de comercialização locais. A segurança alimentar também tem sido apontada como uma ferramenta metodológica para tratar e compreender o tema da fome e sua relação com a agricultura mundial.

### **2.2.3.2 A Agricultura Familiar e a (In) Segurança Alimentar**

Diante destas situações, consideramos importante fazer uma abordagem sobre políticas relacionadas ao abastecimento alimentar, inicialmente ligadas paralelamente ao fortalecimento da agricultura familiar, bem como aos demais instrumentos de política agrícola existentes no País, que dão um caráter intersetorial às políticas públicas neste campo.

Como já mencionado anteriormente, contemporaneamente a agricultura familiar tem passado por vários processos de mudanças, principalmente no que diz respeito às políticas públicas, ao processo constante de êxodo rural, entre outras problemáticas comuns ao meio rural.

As intempéries, incertezas na comercialização desamparo de políticas adequadas, e a adoção de pacotes tecnológicos acabaram promovendo a dependência e a descapitalização dos agricultores. No período da revolução verde, o termo “desenvolvimento” era sinônimo de crescimento econômico, e o desenvolvimentismo era disseminado, sendo que o país era considerado atrasado e necessitava se “desenvolver”.

Diversas são as conceituações referentes aos tipos de “desenvolvimento”. Para Rostow (1974), o desenvolvimento é compreendido como um processo que ocorre em etapas, que inicia desde a sociedade tradicional até o consumo em massa. Neste sentido, esse autor atribui à agricultura três princípios fundamentais: a) produzir gêneros alimentícios, em virtude do aumento da população urbana; b) produzir matérias-primas para a indústria, além de consumir produtos industriais essenciais à sua 3ª etapa do desenvolvimento, o arranco (máquinas, fertilizantes, insumos, combustíveis), e gerar impostos para o Estado; c) transferir parte substancial de sua renda para o setor moderno, de modo a ampliar a capacidade de investimentos, aumentando a produção e a produtividade.

Dupas (2006) faz críticas à ideologia do progresso, ressaltando que o progresso perpassa por questões mais amplas, referindo-se a quem este progresso serve e quais as

consequências do sistema neoliberal, que tem promovido na atualidade desigualdades, situações de pobreza e degradação.

Dupas (2006) faz referência às adaptações feitas pelo mercado capitalista, ou seja, dado o contingente de pobres, muitos alimentos industrializados são desenvolvidos para esta camada social. Este modelo de tornar os produtos acessíveis aos “pobres”, está concentrado nas propostas mercantilistas. Como afirma Maluf (2007), “a alimentação dos povos não deve ficar ao sabor dos mercados”. Portanto, a crítica de Maluf faz sentido, e Dupas identifica que os mercados ditam, não necessariamente a alimentação dos povos, mas a forma de acesso aos alimentos.

Devemos buscar compreender a que ponto o meio rural ficou subordinado às políticas externas, as quais muitas vezes desrespeitavam as realidades locais. No período do golpe militar (1964) e no advento da “Revolução Verde”, iniciaram-se as mudanças de pensamento, influenciadas por veículos de comunicação e por políticas públicas, o que afetou os aspectos que chamamos de “produção de autoconsumo”, bem como a segurança alimentar, em especial, a dos agricultores familiares.

### **2.2.3.3 Entraves da Segurança Alimentar no contexto brasileiro**

Após termos identificado os processos relacionados à segurança alimentar nos diferentes períodos da história, frente às políticas públicas, buscaremos identificar no PAA uma política atual que tem permitido uma reflexão sobre as diferentes esferas da sociedade em relação à fome e à (in)segurança alimentar. A segurança alimentar e nutricional é um tema multidisciplinar, pois envolve diferentes disciplinas, no âmbito social (organização dos beneficiários e produtores), nas áreas de saúde e nutrição, a agricultura (produção de alimentos), a educação (hábitos alimentares), bem como a área ambiental, tendo em vista a inclusão destes diferenciais nas políticas de produção e aquisição de alimentos.

As políticas de abastecimento sempre estiveram relacionadas à comercialização da produção, bem como, à armazenagem dos alimentos e ao destino final. Os instrumentos utilizados pelo governo ao longo dos anos têm se modificado, porém, sempre tiveram importância significativa, tanto na regulação de preços aos agricultores, bem como aos beneficiários dos alimentos.

Estudos do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA realizados através da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional afirmam que:

A comercialização sempre foi um dos entraves para a sustentabilidade da agricultura familiar. Com a dificuldade de colocação dos produtos, os agricultores têm muitas vezes que se sujeitar às variações de preço. Por isso, além da compra direta, o PAA passou a garantir a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar. A modalidade é voltada a organizações que tenham ao menos 80% de agricultores familiares entre seus filiados. Permite que elas formem estoques de produtos alimentícios para a venda posterior, em condições mais favoráveis, seja pelo beneficiamento e agregação de valor ao produto, seja por sua oferta em momentos mais oportunos em termos de preços. (MDS-SESAN, Relatório, 2007).

Neste sentido, ao abordarmos o tema segurança alimentar, buscamos tratar dos avanços alcançados, num período relativamente recente, nas políticas de comercialização e de garantia de preços dos produtos da agricultura familiar.

Sabe-se que a problemática da fome é antiga, porém, reivindicações frente a tal situação são relativamente recentes (1992/1994). Um exemplo foi o movimento social liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), que se espelhou em ações de solidariedade, e, de certa forma, sensibilizou o governo e a sociedade que se uniram para o combate à fome e à miséria.

Em 2001, o “governo paralelo” havia elaborado a Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSA, composta de várias propostas, entre elas a de geração de empregos, de aumento da produção de alimentos, com eixos voltados para: a) política de incentivo à produção agroalimentar, b) a comercialização agrícola (preços mínimos, estoques reguladores e gestão de entrepostos, c) a distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização, d) ações emergenciais de combate à fome.

Este projeto também propôs a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, para coordenar a implantação dessa política, através de diversos setores governamentais. Verifica-se uma “crescente vulnerabilidade do país frente à SAN”, pois 24 milhões de pessoas não tem renda para se alimentar adequadamente (PFZ, 2001, p. 10). Frente a esta problemática, na seqüência iremos abordar as políticas relacionadas à segurança alimentar nutricional e também ao fortalecimento da agricultura familiar.

#### **2.2.4. Políticas Públicas voltadas para a segurança alimentar**

Abordaremos a seguir as políticas públicas relacionadas à agricultura familiar em que destacamos como elemento fundamental a segurança alimentar. Também abordaremos sobre o papel do Estado na concertação destas políticas públicas, bem como a inter-relação entre as mesmas (políticas voltadas à segurança alimentar e a agricultura familiar), a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao qual abordaremos no próximo capítulo.

#### **2.2.4.1 O desenvolvimento das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**

A agricultura, historicamente, tem sido tratada de forma diferenciada ou dividida. A “divisão” se dá através de “duas formas de agricultura”, uma envolvendo o agronegócio (empresarial), geralmente voltada à exportação de *commodities* e a outra voltada para a agricultura familiar, considerada de subsistência e composta geralmente por pequenos agricultores, podendo também estar ligada aos assentamentos rurais. Segundo o Ministro do Desenvolvimento Agrário<sup>26</sup>, esse pensamento de divisão da agricultura predominou durante muitas décadas.

Em 2003, nas discussões sobre a questão das “duas formas de agricultura”, observou-se que, de fato, existiam agricultores excluídos historicamente de políticas públicas, e neste contexto, surgem novas idéias. É criado um ministério para tratar, mais especificamente da agricultura familiar. O então Ministro do Desenvolvimento Agrário - MDA, Guilherme Cassel, faz as seguintes ponderações sobre o tema:

O grande salto que se deu nos últimos anos foi o de ressignificar para a sociedade brasileira a agricultura familiar. Penso que hoje ela entrou no vocabulário nacional não como um setor econômico frágil, como um setor econômico que necessita de política social. Não, ao contrário, hoje de alguma forma e não de maneira homogênea, estamos tratando de 4,2 milhões de famílias em todo Brasil [...] ela é responsável por 10% do PIB e produz 70% de tudo aquilo que a gente consome no dia-a-dia [...] os temas contemporâneos que tem relação com desenvolvimento rural têm dois vetores fundamentais, o primeiro é a garantia da segurança e soberania alimentar e o segundo é o desenvolvimento ambiental sustentável [...] ambos têm como ator fundamental a agricultura familiar e os assentamentos de reforma agrária. (informação verbal).

Nos últimos anos, cada vez mais a participação do Estado tem sido fundamental no desenvolvimento de diversos projetos e ações ligados preponderantemente a um público que

---

<sup>26</sup>Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Guilherme Cassel em palestra proferida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR, em 12 de novembro de 2008.

definimos como agricultor familiar<sup>27</sup>.

#### 2.2.4.2 O papel do Estado nas Políticas Públicas

Nas expectativas para o início da década de 1990, após um período de incertezas, falava-se em uma retomada do crescimento econômico, combate à inflação e redistribuição da renda nacional (IPEA/IPLAN, 1989).

O modelo de desenvolvimento brasileiro concentrou atividades econômicas nas faixas litorâneas, especificamente nas regiões metropolitanas do Centro-Sul. Nessas regiões, já nesse período, vinha-se prevendo o crescimento da população por meio de dois fatores: um relacionado ao crescimento vegetativo<sup>28</sup>, outro pelos imigrantes das zonas rurais, cuja tendência era a sua diminuição.

Aos poucos, os problemas começam a surgir, ou a aumentar, principalmente aqueles relacionados ao déficit habitacional, ao saneamento e ao transporte, além dos demais problemas sociais.

Este início de década (1990) reflete os primeiros sinais e mudanças das formas de realizar as políticas e as aplicações dos recursos públicos. Num período pós-Constituição de 1988, foram criados mecanismos de descentralização administrativa e financeira. Com a reforma tributária, os estados e os municípios passaram a ter mais autonomia e, na condição de membro da “federação”, passaram a ter responsabilidades e competências acentuadas (IPEA/IPLAN, 1989).

Farah (2000), tratando da descentralização das políticas públicas, afirma que:

A partir da democratização e sobretudo da Constituição de 1988, identifica-se finalmente um movimento mais abrangente de reforma que envolve iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificam-se sobretudo as iniciativas de governos municipais, que ampliam significativamente sua ação no campo das políticas sociais, promovendo ainda programas voltados ao desenvolvimento local (FARAH, 2000, p.15).

---

<sup>27</sup> Utilizamos como referência para definir agricultor familiar os critérios da Lei da Agricultura Familiar, nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

<sup>28</sup> Refere-se à diferença entre a taxa de natalidade e mortalidade de um local ou comunidade. Geralmente é expressa em porcentagem. Disponível em <http://www.infoescola.com/geografia/crescimento-vegetativo/>.

A Constituição mudou de maneira acentuada as formas de aplicação dos recursos públicos. Em meados da década de 1980 ocorre o fim das políticas intervencionistas do pós-guerra e, de certa forma, se rompe o pacto da modernização conservadora. Inicia-se a década de 1990 com novos aportes de relativa estagnação do *agrobusiness* e o início de um processo de fortalecimento do setor da economia familiar rural (DELGADO e CARDOSO JR, 2001).

Com a Constituição Federal de 1988, também tivemos mudanças em relação à extensão dos direitos previdenciários aos agricultores e agricultoras, inserindo-os na condição de segurado especial, sendo que, até então, eles eram considerados trabalhadores informais, na condição de produtor, parceiro, meeiro, arrendatário, entre outras denominações, exercendo atividades sem empregados e com regime de economia familiar.

Não podemos deixar de mencionar o papel do Estado na manutenção e na formulação das políticas públicas, principalmente “pós 88”, quando se criam instrumentos, de forma descentralizada, de gestão dessas políticas.

As formas de intervenção do Estado na agricultura e no meio rural são diversas. Leite (2001) considera as seguintes razões:

A intervenção do Estado na agricultura tem uma longa tradição, tanto nos países desenvolvidos, como nos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e seu objetivo fundamental tem sido regular os mercados agrícolas, garantindo preços e rendas aos agricultores e estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar, especialmente urbano, não seja comprometido pela escassez de produtos e por preços internos muito elevados. No caso dos países em desenvolvimento os projetos de industrialização via substituição das importações, levados a cabo pelo pós-guerra generalizaram um padrão de intervenção estatal que afetou sensivelmente suas agriculturas, atribuindo-lhes ademais, as funções como se dizia na literatura sobre o desenvolvimento econômico nos anos 50 e 60 [...] de produzir alimentos baratos para viabilizar o processo de industrialização dependente do pagamento de baixos salários para sua força de trabalho [...] outra situação onde também se faz necessário a intervenção do Estado é na regulação do mercado, frente aos possíveis conflitos entre produtores e consumidores (LEITE, 2001, p.16).

Com isso, o autor afirma que a política agrícola visa interferir em questões de curto prazo, envolvendo agricultores e mercados agropecuários, assim como em fatores estruturais (infraestrutura econômica e social, uso da terra, tecnologias), determinantes a longo prazo. Portanto, as políticas agrícolas englobam tanto questões de mercado quanto estruturais.

Outro aspecto frente às políticas agrícolas é a questão agrária, envolvendo a estrutura fundiária e a posse da terra. Um exemplo referente a esta inter-relação (agrícola/agrário) é o período de modernização conservadora (década de 1970), que levou ao aumento da concentração de posse das propriedades rurais. Paralelamente à concentração de terras, a

produção de alimentos ficou limitada a poucos produtos, o que não “resolveu” o problema alimentar do País e provocou mudanças nas formas de produzir alimentos.

Leite (2001, p.26) também afirma que o problema alimentar no país não é relacionado à incapacidade de produzir alimentos. A produção tem sido suficiente e a agricultura se encontra integrada ao sistema agroalimentar e aos interesses diversos que interferem nos padrões de consumo dos alimentos da população urbana.

O modelo de substituição das importações via industrialização fica evidente após a crise de 1930 (Grande Depressão), quando se buscava internalizar a produção de diversos setores visando produzir aquilo que na grande parte era importado e reduzir o atraso brasileiro frente às economias capitalistas desenvolvidas.

Muitos políticos brasileiros no período pós-industrial afirmavam que a agricultura era considerada um obstáculo para o desenvolvimento do país, sendo considerada retrógrada, atrasada. Mas Leite (2001,p.32) ressalta que a agricultura nunca foi um obstáculo à industrialização do país, mas sim tem um potencial para se desenvolver através do fortalecimento da agricultura familiar.

No contexto recente de ações criadas especificamente para a agricultura familiar, Zimmermann (2006, p. 5) aponta que finalmente uma das reivindicações dos movimentos sociais estavam sendo atendidas, através da disponibilização de crédito para a comercialização. Esta política é considerada uma política diferenciada por não atender necessariamente os aspectos produtivos. A opção pela agricultura familiar exigiu novos mecanismos, em geral menos burocráticos, pelo fato de atender a um público específico. Na sequência trataremos um pouco sobre processo de formação das políticas públicas para a agricultura, incluindo o PAA.

#### **2.2.4.3 Políticas Públicas de Financiamento para a Agricultura Familiar**

A nova formatação das políticas para agricultura familiar recentemente tem considerado o abastecimento alimentar como elemento fundamental na geração de renda através da integração da produção ao consumo de alimentos. Vamos tratar do funcionamento de tais políticas, e das diretrizes que são tomadas para a implementação das ações, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condruf,

colegiado ligado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, e que é formado por diversas organizações governamentais e não-governamentais.

Inicialmente abordaremos o Condraf como um elemento estratégico e recente nas políticas públicas ao qual trata de várias temáticas às quais identificaremos a seguir. Na seqüência iremos retomar com o surgimento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM), ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), aos programas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A partir destas abordagens, introduziremos o capítulo 3, que trata do PAA como elemento de fortalecimento da agricultura familiar.

#### **a) O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF e a sua relação com o abastecimento alimentar**

O Condraf se caracteriza por ser um espaço de concertação e articulação entre diferentes níveis de governo e das organizações da sociedade. Possui três eixos estratégicos:

- I. Desenvolvimento rural sustentável;
- II. Reforma agrária;
- III. Agricultura familiar.

O Conselho tem como finalidade principal o fortalecimento e a integração dos programas de inclusão social, de combate à pobreza, da viabilização da reforma agrária e da agricultura familiar.

Este Conselho dialoga, paralelamente, com a proposta do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, que se desenvolve com arranjos institucionais diversos, conforme abordaremos mais adiante, em referência a este programa. O Condraf possui as seguintes atribuições específicas: (1) subsidiar a formulação de políticas públicas; (2) propor a adequação de políticas às demandas da sociedade; (3) ampliar mecanismos de participação e controle social e (4) considerar o território um foco de planejamento e gestão. É um Conselho paritário, composto por 38 atores, sendo 19 destes governamentais e 19 não-governamentais, conforme o Quadro 2:

**QUADRO 2 - Composição do Condraf**

ATORES GOVERNAMENTAIS	ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS
-----------------------	---------------------------



1. MDA	1 CONTAG (Agricultores Familiares)
2 MPOG (Planejamento)	2 FETRAF SUL
3 MF (Fazenda)	3 MPA
4 MIN (Integração)	4 CNBB
5 MAPA	5 GTA (ONG Norte)
6 MMA (Meio Ambiente)	6 ASSOCENE (ONG Nordeste)
7 TEM (Trabalho e Emprego)	7 IBRACE (ONG Centro-Oeste)
8 MEC	8 AS-PTA (ONG Sudoeste)
9 MS (Saúde)	9 DESER (ONG Sul)
10 MC (Cidades)	10 CONTAG (Assalariados)
11 MDS	11 COTAG (Mulheres)
12 SEPM (Mulheres)	12 MMC (Mulheres camponesas)
13 SEPIR (Afro-descendentes)	13 CONAQ (Quilombolas)
14 SEAP (Aqüicultura/Pesca)	14 Pescadores
15 FNSA (Estados)	15 Fundo de Coop. Crédito Solidário
16 ANOTER (Estados)	16 Centro Sabiá (Rede Agroecologia)
17 SEBRAE	17 COIAB (Indígenas)
18 Municípios (Associação)	18 UNEFAB (Alternância)
19 ASBRAER	19 FASER (Extensão rural)

FONTE: Portal MDA, 2008.

Sua estrutura de funcionamento é composta de um plenário, secretaria, comitês e grupos temáticos, como demonstra o Quadro 3. Esta estrutura está ainda relacionada aos estados e municípios através de: (1) Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável; (2) Colegiados Territoriais e (3) Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável:

QUADRO 3 - Estrutura de Funcionamento do Condráf

<b>Plenário</b>	Fórum de deliberação, a partir de matérias encaminhadas pelos Conselheiros, Comitês e GTs (4 reuniões ordinárias anuais).
<b>Secretaria</b>	Implementar resoluções do Plenário, apoiar o funcionamento dos comitês...
<b>Comitês (permanentes)</b>	Perfil gestor. Devem acompanhar, analisar, propor e deliberar sobre políticas do MDA.
<b>Grupos Temáticos (temporários)</b>	Perfil formulador e propositivo. Apresentam propostas ao Plenário, subsidiando e recomendando formulações e adaptações de políticas de desenvolvimento rural.

FONTE: Portal MDA, 2008.

O Condráf desenvolve várias ações. Uma das principais, foi a elaboração em 2006 do documento “Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável”<sup>29</sup>. Nesse documento afirma-se que o desenvolvimento rural sustentável deve estar pautado na valorização de

<sup>29</sup> Os eixos estratégicos do desenvolvimento rural sustentável apontados pelo Condráf são: 1) Diversidades sociais e regionais; 2) Direitos e qualidade de vida; 3) Conhecimentos e saberes; 4) Organização social e participação política; 5) Organização econômica e mercados e ; 6) Produção, consumo e sustentabilidade.

culturas, conhecimentos locais, diversidade social e ecossistemas locais e regionais, tendo como referência o princípio da agroecologia. Deve ter um caráter de inclusão social, contribuindo especialmente para a incorporação de jovens, mulheres, quilombolas e povos indígenas no processo de desenvolvimento do Brasil rural.

Em agosto de 2008, o Condraf realizou a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. O evento envolveu mais de 30 mil pessoas, entre as conferências territoriais, municipais e intermunicipais nos 26 estados e no Distrito Federal, envolvendo poder público e sociedade civil, conforme o Quadro 3. O processo descentralizado das conferências, foi iniciado em julho de 2007, tendo como debate central o tema “Por um Brasil Rural com Gente: Sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade”.

As conferências apontaram que o processo de desenvolvimento hegemônico atual é insustentável, sendo necessário traçar outro modelo para a agricultura familiar, num contexto em que o aumento dos preços do petróleo (e seus derivados), entre outros fatores, gera um conseqüente aumento dos preços dos alimentos.

O documento *Condraf 2008*, produzido pelo Conselho, afirma que os impactos da chamada crise alimentar são atenuados pela produção de mais de 70% dos alimentos pela agricultura familiar, em decorrência de políticas públicas para a agricultura familiar e camponesa.

Nesta nova visão de desenvolvimento rural, o espaço rural é visto de forma mais ampla, por meio da noção de “ruralidade” que está relacionada não apenas com a área e tamanho da população<sup>30</sup> (80 habitantes/Km<sup>2</sup> ou menor que 50 mil habitantes), mas também, volta-se para observar os recursos naturais, ecossistemas, patrimônio cultural, organização social, inter-relações rural/urbano, atividades agropecuárias, não-agropecuárias e extrativistas.

Outros aspectos de fundo referem-se a critérios da ruralidade, considerando que 30% da população do País é rural, diferentemente dos dados divulgados pelo IBGE. A questão das migrações foram significativas da década de 1950 aos anos 2000, pela inexistência de políticas para a área rural. Os dados do PNAD (2006) apontam para uma diminuição das migrações para os centros urbanos, principalmente em direção a São Paulo e Brasília.

---

<sup>30</sup> A definição do “tamanho da população” (80hab./km<sup>2</sup> ou 50 mil hab), para caracterizar a ruralidade, é um instrumento utilizado como parâmetro na formação dos “territórios rurais”, que por sua vez são determinados, entre outros fatores, por critérios segundo a definição do MDA. Os “territórios rurais”, segundo o MDA, são os territórios que através de critérios multidimensionais e elementos marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam a predominância de elementos rurais. Nesses territórios, incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

O relatório também aponta um problema que historicamente vem se mantendo, ou mesmo aumentando, qual seja, a concentração da propriedade da terra no Brasil, considerada uma das maiores do mundo. Apesar de terem diminuído os índices de concentração de renda, os elevados índices de concentração de terras são preocupantes, principalmente quando tratamos do público da agricultura familiar.

Diante disso e de todas as situações adversas envolvendo a agricultura, o Condraf aponta o PAA como sendo “uma das principais inovações nas atuais ações do Estado”, visto que envolveu a participação social na construção, implementação e controle. Por outro lado, é atribuído ao Condraf o desafio de estabelecer uma interação das ações com outros órgãos federais (ministérios como o MMA, MDS, MDA, MDA/SEAP e MAPA/CONAB) e dos agentes financeiros, como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia.

A proposta do “Brasil Rural que Queremos”, definida pelo Condraf, compreende que a agricultura familiar deve ter um enfoque territorial de desenvolvimento, sendo o território compreendido como um importante espaço de debates, pois reúne atores diversos (SDT, 2008)<sup>31</sup>.

Com isso, a proposta final do projeto “Brasil Rural que Queremos” faz parte de um contexto maior, num modelo de desenvolvimento baseado em quatro eixos fundamentais:

- I. A eliminação das desigualdades (sociais, regionais, gênero, raça e etnia);
- II. O desenvolvimento socioeconômico;
- III. O uso sustentável dos recursos naturais;
- IV. A garantia da soberania e segurança alimentar e a educação do campo.

Referente às organizações sociais, o Condraf considera a necessidade de fortalecer as relações das organizações com os mercados. Relacionando esta questão ao PAA, podemos afirmar que o programa, de certa forma, se aproxima de uma organização e planejamento de mercados, oferta e demanda, e de reaproximação do produtor ao consumidor, ou pelo menos traça esta relação.

O relatório do Condraf ainda aponta como eixo estratégico a necessidade de mudança nos padrões de legislação, que atualmente está voltada ao padrão tecnológico de escala de grandes estruturas para a agricultura.

---

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sdt> . Acesso em 07 de dezembro de 2008.

Considerando as várias diretrizes do Condraf, entre elas, diminuir a distância entre produtor e consumidor é um dos desafios, em que se aponta a necessidade de formar redes de produção, comercialização e consumo dos produtos da agricultura familiar. Porém, para que isso ocorra são necessários estímulos, através de ações ou políticas específicas como feiras, divulgação dos produtos, e desburocratização de processos de políticas de preços e financiamento.

### **b) O Sistema Nacional de Crédito Rural: uma política pública para agricultura**

O Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR foi criado pela Lei 4.829 de 05/11/1965 e regulamentado pelo Decreto Lei que modificou a Política de Garantia dos Preços Mínimos - PGPM. Os objetivos do SNCR eram os financiamentos de parte dos custos de produção, estímulo à formação de capital, a aceleração da adoção de tecnologia e o fortalecimento dos agricultores, principalmente pequenos e médios.

O SNCR foi uma das primeiras políticas públicas para agricultura, tendo sido criado num momento em que o Estado estabelecia as diretrizes da modernização da agricultura. Paralelamente ocorria a criação de diversos outros mecanismos visando incentivar a produção agrícola, predominantemente de grãos para a exportação.

É considerado um marco na história do financiamento da agricultura. A institucionalização do crédito teve como objetivo bem definido incentivar a modernização da economia nacional (MASSUQUETTI, 1999), através da utilização dos insumos modernos<sup>32</sup>, visando aumentar a produtividade e a produção. Paralelo a isto, no período de meados da década de 1960 até o fim de 1970, também os governos militares utilizavam, entre outros fatores, os incentivos creditícios (facilitados) para as atividades agrícolas ligadas ao “pacote” da “revolução verde”.

Até 1965 a agricultura era vista como fornecedora de mão-de-obra e divisas para o funcionamento do parque industrial. O modelo de substituição das importações obteve efeitos negativos. Neste sentido, os *estruturalistas* vêem a agricultura como uma oportunidade de ampliar e diversificar as exportações através de um ambicioso programa de modernização.

---

<sup>32</sup> Denominação dada aos “avanços” da química agrícola, da genética vegetal e da mecânica. Este fenômeno da mudança da agricultura convencional para a dos insumos modernos, denominou-se de revolução verde, “que promoveu uma crescente dependência da agricultura para a indústria” (Caporal & Costabeber. p.14, 2000).

Aos poucos, as estruturas ou instrumentos de políticas acabam sendo criadas pelo governo da época. A Embrapa em 1973 e, a Emater também surgem neste período, bem como a participação das universidades, igrejas, do governo, enfim vários segmentos contribuíram para o novo modelo de desenvolvimento baseado na modernização, com viés no apropriação e no substitucionismo.

Neste sentido, Goodmann (1990) afirma que a indústria se apropria da agricultura para se reproduzir, ou seja, altera os ciclos de produção, das sementes, entre outros elementos. O substitucionismo visa substituir o produto rural com matérias primas não-agrícolas, como exemplo, a juta (fibra vegetal) pela fibra sintética (*nylon*).

Com o gasto excessivo no crédito agrícola, sobretudo em relação aos pesados subsídios, as contas públicas e a economia começam a se abalar diante do aumento da inflação. Com isso, o crédito subsidiado passa a ser combatido e controlado e 1984 é o último ano do subsídio. A partir desse período uma nova configuração é dada com o fortalecimento de outro instrumento, a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM.

A PGPM se intensifica e passa a atuar mais intensamente como fornecedora de crédito. A lógica passa a ser a atuação por produto (em específico) e não necessariamente por setor agrícola. Outro aspecto referente ao recurso destinado à agricultura é a origem do mesmo. Com o processo declinante dos créditos agrícolas e a diminuição da participação do Estado, a economia passa a depender mais das “forças do mercado”, e a iniciativa privada passa a disponibilizar recursos<sup>33</sup> para o financiamento rural, principalmente a partir de 1986.

Mais recentemente, temos o surgimento de uma política específica para a agricultura familiar, incluindo no seu conjunto a PGPM a Cédula de Produtor Rural - CPR, entre outras criadas no período de incentivos pesados. Abordaremos a seguir a PGPM e sua forma de operação, identificando o seu papel no abastecimento alimentar.

### **c) A Política de Garantia dos Preços Mínimos - PGPM como uma política pública voltada para a agricultura**

---

<sup>33</sup> A partir de 1986 as principais fontes de recursos para o financiamento rural eram as seguintes: Caderneta de Poupança Rural, Depósitos Interfinanceiros Rurais - DIR, Fundos Constitucionais, Sociedade de Crédito Mobiliário, Bancos múltiplos, fundos de aplicação financeira, sistema de equivalência produto, Depósitos Especiais Remunerados – DER, Fundo de *commodities*, recursos externos, mercados derivativos, Cédula de Produtor Rural – CPR, contratos de compra e venda de soja verde e certificado de mercadoria com emissão garantida.

Esta política, conforme relatamos anteriormente, atua “por produto”, ou seja, cada produto possui uma política de preço diferenciado. É estruturada através das Aquisições do Governo Federal - AGF e de Empréstimos do Governo Federal – EGF (com ou sem opção de venda). A AGF tem como beneficiários os agricultores familiares, produtores rurais e suas cooperativas, consistindo na venda simples da produção ao governo, que adquire os excedentes, objetivando garantir o preço mínimo aos produtores.

É um mecanismo de equilíbrio da oferta e demanda de alimentos, que atua quando os preços de mercado estão abaixo do preço mínimo estabelecido por um determinado produto. A desvantagem ocorre quando os preços de mercado sobem após a realização do contrato/venda ao governo e o produtor não pode usufruir deste aumento. Mais recentemente as AGFs são utilizadas para atender pequenos agricultores e comercializar seus produtos regionalmente (FERREIRA, 2008 e MOC/CONAB, 2008).

O EGF é um mecanismo de financiamento da estocagem da produção, que permite ao produtor aguardar o melhor momento para a venda de seu produto, objetivando evitar o excesso de oferta na época de colheita e, conseqüentemente, evitar a queda dos preços, tendo uma participação significativa de 1975 até o final da década de 1980, principalmente na produção de algodão e de soja (LEITE, 2001, p.59).

Até meados da década de 1990, os principais produtos a participar da PGPM foram o algodão, o arroz, o feijão, o milho e a soja, sendo que a AGF se destacou em atuar com maior frequência nos produtos que compõem a base da alimentação popular.

Portanto, apesar da EGF ser considerada por alguns autores mais vantajosa que a AGF (pois o agricultor não vende a produção e ainda a vincula ao penhor de seu empréstimo), em termos econômicos pode até ter vantagem, porém em termos “alimentares” a AGF tem importância significativa.

Neste sentido, pode-se considerar que esta política de aquisições de alimentos tem sido referência para o surgimento de novas ações, e ou programas, entre eles o PAA. Inicialmente, os recursos do PAA eram originados das modalidades da PGPM, sendo que atualmente os recursos são oriundos de outras fontes, vinculadas ao MDA e MDS.

Recentemente, outra política de preços mínimos tem sido utilizada: o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar – PGPAF. Este programa foi regulamentado pela Resolução 3.436, de 21 de dezembro de 2006. Primeiramente, antes da regulamentação, o programa era denominado “Seguro de Preços da Agricultura Familiar”. O objetivo era dar

mais estabilidade à atividade agrícola, sendo uma reivindicação dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar (DESER, 2007<sup>34</sup>).

O Proagro permite aos agentes financeiros a concessão de bônus de desconto nas operações de custeio do Pronaf quando o preço de comercialização estiver abaixo do preço estabelecido no PGPAF. O bônus concedido tem por base a diferença entre o preço de referência e o preço de mercado. Na safra de 2006/07 constam na resolução apenas o feijão, milho, mandioca, soja e leite.

O PGPAF age exclusivamente sobre as “garantias de preços” dos alimentos acima citados, financiados pelo Pronaf, visando, entre outras questões, a garantia do pagamento do próprio financiamento junto às instituições financeiras pelo agricultor familiar.

Inicialmente, o crédito era originário do Banco do Brasil – BB. Em 1965, 54% do crédito era originário do BB e o restante era financiado por outras fontes diversas, como depósitos à vista e do Banco Central. Nos depósitos à vista, os bancos eram obrigados a investir um percentual determinado para a agricultura (no pacote tecnológico) independente se era necessário ou não investir (COPETTI, 2008).

As formas como os recursos eram investidos na época, praticamente não mudaram até a atualidade. Seguem sendo, por um lado, o “crédito de investimento” e, por outro o “custeio”, assim como os “créditos para comercialização”. O primeiro é caracterizado por ser de longo prazo, sendo o principal mecanismo de acesso a novas tecnologias (como infraestrutura, máquinas, equipamentos e correção de solo). Já o custeio é a curto prazo, destinado geralmente aos insumos na produção, como a aquisição de sementes “melhoradas” e de adubos químicos. E os créditos de comercialização auxiliavam o produtor a vender seu produto fora da safra. Estes três instrumentos ou modalidades cresceram mais de 20 vezes no período de 1966 a 1979, ou seja, o acesso a eles se tornou mais expressivo (COELHO, 2001, p. 23).

#### **d) O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e a sua representatividade no abastecimento alimentar**

---

<sup>34</sup> DESER – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais. Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) é regulamentado e valor do bônus começa a ser divulgado a partir de março de 2007. Boletim eletrônico, Conjuntura Agrícola, n.157, fev.2007. Disponível em: <http://www.deser.org.br/boletim.asp>. Acesso em 07 janeiro de 2009.

Uma das primeiras ações relacionadas a políticas públicas para a agricultura familiar foi o Pronaf, institucionalizado há 13 anos, através do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de julho de 1996. Desde sua criação tem passado por diversas modificações e ampliações ao longo dos anos (1996/2009), predominando a ênfase à agricultura familiar (PRETTO, 2005).

Porém, vale salientar que o Pronaf teve antecedentes importantes. Em 1993 o governo federal, buscando atender as demandas dos movimentos ligados à agricultura familiar, cria o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – Provap. Este programa pode ser considerado o “embrião” do Pronaf (SCHNEIDER, 2004). Mesmo timidamente, os recursos do Provap foram destinados aos chamados “mini-produtores”, tendo sido normatizados pelo Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura.

Inicialmente, o Pronaf destinava-se apenas a ações de custeio das lavouras e, apresentava uma taxa de juros de 16% ao ano. Atualmente os juros são bem menores, no máximo 5,5% ao ano. No custeio, são considerados os financiamentos de curto prazo, com reembolso de um ano para o custeio pecuário e de dois anos para custeio agrícola (PRETTO, 2005 e MDA/ Plano Safra - Mais Alimentos, 2008/09). Posteriormente foi criada a modalidade de *Pronaf investimento*, a qual se destina ao investimento da implantação ou modernização das estruturas da produção agropecuária, sendo os prazos de carência estipulados de acordo com a capacidade de pagamento do beneficiário. Em alguns casos, chega a 10 anos para pagamento e três anos de carência (MCR, 2008).

Entre tantos trabalhos realizados e ponderações sobre o Pronaf, quais são os propósitos deste programa? Segundo o Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA são os seguintes:

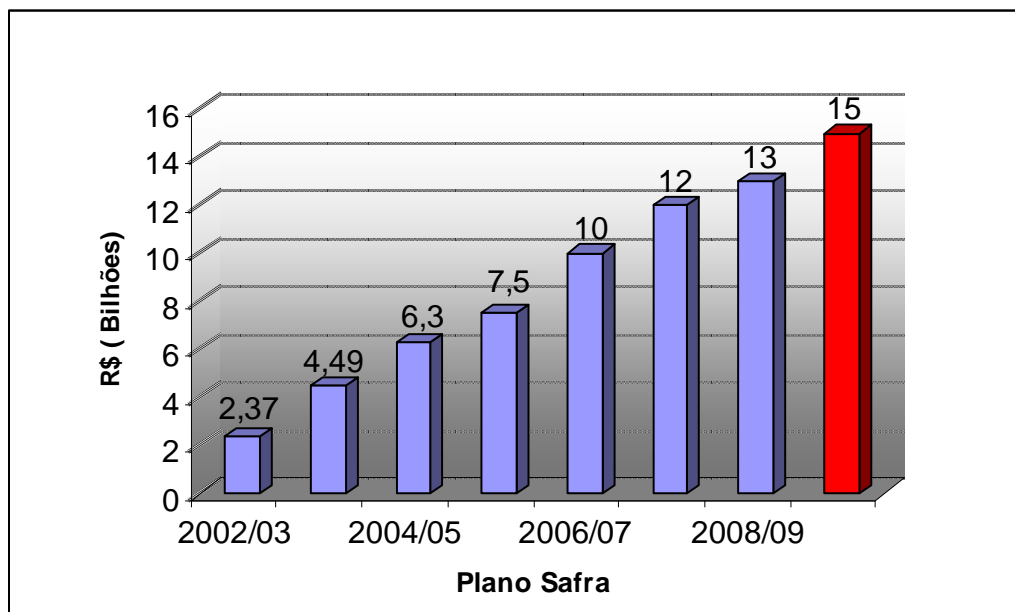
Construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, visando o aumento e a diversificação da produção, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida (Portal do MDA, 2008).

São enquadrados no Pronaf os agricultores que possuem no máximo quatro módulos fiscais e renda que pode variar de R\$ 3 mil a 80 mil, sendo que pelo menos 80% da renda deve ser originária da atividade agropecuária.

O Gráfico 4 apresenta a evolução dos recursos destinados às diversas linhas/modalidades do Pronaf:

GRÁFICO 4 - Evolução dos Recursos do PRONAF





Fonte: Mais Alimentos - Plano Safra 2008/2009.

Disponível em: <http://www.mda.gov.br/pronaf>. Acesso em 10 de jun. de 2009.

O Pronaf desenvolve várias ações. Entre elas promove negociações de políticas públicas com órgãos setoriais, o financiamento de infraestrutura e serviços públicos nos municípios, o financiamento da produção da agricultura familiar (por meio do crédito rural) e a profissionalização dos agricultores familiares.

Atualmente, o Pronaf já passou por várias modificações relacionadas aos limites de recursos, juros, enquadramentos e modalidades, sendo que ano após ano vêm sendo disponibilizados mais recursos destinados ao programa. Atualmente o Plano Safra (2009/10) destina R\$ 15 bilhões para serem investidos no Pronaf.

Outro instrumento de política pública que passa por modificações e melhorias, porém, com ênfase ao aspecto social, trata-se da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, ligada ao MDS e que abordaremos na sequência.

#### **e) Políticas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar – Sesan**

A Sesan é um órgão do governo federal brasileiro ligado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, que possui vários programas relacionados à segurança alimentar e tem como objetivo principal “garantir aos cidadãos o

acesso à comida e água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando a diversidade cultural” (MDS, 2009).

Dos diversos programas desenvolvidos pela Sesan, iremos nos reportar ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, identificando-o num contexto diverso, visto que não é apenas uma política isolada, mas possui outras ações, paralelas, que levam à construção de uma política de segurança alimentar e nutricional para o país.

Os principais programas da Sesan relacionados à SAN são os seguintes: Banco de Alimentos, Cozinhas Comunitárias, Distribuição de alimentos, Educação Alimentar e Nutricional, Restaurante Popular e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, conforme a Figura 1.



FIGURA 1 – Composição dos Programas da Sesan

Fonte: Portal do MDS (2009).

Estes programas buscam direta ou indiretamente tratar da SAN, através das relações juntamente aos municípios e ou Estados, bem como por meio de convênios, nos quais os recursos são destinados para atividades/ações pré-determinadas.

Os programas da Sesan têm caráter social e tratam a questão alimentar como estratégica para atender as diferentes camadas sociais. O acesso aos programas é garantido,

necessariamente, àquelas pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade social, crianças, gestantes, trabalhadores desempregados, entre outros.

O programa que se propõe a tratar a concepção de intersetorialidade na prática é o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, objeto de nosso estudo. O PAA é composto de cinco modalidades e é operado pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab ou através de convênios com estados e/ou municípios, via MDS. Desde a sua organização na propriedade até o consumo final, esse programa perpassa por uma “institucionalidade”, incluindo organizações como sindicatos, associações de produtores, conselhos municipais diversos, escolas, e a responsabilidade final está no órgão executor.

#### **f) A contribuição da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab para o abastecimento alimentar no Brasil**

Nos anos de 1960/64 ocorreu a chamada crise de **abastecimento**, fenômeno que afetou o **abastecimento** e a segurança alimentar. Nesta ocasião, a relação entre a oferta e demanda de alimentos, entre outros problemas ligados ao abastecimento, fizeram com que o governo buscasse uma alternativa. Com isso, criou-se a Companhia Brasileira de Alimentação - Cobal e a Companhia Brasileira de Abastecimento – Cibrazem.

No início da década de 1960, em virtude do aumento da demanda por alimentos, foi criada a Companhia Brasileira de Alimentação - Cobal e a Companhia Brasileira de Abastecimento – Cibrazem.

Neste período também foi estruturada a Superintendência Nacional de Abastecimento – Sunab, que inicialmente visualizava o problema da fome apenas sob a ótica da alimentação. O papel destes organismos inicialmente era regular os preços e ofertas de alimentos.

Até 1990, vários programas foram criados e conferências se realizaram em torno do tema da alimentação e da nutrição. Nesse mesmo ano é criada por decreto presidencial a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab através da fusão da Cobal, da Companhia de Financiamento da Produção - CFP e da CISBRAZEM, através da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990. Esta fusão visava inicialmente racionalizar a estrutura na questão do abastecimento, unindo diferentes responsabilidades numa única organização. A Conab é vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Atualmente, a Conab tem a incumbência de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Ela atua em todo o território nacional através das Superintendências Regionais da Conab – SUREGs.

A atuação vai além da questão alimentar, da produção e da comercialização visando o abastecimento alimentar. Estratégias de gestão de estoque atuam diretamente na produção, com instrumentos de crédito e sustentação de preços (capital de giro, PGPM, PGPAF) e a inclusão social, pois atua no âmbito do Programa Fome Zero<sup>35</sup>, principalmente na compra da produção familiar, através do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

Enfim, sobre instrumentos ou políticas de créditos relacionadas direta ou indiretamente com a questão alimentar, a Conab possui sua história no abastecimento, porém, de certa forma era desvinculada da agricultura familiar. É algo inédito o que está ocorrendo na Conab. Consultores do PAA na SUREG/RS, em Porto Alegre, afirmam que:

Montou-se uma estrutura para tratar especificamente do PAA, ou seja, a Conab tem historicamente feito o papel de mediar, fazer estoques de alimentos, bem como de operar com instrumentos de diversas demandas do governo, onde predominavam os alimentos, em geral grãos [...] hoje nós trabalhamos com o pequeno agricultor, com produtos diferenciados, e os programas [de estoque de alimentos] que antes operavam com grãos, agora operam com produtos processados pelas agroindústrias familiares - Consultor do PAA no Rio Grande do Sul<sup>36</sup>

Percebemos, portanto, uma mudança quanto aos direcionamentos e das políticas de abastecimento. Assim, como afirmam Müller (2007a) e Zimmermann (2006), ocorreu uma mudança no papel do Estado, em que a permeabilidade (do Estado) permitiu este avanço, porém se faz necessário ter presente a forma como se constituiu este processo de criação do PAA, que se encontra em constante renovação (MÜLLER, 2007a).

---

<sup>35</sup> Fome Zero é o Projeto criado em 2001 e tomado como prioridade do governo Lula. A ele estão ligados vários programas governamentais, entre eles o objeto de nosso estudo, o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. Mais informações estão disponíveis em <http://www.fomezero.gov.br>.

<sup>36</sup> Vinculado à Conab – Superintendência Regional da Conab-SUREG/RS.

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

Neste capítulo, vamos tratar do Programa de Aquisição de Alimentos, objeto de nosso estudo. Foi criado em 2003 e visa por um lado, adquirir alimentos sem licitação, dos agricultores familiares e, por outro, beneficiar entidades e instituições de caráter social e que atendem as pessoas em situação de insegurança alimentar.

Também vamos identificar os principais elementos que demonstram o contexto (político/institucional) do processo de construção e a importância deste programa no fortalecimento da agricultura familiar, bem como, as suas modificações ocorridas no decorrer dos seus seis anos desde sua criação (2003-2009).

Pretendemos destacar alguns desafios, tendo em vista a abrangência do programa e sua relação com diferentes organizações governamentais e não-governamentais. São várias experiências e avaliações que consideram “exitosas” as iniciativas do PAA.

No entanto, carecemos de elementos que visualizem o futuro do programa, ou a sua concretização. Esse é um dos motivos pelos quais vamos identificar alguns elementos, ligados às modificações do mesmo e sua relação com os mercados locais/regionais.

Ao final, realizaremos um breve apanhado das experiências do PAA em nível de país, nas diferentes regiões e modalidades do Programa, nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Bahia. Por fim, será introduzida a experiência do PAA de São Pedro do Butiá, componente do próximo capítulo.

### 3.1 O contexto de surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

O surgimento do PAA, diferentemente de outras políticas públicas voltadas à agricultura familiar como a política de crédito agrícola do Pronaf, tem como base a construção de aspectos relacionados à segurança alimentar tanto para agricultores familiares, quanto para pessoas do meio urbano e que estão em situação de risco. Müller (2007a)<sup>37</sup>, em seu estudo, aponta que o surgimento do PAA não se deu necessariamente por força dos movimentos sociais do campo, como no caso do Pronaf, mas preponderantemente, por ações integradas de descentralização da alimentação escolar, iniciadas desde a criação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea<sup>38</sup> em 1993, bem como pelo que foi discutido por técnicos e especialistas relacionados ao tema da fome e da segurança alimentar através do projeto Fome Zero do Instituto de Cidadania(2001)<sup>39</sup>.

Com isso, Müller (2007a, p.85) enfatiza que representantes dos movimentos sociais, sobretudo o MST a Contag e a Fetraf, neste período de transição, tinham participação nas reuniões de equipe, onde suas reivindicações possuíam voz no governo. Porém, essas organizações não tinham uma proposta clara de política de aquisição de alimentos, ou seja, no período anterior à constituição do Pronaf (início da década de 1990), a principal pauta de discussão era em torno da ampliação dos valores dos créditos para os financiamentos.

Por outro lado, Takagi (2006) e Zimmermann (2006) contrapõem a idéia de que os movimentos não tiveram participação na construção do PAA, pois o aspecto de compras da agricultura familiar era um tema novo, tanto para os movimentos sociais, quanto para o próprio governo.

---

<sup>37</sup> A autora realizou um estudo referente à construção do PAA enquanto política pública de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar.

<sup>38</sup> Utiliza-se “primeiro Consea” pelo fato de o mesmo ter sido criado em 1993 pelo Governo Itamar Franco e em 2 anos (1995) o Consea é extinto pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, que cria o Programa Comunidade Solidária. O “segundo Consea” é reativado em 2003 com o Governo Lula.

<sup>39</sup> O Projeto Fome Zero “Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil” do Instituto Cidadania, foi constituído por um conjunto de entidades públicas e da sociedade civil (associações, empresas e ONGs) objetivando associar a segurança alimentar às estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com equidade e inclusão social (PFZ, 2001, p.9). A elaboração do Projeto é considerada uma maneira participativa de fazer políticas públicas, sendo que ela foi construída através de encontros em São Paulo, Fortaleza e Santo André, com a ampla participação de centenas de técnicos e especialistas de todo o Brasil, com acúmulo de vários anos sobre o tema, onde foram enviadas às entidades sociais, empresários, parlamentares, e outras entidades da sociedade civil cópias do projeto, para que sugestões e modificações fossem contempladas no documento base.

Anteriormente ao PAA havia em vários locais do país iniciativas de compras institucionais descentralizadas, sem grandes impactos sobre a segurança alimentar. Inicialmente buscava-se adquirir os alimentos da merenda escolar de locais próximos, visando a transparência nos processos de aquisições, como no caso de São Paulo, através do governo de Franco Montoro, num período anterior à criação do Consea.

A referência mais remota à origem da idéia presente no PAA [...] remete ao Governo Franco Montoro, que governou o Estado de São Paulo entre 1983 e 1987. De acordo com umas das entrevistas, o governador eleito tinha planos de descentralizar a merenda escolar, uma vez que seu processo de compra servia em grande medida para financiar o sistema de caixa dois de alguns grupos políticos predominantes no Estado de São Paulo. Realizando a descentralização, acreditava-se que a transparência seria maior, evitando fraudes. Então, em 1983, iniciou-se um novo processo de compra de alimentos para a merenda escolar, no qual o diretor da escola realizava as compras”. (MÜLLER, 2007a, p.77)

A partir deste período, o debate sobre a fome e as medidas para combatê-la no Brasil eram intensos, como se pôde ver pela campanha pela Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (1992/93), liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho).

Como resultado deste envolvimento social e do debate público ocorre a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, criado em 1993 e extinto em 1994, teve um papel fundamental, conforme afirmam Garces *et al.* (2006, p.3).

Apesar da curta duração (1993-1994), o CONSEA contribuiu significativamente na construção de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional, introduzindo a questão da fome na agenda política nacional, mobilizando a sociedade civil em torno do tema e ampliando espaços de participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas.

Mais recentemente (2003), o Consea teve um papel fundamental não apenas na construção do PAA, mas nas demais políticas de segurança alimentar. (ZIMMERMANN, 2006), estabelecendo um elo de ligação entre a sociedade civil e o governo federal.

Após o período de extinção do Consea várias entidades da sociedade civil se reúnem e escrevem o Projeto Fome Zero - PFZ (2001) que serve de plataforma para a campanha eleitoral de Lula e teve a participação de diversos segmentos da sociedade. Com a eleição de Lula, é reativado o CONSEA e a prioridade passa a ser o “Fome Zero”, e no seu primeiro ano, põe em prática as primeiras ações propostas no referido projeto, entre elas o PAA.

Porém, Takagi (2006) afirma que no contexto de criação do PAA e do próprio Fome Zero, ocorriam críticas diante do processo de construção das políticas de segurança alimentar.

Elas partiam do fato de não se considerarem necessárias as políticas específicas de combate à fome:

O não reconhecimento da fome tem relação com o histórico deste problema ainda ser considerado como um “tabu”, processo abordado por Josué de Castro no Prefácio de Geografia da Fome (Castro, 1961). A proposta do Presidente Lula certamente contribuiu para diminuir a resistência ao reconhecimento da fome, mas ainda permanece arraigado no pensamento nacional este ‘tabu’. Podemos dizer que se trata de um desafio. Pois atender demandas de alimentos não basta. É necessário torná-los acessíveis àqueles que não tem acesso (TAKAGI, 2006, p.4).

A compra de alimentos da agricultura familiar é algo novo. Foram necessários vários arranjos institucionais entre os órgãos de governo e parlamento, para que o PAA se tornasse uma política pública de aquisição de alimentos, sem licitação. (MÜLLER, 2007a).

Neste sentido, esses arranjos ocorreram não apenas em aspectos relacionados à criação do PAA, mas preponderantemente na sua relação com a agricultura familiar. O programa não é apenas um projeto social voltado a atender as questões alimentares, mas é através da sua relação com os mercados locais, da produção ao abastecimento local que ele pode se tornar um elemento dinamizador das economias locais.

### **3.2 Os princípios norteadores do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**

O PAA se encontra em constantes modificações, dada sua relação com diferentes organismos da sociedade civil e instituições públicas, visando o atendimento dos objetivos múltiplos que o compõem. Faz parte das políticas estruturantes do Programa Fome Zero do governo federal e possui várias modalidades ou formas de execução, entre elas, busca desenvolver ações que visam atender, por um lado, os agricultores familiares com a produção/comercialização de seus produtos, e por outro, as entidades que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar.

É uma política que atende basicamente aos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf e adquire alimentos, sem licitação<sup>40</sup>, até o limite de R\$ 3.500,00<sup>41</sup> ao ano por agricultor familiar.

---

<sup>40</sup> Os preços são fixados através dos Manuais de Operação da Conab, onde no caso da inexistência do produto neste manual, e realizada uma pesquisa de preços médios praticados na região onde se estabelecerá o convênio.



O Programa foi criado pelo artigo 19 da lei nº. 10.696 de 02 de julho de 2003, sendo que, conforme o portal do MDS:

Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas a distribuição de produtos agropecuários para as pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

Diante destes elementos, identificamos no Quadro 4 as diferentes formas de operação do PAA. Elas abrangem as ações de aquisição de alimentos todos diretamente dos agricultores familiares, destinados às entidades e ou à formação de estoques operacionalizados ora pelo MDS, ora pelo MDA. Vejamos as cinco modalidades vinculadas ao PAA:

QUADRO 4 - Modalidades do PAA

SIGLA	TÍTULO	EMENTA
<b>CDAF</b>	Compra Direta da Agricultura Familiar	A aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações), via compra direta de sua produção. Os preços de referência e as normas operacionais constam nos títulos 27 e 31 do Manual de Operações da Conab (MOC). É operada pela Conab.
<b>CDLAF</b>	Compra para Doação Simultânea	Destinado p/suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e outros, e dos programas sociais. É operada pelos governos Estaduais, Municipais Através do MDS e pela Conab.
<b>CPR-Estoque</b>	Formação de Estoque pela Agricultura Familiar	Visa adquirir alimentos da safra vigente. A formação de estoques se dá pelas organizações de agricultores familiares, na aquisição de alimentos objetivando a sustentação de preços e a agregação de valor. É operada pela Conab.
<b>IPCL</b>	Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	Destina-se a incentivar o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, com garantia de preço. E operado pelo MDS, apenas nos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.
	Aquisição de Alimentos para atendimento da merenda escolar	Esta modalidade foi recentemente aprovada pela lei 11.947 de 16/06/09. Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas das escolas para atendimento da alimentação escolar.

Fonte: Portal MDS e Conab<sup>42</sup>

Para maiores informações acessar: <http://www.conab.gov.br> ou <http://www.mds.gov.br> nos respectivos endereços relacionados ao PAA.

<sup>41</sup> O valor inicial por agricultor ao ano, no PAA, era de R\$ 2.500,00. O Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006 alterou este valor para R\$ 3.500,00 /produtor/ano.

<sup>42</sup> Maiores informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br> ou <http://www.conab.gov.br>.

No quadro acima não incluímos a modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF, que foi extinta e chegou a operar apenas entre 2003 e 2004. A CAAF se dedicava exclusivamente ao público que não era atendido pelo crédito do Pronaf, em especial ribeirinhos, quilombolas e outros. O agricultor era beneficiado com a antecipação dos recursos necessários ao plantio. Poderia optar pelo pagamento em produto ou em dinheiro. Segundo Müller (2007a) esta modalidade estava tendo problemas, devido o público beneficiário ter sido predominantemente de agricultores inadimplentes ou impedidos de realizar outros financiamentos.

O PAA é operacionalizado com recursos governamentais não reembolsáveis, exceto na modalidade CPR-Estoque. Todas as aquisições nas diferentes modalidades são realizadas sem licitação<sup>43</sup>. Há duas formas de acessar, via MDS ou via Conab/MAPA.

A Conab realiza o convênio diretamente com as organizações dos agricultores familiares, através das cooperativas, geralmente de produção e comercialização, que encaminham as propostas à Conab, porém pode realizar parcerias com os municípios, apoiando a aquisição da merenda escolar, por exemplo. Para acessar as propostas as cooperativas devem dispor do Programa *PAA Net*<sup>44</sup>, disponibilizado no portal da Conab, instalar o programa e preencher as informações relativas ao tipo de proposta (CPR - Estoque ou Doação Simultânea).

A modalidade recentemente criada que trata da Aquisição de Alimentos para atendimento da merenda escolar é resultado da Medida Provisória (MP) 455 de 28 de janeiro de 2009. Esta MP estabelece que pelo menos 30 % dos recursos repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser utilizados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar.

O segundo momento, para a efetivação da MP foi a criação da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, em que no Artigo 14 estabelece alguns elementos sobre este procedimento, entre eles a dispensa de licitação para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. (APÊNDICE E).

---

<sup>43</sup> Para incluir a aquisição de alimentos sem licitação, foram necessários vários arranjos, visando não atingir a “lei das licitações” (Lei 8.666, de 21/06/93 que institui normas para licitações e contratos das administrações públicas). Os preços são baseados tendo em vista os “preços de referência” da Conab através do Manual de Operações – MOC. Nos casos em que os alimentos não estão listados no MOC, são realizadas três tomadas de preços, levando-se em conta os mercados locais/regionais.

<sup>44</sup> As propostas são enviadas eletronicamente, porém, as documentações relativas à organização executora (cooperativa), bem como dos agricultores familiares são enviadas via postal (Correio). Até 2005 as propostas eram enviadas apenas via postal.

O acesso via MDS ocorre através de edital, disponível no portal do referido ministério, onde constam os critérios, que variam conforme as demandas ou prioridades estabelecidas pelo conselho gestor. Por exemplo, neste início de ano em 2009 o MDS disponibilizou edital apenas estabelecendo os limites de valores conforme o tamanho do município (TAB. 4), não estabelecendo exclusividade para a região do semi-árido ou para municípios abaixo ou acima de 100 mil habitantes, conforme ocorriam em outros editais.

TABELA 4 - Limite de valores PAA conforme população<sup>45</sup>

População (habitantes)	Limite de Valores (R\$)
Até 25.000	350.000,00
Menos de 25.000 e até igual a 100.000	700.000,00
Mais que 100.000	1.050.000,00

Fonte: Portal do MDS (2009)

Neste caso, os convênios são efetuados entre o MDS e os estados ou municípios. Como as demais modalidades, o prazo de execução é de um ano. Tendo em vista o limite de recursos por agricultor, os municípios com até 25 mil habitantes podem beneficiar no máximo 100 agricultores (100 x R\$ 3.500 = R\$ 350.000,00).

O orçamento do PAA é disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, com recursos do Fundo de Combate à Pobreza, e também pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que apenas a partir de 2006 passou a aportar recursos para o programa (TAB. 5).

O PAA é uma política setorial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, que através da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab executa o programa em parceria com as cooperativas representativas dos agricultores.

TABELA 5 – Recursos aplicados no PAA desde 2003

ANO	BRASIL		RIO GRANDE DO SUL	
	Origem/Recursos (R\$)	Valor TOTAL * (R\$)	Origem/Recursos (R\$)	Valor TOTAL (R\$)
2003	MDS	164.600.000,00	MDS	10.377.265,68
2004	MDS	179.100.000,00	MDS	19.028.437,84
2005	MDS	333.100.000,00	MDS	30.206.092,21
2006	MDS= 401.070.000,00 MDA= 73.700.000,00	474.770.000,00	MDS= 17.763.800,00 MDA= 27.641.000,00	45.404.800,00
2007	MDS= 405.080.000,00	469.280.000,00	MDS= 22.682.560,00	55.366.040,00

<sup>45</sup> Neste quadro, apresentamos apenas um exemplo de que forma o MDS disponibiliza o edital para contratação dos projetos. Este edital contempla a todos os municípios, diferentemente o que ocorria anteriormente, em que editais eram específicos a municípios com mais de 100 mil habitantes apenas, ou do contrário. Geralmente o edital varia de um ano para outro, em que novos editais atendem a outros critérios, aos quais o edital anterior não contemplava.

2008	MDA= 64.200.000,00	510.498.164,80	MDA= 32.683.480,00	56.256.024,85
	MDS= 22.615.719,74		MDS= 19.773.717,92	
	MDA= 7.882.445,06		MDA= 36.482.306,93	

Fonte: Conab (2009). Organizado pelo autor

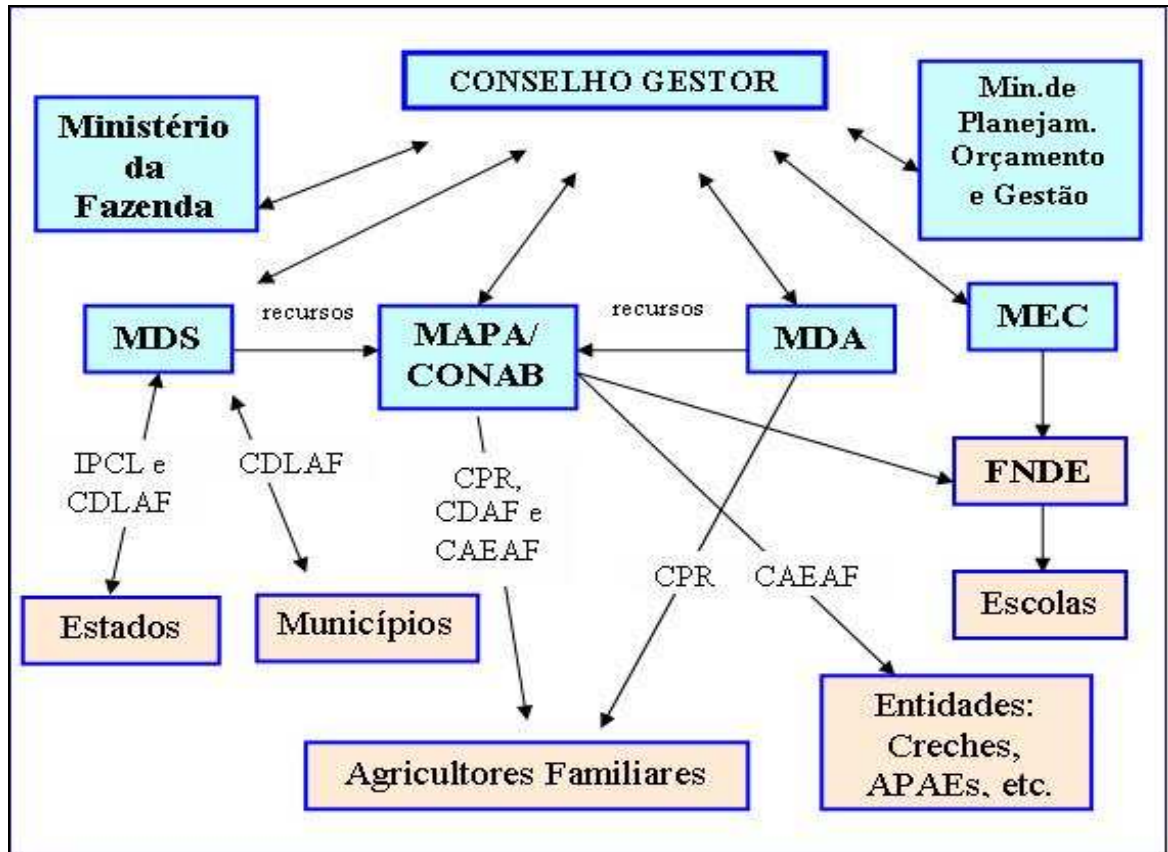
\* Valores totais referente a todas as modalidades inclusive o PAA-Leite, em que o RS não é contemplado.

Conforme a tabela 5, observa-se o aumento gradativo dos valores do PAA, nas suas diversas modalidades, que não foram detalhadas aqui, sendo que de 2003 a 2005 a fonte dos recursos aplicados, eram apenas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O MDS além dos recursos, realiza convênios com os Estados ou municípios. Estas ações são paralelamente discutidas com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como, com o Ministério da Fazenda. Recentemente o Ministério da Educação – MEC foi incluído no conselho gestor (Lei 11.524 de 24/09/07), através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e está sendo viabilizada a modalidade de aquisição de alimentos para merenda escolar diretamente dos agricultores familiares, com os recursos oficiais do FNDE, num percentual de 30%<sup>46</sup>.

Estes organismos configuram-se no Conselho Gestor do PAA. Na Figura 2, ilustramos a forma como ocorrem as relações entre os diferentes ministérios pertencentes ao conselho e os instrumentos de execução.

FIGURA 2 – Organograma de funcionamento do PAA (conselho gestor e instituições)

<sup>46</sup> Estão em fases conclusivas as regulamentações desse tipo de aquisição, conforme a lei 11.947 de 16/06/09.



Fonte: Adaptado de Müller (2007a).

O Conselho foi criado pelo decreto 4.772 de 02/07/03 e atualizado pelo decreto 5.873 de 15/08/06 e possui a atribuição de definir:

- As modalidades de aquisição de alimentos (destinados para estoque, às pessoas em situação de insegurança alimentar, bem como para merenda escolar);
- As regiões prioritárias para o programa;
- Os preços de referência, levando-se em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;
- As condições de doação dos produtos adquiridos, e condições de apoio à formação de estoques de alimentos por organizações de agricultores familiares;

Estas ações são coordenadas pelo MDS, que convoca os referidos membros para os encontros, tendo em vista os vários instrumentos de aquisição de alimentos e os diferentes públicos beneficiários. Com isso, são realizadas periodicamente diversas modificações (QUADRO 5). Realizamos um apanhado das principais mudanças do PAA através de leis, decretos e portarias de regulamentação desde sua criação em 2003.

QUADRO 5 - Principais modificações do PAA desde sua criação (2003).

Ano	Modificações
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O PAA é instituído através do Artigo 19 da Lei 10.696 de 02 de julho de 2003, que permite a aquisição de alimentos sem licitação;</li> <li>✓ É regulamentado o PAA através do Decreto 4.772 de 02/07/03 que cria o Conselho Gestor com suas respectivas composições e atribuições. Este decreto é substituído pelo Decreto 5.873, de 16/08/06 e este substituído pelo Decreto 6.447, de 07/05/08.</li> <li>✓ Os recursos para as aquisições dos alimentos são do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar - MESA (atual MDS), especificamente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.</li> <li>✓ Portaria nº 111 de 20/11/03 inclui os agricultores assentados da reforma agrária como beneficiários do PAA.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ É extinto o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo que o mesmo absorvido pela SESAN do recém-criado MDS.</li> <li>✓ A resolução nº12 de 21/05/04 normatiza os preços de referência, aos quais devem ser em relação aos de atacado. Também admite um acréscimo de 30% em relação aos preços de referência, no caso dos produtos orgânicos.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Resolução nº 14 de 13/04/05, altera e complementa as normas que regem o Programa de Apoio à Produção para o consumo de Leite (PAA-Leite).</li> <li>✓ Neste período o PAA era também destinado para merenda escolar.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também passa a destinar recursos para o programa, visando atender ainda mais a agricultura familiar.</li> <li>✓ Acordos e ajustes de conduta entre o Conab e MDS, não permitiram o repasse de alimentos às escolas, via PAA, em virtude delas já possuírem orçamento fixado em lei (R\$ 0,22 /dia/aluno), exceto em escolas comprovadamente possuíam atividades em turno integral.</li> <li>✓ O decreto 5.873 de 05/08/06 altera o limite de valores por agricultor/ano de R\$ 2.500,00 para R\$ 3.500,00.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Lei 11.524 de 24/09/07 inclui o Ministério da Educação (MEC) no Conselho Gestor do PAA.</li> <li>✓ Decreto nº 6.040 de 07/02/07 inclui como beneficiários do programa os povos e comunidades tradicionais.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Decreto 6.447 de 07/04/08 atribui ao FNDE a sistematização das aquisições para a merenda escolar. O mesmo decreto também torna “não cumulativo” ao mesmo beneficiário com recursos das modalidades CPR-Estoque com outras modalidades do PAA.</li> <li>✓ O artigo 11 da lei 11.718 de 20/06/08 torna isento o agricultor ou cooperativa do pagamento de encargos, com INSS, ICMS, onde a Conab passa a ressarcir os respectivos valores.</li> <li>✓ Resolução nº 30 de 07/08/08 institui no Âmbito do PAA, a modalidade “Aquisição de Alimentos para atendimento da Alimentação Escolar”.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ É regulamentada a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, que obriga os municípios a destinar 30% dos recursos para merenda escolar à aquisição de produtos da agricultura familiar. Segundo o FNDE, em 2009 o orçamento previsto é de R\$ 2,02 bilhões. Com os 30%, seriam incrementados, além das modalidades do PAA, em torno de R\$ 600 milhões apenas para atender os parâmetros dessa lei.</li> <li>✓ Segundo a Conab, atualmente são mais de 200 tipos de alimentos adquiridos via PAA</li> </ul>

Fonte: MAPA/Conab (2009). Organizado pelo autor.

Percebemos que as mudanças e complementos nos instrumentos do PAA são realizados de forma periódica, tendo em vista o surgimento de novas demandas obtidas tanto pelos próprios membros do governo como da sociedade civil, que participam de seminários de avaliação<sup>47</sup> onde sugestões de melhorias são propostas ao conselho gestor.

<sup>47</sup> Referimos-nos ao Seminário “PAA 5 anos: Balanços e Perspectivas”, realizado em Brasília, em julho de 2008, onde foram discutidas propostas, visando a consolidação institucional do PAA, bem como, surgem as propostas

Com isso, as diretrizes utilizadas pelo Conselho para fazer a ligação da produção ao consumo dos alimentos locais, de um município ou região, perpassam por várias instâncias. O PAA também se propõe a ser um elemento articulador dos comércios locais, tanto em ações de caráter imediato como na formação de estoques de alimentos para regular a oferta de alimentos em entressafas.

Um ponto que recebe algumas críticas é a questão dos estoques. O PAA foi concebido para ser um instrumento de política agrícola local, de dinamização da economia local. A formação de estoques não era o objetivo, uma vez que não atende à demanda imediata gerada pelos programas de transferência de renda (MÜLLER, 2007a. p.94).

Desde sua criação em 2005, segundo Moreira (2008)<sup>48</sup>, o programa se tornou um dos “mais promissores e bem sucedidos instrumentos de política de soberania e segurança alimentar”, executados pelo MDA, MDS e Conab.

Em sua afirmação, Moreira (2008) reforça a idéia de que o PAA, após o período de cinco anos, tem reflexos em termos sócio-territoriais, na aproximação da produção e o consumo de alimentos.

É excepcional a transformação que o PAA tem promovido no campo e nas cidades – visivelmente percebido, porém pouco debatido – que é a mudança nas relações sócio-territoriais entre produtores e consumidores de alimentos nas cidades e regiões. O PAA aproximou famílias trabalhadoras – produtoras e consumidoras de alimentos de forma direta nas comunidades e nas cidades [...] O PAA, após cinco anos de comprovada capacidade de chegar às terras e aos lares de milhões de famílias trabalhadoras que têm fome e estão em situação de pobreza, merece ser amplamente fortalecido para, junto com os demais programas e ações da política nacional de SAN, fazer nascer um outro país, um país soberano e justo (MOREIRA, 2008. p.1).

Há alguns autores que trabalham com a temática das políticas de abastecimento, bem como do PAA, entre eles Pessanha (1999), Zimmermann (2006) e Müller (2007a). São contribuições importantes, no sentido de compreendermos o funcionamento de uma política pública federal em âmbito municipal (local), bem como os arranjos destas políticas em relação aos mercados locais/regionais.

---

de incluir na merenda escolar os produtos da agricultura familiar. Maiores informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br>.

<sup>48</sup> Ex-Diretor de Promoção de Sistemas Descentralizados da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS. Recentemente (dezembro 2008) assumiu a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN

Entre as dificuldades em torno dos arranjos locais sobre as políticas públicas pode-se afirmar que uma política pública federal ao ser executada no âmbito local, caso do PAA, está sujeita a uma nova institucionalidade político-administrativo do local onde é operada. Nesse caso, a construção de uma dinâmica institucional local favorável à operação dos mecanismos definidos em nível federal será a maior responsável pela execução da política pública federal (ZIMMERMANN, 2007. P.9).

Neste viés, o PAA se encaixa como elemento fortalecedor não apenas das instituições, organizações dos agricultores, mas de toda a “cadeia” de relações estabelecidas desde os agricultores familiares até o consumo final.

Em relação às experiências do PAA, elas nos mostram que cada região, Estado ou município, possuem especificidades na forma de organização local, em relação aos “arranjos” estabelecidos e as características locais de produção. Porém, na essência de todas as experiências do PAA permanece o caráter local de produção e consumo e de fortalecimento das cadeias curtas locais de segurança alimentar.

Renting & Marsden (2003) tratam das chamadas cadeias curtas<sup>49</sup> existentes na experiência europeia. O abastecimento alimentar através das cadeias curtas tem sido um elemento preponderante nas transformações da agricultura, dada a crise do sistema convencional frente à crescente demanda de alimentos.

No mesmo sentido, Ploeg (2008b) afirma que de todo o alimento produzido no mundo 85% é consumido no mesmo País, ou seja, grande parte da produção/comercialização ocorre em circuitos curtos locais, porém, esta compreensão de “local” diferencia-se em relação à de Marsden.

Ambrosini e Filippi (2008) tratam da abordagem dos Sistemas Agroalimentares Localizados (SIAL) enquanto elementos do desenvolvimento rural. Neste caso, fazem referências às dimensões sociais, ambientais e econômicas da produção de alimentos, não apenas ao aumento da produtividade, pois o foco apenas na produtividade manifesta-se como prejudicial ao meio ambiente e insatisfatório economicamente.

Marsden (2005) também menciona as redes alimentares alternativas, diferenciando-as das convencionais. As redes alimentares alternativas compõem-se de pelo menos três elementos: I - Práticas orgânicas com comércio justo; II - Relação do produtor com o consumidor (práticas e cultivos locais); III - Novas relações de associativismo e de institucionalização em que envolvam companhias e atores numa nova relação com o Estado.

---

<sup>49</sup> Trata dos circuitos curtos de comercialização dos alimentos. Podemos relacionar com SIAL (Sistemas Agroalimentares Localizados, tratados por Ploeg (2008a). Sonnino e Marsden (2005) tratam como sendo as redes alimentares alternativas, as quais tem o objetivo de trazer os consumidores mais próximos das origens dos alimentos.



Com isso, retomamos uma das questões fundamentais estabelecidas no presente trabalho, em relação aos desdobramentos provocados, bem como, as perspectivas futuras em torno das aquisições locais de alimentos. Ploeg (2008a) nos traz o conceito de “resistência”, elemento extraído da sociologia, no que se trata da produção de alimentos e a sustentabilidade. Na sequência, abordaremos algumas experiências em nível de país, relacionadas ao PAA.

### **3.3 - Breve abordagem dos avanços e entraves de algumas experiências do PAA no Brasil**

São poucos os trabalhos que tratam de avaliação do PAA, uma política pública de caráter inovador e relativamente recente. O que se percebe é que praticamente todas as experiências possuem um caráter local, uma especificidade.

Cada experiência possui um “arranjo institucional local”<sup>50</sup>, no qual os atores sociais juntamente com a entidade executora (Conab ou municípios) possuem relações que contribuem positivamente para reforçar ainda mais as ações ou atividades co-relacionadas. Neste sentido, a seguir buscaremos tratar sobre as diferentes especificidades relacionadas às avaliações do PAA.

#### **3.3.1 O Caso do Rio Grande do Sul**

Uma das análises foi desenvolvida por Müller *et al.* (2007b),<sup>51</sup> analisando a experiência do Rio Grande do Sul, nos municípios de Caxias do Sul, Tapes, São Lourenço do Sul e Pelotas.

Este trabalho, inicialmente trata do PAA como uma iniciativa inovadora possibilitando integrar as políticas de segurança alimentar e as políticas públicas de fortalecimento da

---

<sup>50</sup> Arranjos institucionais locais são tratados por Frey (2000),

<sup>51</sup> FILHO, Flávio Borges & CARVALHO, Amauri Daros. (Coordenadores). A Inovação Institucional e a Atuação dos Atores Locais na Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. *In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleos de Estudos Rurais. V.7.n.27, 2007, 228 p.

agricultura familiar. Porém, o foco neste trabalho aqui está relacionado aos arranjos institucionais dos atores envolvidos com a comunidade.

Referente à caracterização dos municípios, percebe-se algo em comum aos quatro municípios. A maioria da população reside no meio urbano, e os dados do IBGE identificam um aumento da população urbana, o que imprime um relativo aumento na demanda por alimentos nos mercados locais.

As estruturas fundiárias também são elementos que podem determinar a forma predominante de agricultura, bem como a diversidade ou não de alimentos produzidos. Os autores identificaram nos municípios, com exceção de Tapes, o predomínio de propriedades entre 20 a 50 hectares, porém Tapes apresenta em volta de 52,96% dos estabelecimentos com mais de 50 ha.

Com isso Müller *et al.* (2007b, p.49) identifica diversas formas ou mecanismos de operação do PAA, como no caso de São Lourenço do Sul, que adotou a modalidade compra antecipada especial da Agricultura Familiar – CAEAF, CPR-Estoque em 2003 e CAEAF-Doação Simultânea em 2004. As articulações se deram em torno da Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul – COOPAR e da ONG Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor de Pelotas - CAPA. Neste caso o CAPA, tendo em vista a sua experiência em políticas públicas para agricultura familiar, teve facilidade nas relações com os municípios de São Lourenço do Sul, Pelotas e Canguçu, e os agricultores destes municípios foram beneficiários. Além disso, o CAPA participa de uma rede de organizações cooperativas, prestando assistência técnica. No caso de São Lourenço, o PAA veio complementar a experiência de Pelotas, porém a COOPAR teve o papel de articular localmente a operacionalização do programa.

A experiência de Tapes teve um arranjo diferenciado, considerando que as relações ocorreram entre os agricultores assentados da reforma agrária diretamente à Superintendência Estadual da Conab, através da representação legal via Cooperativa dos Assentados de Tapes - COOPAT. Neste sentido, as relações institucionais se davam de forma estreita, contribuindo para execução das ações do PAA de forma objetiva.

Em ambos os casos a participação das cooperativas foi decisiva, fizeram a diferença. Com as três experiências, foi possível identificar que o PAA, através de suas modalidades diversas, se desenvolveu em diferentes situações, uma com relações apenas diretamente com a superintendência da Conab (São Lourenço e Tapes) e outra com a Prefeitura (Pelotas). O processo também tem contribuído para que as cooperativas estabeleçam relações com os mercados locais, como é relatado: “Uma coisa puxou a outra” (Müller, 2007b, p. 68), sobre

fornecimento de arroz através de compra institucional, bem como no fortalecimento de uma padaria, enfim, abriu-se caminho para agricultura familiar, como afirma o diretor de uma das cooperativas, em que sempre os grandes tiveram acesso, agora chegou a vez dos agricultores familiares.

### **3.3.2 O Caso Catarinense**

Em Santa Catarina, Mattei (2007) fez um apanhado das informações dos municípios de São Miguel do Oeste, Dionísio Cerqueira e Guaraciaba, que possuem semelhanças com a experiência gaúcha em aspectos econômicos, sociais e culturais. O autor combinou informações qualitativas e quantitativas para identificar aspectos socioeconômicos nas famílias beneficiadas pelo programa. Nos municípios do extremo Oeste catarinense estudados por esse autor, o Índice de Desenvolvimento - IDH fica no patamar de 0,800, considerado de nível médio. A gestão do programa nos municípios é feita por apenas uma única pessoa.

Neste caso, 82% dos agricultores acessaram ao Pronaf, enfatizando a complementariedade das duas políticas públicas (Pronaf e PAA). Os entrevistados afirmaram que o nível de renda aumentou com a implementação do PAA. Tendo em vista a hipótese de término do programa, observam-se reações distintas entre os beneficiários.

Para os agricultores que não comercializavam alimentos pela falta de oportunidades nos mercados locais, o PAA foi decisivo na abertura destes mercados. Os agricultores que já estavam inseridos nos mercados locais (feiras, atacadistas, supermercados, etc.), afirmaram que os impactos do término do programa não seriam significativos.

Em relação aos preços, os entrevistados das diferentes modalidades afirmam que os mesmos cobrem os custos de produção de todos os produtos industrializados. Entretanto, utilizam embalagens próprias, inclusive com rótulos.

Em termos gerais, tem-se uma boa avaliação por parte dos agricultores. Os descontentamentos são mais pontuais, em aspectos específicos (sob a forma de sugestões) como exemplo, a ampliação dos valores por agricultor (atualmente de R\$ 3.500,00/agricultor/ano), redução dos mecanismos burocráticos e antecipação dos recursos, para que não comprometam a própria produção. Salientou-se também que o programa permitiu que os agricultores enfrentassem a difícil questão da comercialização, criando boas

expectativas, pelo fato de haver uma programação de entregas, bem como um valor certo/objetivo a cada mês.

### **3.3.3 O Caso Paranaense**

No caso paranaense, um estudo feito por Doretto e Michhellon (2007) buscou avaliar os impactos econômicos, sociais e culturais do PAA. Foi realizado nos municípios de Cerro Azul, Imbaú, Querência do Norte e Umuarama. Os questionários foram aplicados aos agricultores beneficiários, não beneficiários, entidade proponente e entidades beneficiárias. As modalidades do PAA avaliadas nos diferentes municípios foram as seguintes: Compra Direta Local da Agricultura Familiar - CDLAF, Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar - CAEAF e Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF, sendo as duas últimas operadas pela Conab e a primeira pelo MDS.

Os beneficiários do PAA nos casos estudados geralmente são participantes de algum movimento ou organização social. O acesso ao PAA se deu de diversas formas, no caso de Cerro Azul através da Cooperativa de Crédito Solidário - Cresol, já no município de Imbaú por meio de uma mobilização dos assentados, junto ao Banco do Brasil, que indicou esta possibilidade, e em Querência do Norte através da cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda – Coana.

Em 2005 a Secretaria de Estado, Emprego e Promoção Social – SETP, um dos órgãos gestores do programa no Estado, realizou uma pesquisa na qual afirma que ocorreram melhorias nas condições de trabalho das merendeiras, diminuição da evasão escolar no Ensino de Jovens Adultos – EJA, diminuição de medicamentos nas escolas, diversificação da produção de alimentos na agricultura familiar, e o estabelecimento de novos mecanismos de comercialização, diretamente em feiras e para moradores urbanos.

Quanto à manutenção do PAA em Umuarama, o administrador público chega a afirmar que no caso do término do programa, “em virtude da faixa de renda a prefeitura iria envidar esforços para continuar o programa a nível municipal”.

Alguns aspectos negativos apontados pelo caso paranaense se referem à demora entre a liberação dos recursos e a aquisição dos alimentos. Também em relação ao “difícil” relacionamento da assistência técnica com a organização dos agricultores, além das restrições de infraestrutura, de pessoal e a falta de um microcomputador.

Um aspecto relevante apontado neste caso se refere ao mercado gerado pelo PAA, que incentivou o plantio de culturas que não eram comumente produzidas. Além de um dos principais atrativos ser relacionado aos preços remuneradores, os agricultores se sentiam estimulados.

Constatou-se também um estímulo às agroindústrias familiares. O PAA foi benéfico na agregação de valor aos produtos elaborados principalmente pelas agricultoras, como bolachas, pães e doces.

### **3.3.4 O Caso Baiano**

Neste estudo desenvolvido por Rocha *et al.* (2007), assim como os anteriores, também foi realizado em três municípios, Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. As modalidades operadas nos municípios foram, Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF, Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF (Conab) e a Compra Direta Local da Agricultura Familiar - CDLAF (MDS).

Nestes casos foram entrevistados agricultores beneficiários e não-beneficiários e representantes de associações e entidades locais. O acesso e/ou divulgação do PAA se deu através do apoio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/local, Prefeitura Municipal e Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Em termos de funcionamento do programa, os agricultores relatam que não há um conselho gestor, diferentemente do que declaram os representantes do poder público que citam o Conselho de Assistência Social e o de Segurança Alimentar.

Quanto à avaliação, os entrevistados avaliam como “bom” o programa, porém quando questionados sobre o que deveria ser melhorado, apontam que a orientação ao agricultor, o valor pago aos produtos e a regularidade da contratação são alguns itens que deveriam ser reajustados, ou seja, a compra deveria ser feita na data programada. A readequação dos calendários agrícolas e fluxos de recursos também foram apontados como elementos a serem melhorados.

Em relação à renda, apenas 17% dos entrevistados afirmam ter uma expectativa do aumento de renda em virtude do programa, porém afirmam que ele (PAA) tem sido fundamental em termos de articulação com iniciativas locais de fortalecimento dos

agricultores familiares e no atendimento das populações carentes, em creches, escolas, hospitais, entre outras instituições.

Portanto, percebemos diversas situações em que o PAA é apontado como fundamental na melhoria da renda e articulação com os mercados locais. Nas experiências ora apresentadas, questões pontuais como ajustes dos prazos de entregas e cumprimento dos cronogramas de desembolso, ampliação dos limites por agricultor, enfim, geralmente postos à título de sugestões, porém fundamentais para o bom andamento das ações do programa.

## **4 A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA “COOPERATIVA AGRÍCOLA BUTIÁ-LTDA (COOPERBUTÁ)”**

Neste capítulo, abordaremos um caso concreto envolvendo o PAA, experiência esta da Cooperbutiá, no Município de São Pedro do Butiá, localizado na Região Missões do Estado do Rio Grande do Sul. Inicialmente, faremos uma contextualização da região das Missões, bem como do município de São Pedro do Butiá. Logo a seguir, trataremos sobre aspectos relacionados ao contexto em que está inserida a Cooperbutiá em relação ao PAA. No decorrer, os resultados observados em relação aos entrevistados, sendo estes os agricultores beneficiários, os não-beneficiários e as entidades locais.

### **4.1 Um Breve histórico da Região das Missões do Estado do Rio Grande do Sul e município de São Pedro do Butiá**

Historicamente a região das Missões tem sido palco de profundas transformações e disputas, primeiramente por espanhóis e portugueses. A partir do início do século XVII, ocorreram as primeiras tentativas de fundar as Missões jesuíticas.

A colonização inicial se dava ao longo dos rios e várzeas, o que facilitava o transporte e alimentação. Em termos gerais a região das Missões é uma área do Noroeste do território gaúcho, com cidades com forte presença da colonização européia. Christensen (2001, p.19) faz um apanhado de vários simpósios referente aos estudos sobre a história da região das missões bem como do Rio Grande do Sul. A autora afirma que:

Não podemos fazer um estudo da história da região nos focando apenas na colonização alemã, italiana, polonesa, etc. O processo de colonização ocorre no início do século XX (em torno de 1915), sendo que antes disso, a experiência civilizatória dos jesuítas com os índios guaranis é algo de extrema relevância em nível nacional e internacional .

No II Simpósio Nacional de Estudos Missionários (Santa Rosa/RS, 1977) que faz parte da obra de Christensen (2001), membros políticos da época reconhecem que a região das Missões é privilegiada, com grandeza de monumentos como as ruínas de São Miguel,

identificando a civilização que ali se estruturou, criando um campo fértil para o meio artístico e cristão. Neste local de vivência entre índios e padres jesuítas implementaram-se os primeiros ervais<sup>52</sup>.

Fazem parte dos chamados Sete Povos das Missões municípios e localidades de São Nicolau, São Miguel das Missões (Patrimônio Histórico da Unesco), São Borja, São Luiz Gonzaga, e Santo Ângelo, São João Batista e São Lourenço.

Outro aspecto que é pertinente lembrar é que as primeiras cabeças de gado que entraram no Rio Grande do Sul foram por essa região, na tentativa inicial de fundar as missões jesuíticas, no século XVII.

A história missioneira se desvenda muitas vezes sob diferentes ângulos, porém, há vencidos e vencedores, em busca de algo novo, mas através de muitos confrontos e discórdias. Pode-se dizer que mais ou menos assim iniciou nossa identidade, a nossa história (CHRISTENSEN, 2001, P.40).

A primeira ocupação dos jesuítas foi em 1605 com religiosos portugueses. Em 1626 vieram os jesuítas espanhóis. As perseguições aos indígenas ocorreram após a independência política portuguesa. As forças do governo cessaram as perseguições em 1832, com os combates de extermínio (CHRISTENSEN, 2001).

Nestas incursões, indígenas com mais de 12 anos eram levados a Montevideu (Uruguai), e colocados à disposição da companhia de navegação. As mulheres, crianças e idosos eram “distribuídos” entre moradores das cidades, para servirem de escravos.

O processo das “Missões” ocorreu em três países, Brasil, Paraguai e Argentina, totalizando 30 reduções ou povoados. Eram 15 na Argentina, oito no Paraguai e sete no Brasil, totalizando uma área de 350 km<sup>2</sup>, “onde viveram em torno de 200 mil índios guaranis e aproximadamente 200 padres jesuítas, dos quais 30 foram massacrados”. (CHRISTENSEN, 2001)

Os sistemas das “reduções” jesuíticas das Missões ocorreram em duas fases:

- I. Entre 1626 a 1642, na primeira tentativa de fundação das missões;
- II. Em 1682, onde se fundou São Francisco de Borja, atual município de São Borja, sendo este o primeiro dos “Sete Povos”<sup>53</sup> (CHRISTENSEN, 2001).

<sup>52</sup> Ervais referem-se à planta da “erva mate”, com a qual os gaúchos preparam o chimarrão com água quente.

<sup>53</sup> Denominação dada aos sete aldeamentos indígenas fundados pelos jesuítas no Rio Grande do Sul. Eram compostos pelas reduções de: São Francisco de Borja, São Nicolau, São Miguel Arcanjo, São Lourenço Mártir, São João Batista, São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo Custódio (atualmente estas denominações são os nomes de municípios e ou localidades na região das Missões).



A atividade pecuária destacava-se entre os guaranis com a formação das reduções jesuíticas (RS). Os padres jesuítas espanhóis da Companhia de Jesus entraram em território gaúcho, mais precisamente na região noroeste do RS, em 1626, buscando a primeira tentativa de fundação das reduções jesuíticas das missões.

O objetivo dos jesuítas era de catequizar os índios e realizar o controle da cultura, bem como utilizá-los como mão-de-obra na construção das reduções. Estas, em menos de 10 anos fora destruída por bandeirantes paulistas, que passavam pela região e levavam os índios para escravizá-los.

Neste período, os jesuítas, juntamente com os guaranis, introduziram algumas cabeças de gado (bovino, cavalari, muar e ovino), que se reproduziram rapidamente devido às boas condições das pastagens naturais na região e do relevo pouco acidentado.

O relevo influenciou na forma de exploração do espaço, interferindo no desenvolvimento de diferentes atividades agrícolas. Assim, as áreas planas favoreceram a mecanização e o binômio trigo/soja, ao contrário das regiões fortemente onduladas.

Posteriormente, no século XVIII, a região dos Sete Povos das Missões foi posta em pauta através do Tratado de Madrid, em que Portugal entregaria a colônia do Santíssimo Sacramento à Espanha e, por outro lado, ficaria com os Sete Povos. Porém, houve resistência por parte dos índios e dos padres jesuítas em devolver as terras “conquistadas”. Esta discordância acabou gerando a guerra guaraníca, na qual os índios e os próprios padres jesuítas foram dizimados.

Após esta breve descrição do período das missões, podemos observar especificamente a noção de espaço. Compreendermos que o espaço é um produto de processos históricos e que nos deixou um legado através de diferentes formas e configurações ideológicas, religiosas, culturais, políticas e sociais, ou seja, cada elemento possui um valor segundo o lugar em que se encontra (SANTOS, 1985).

Todo este processo civilizatório ocorrido nas missões jesuíticas, que tem reflexos em todo o Estado do Rio Grande do Sul, permitiu a configuração de uma nova sociedade em termos de apropriação das terras, onde de um lado, encontram-se os pecuaristas (em terras de campo) e, de outro lado, os lavradores (em terras de matas).

Após o processo de colonização (européia), a relação com os indígenas foi construída de forma extremamente conflituosa. Os índios foram sendo dizimados e expropriados, prática que se conservou e se fortaleceu com a criação da Lei das Terras em 1850, que beneficiava o latifúndio, criando instrumentos de compra. Logo, quem não possuía recursos não poderia ser dono de terras. Indígenas e caboclos tinham apenas a posse, e cultivavam para sua

subsistência. Se ainda não bastasse, referente a terras “livres”, o governo imperial decide priorizar a imigração. Com isso abriu caminho para a diversidade étnica que se compõem na região, bem como, no Estado do Rio Grande do Sul (CHRISTENSEN, 2001).

Na região Noroeste do Estado, a colonização européia ocorreu numa segunda fase, por meio de imigrantes oriundos das chamadas colônias velhas<sup>54</sup> (região do Vale dos Sinos, São Leopoldo, Novo Hamburgo) com destino às colônias novas.

O transporte utilizado pelos imigrantes até o município de Santo Ângelo era ferroviário, até a década de 1930. Posteriormente, os imigrantes chegaram a Cerro Largo e São Luiz Gonzaga, e em 1931 Santa Rosa emancipou-se de Santo Ângelo. A população da região noroeste era em torno de 132.110 habitantes e desta desmembraram-se 17 municípios.

A região territorial, concomitante às missões, que se desmembrou do município de Santo Ângelo, é atualmente denominada de “grande Santa Rosa”<sup>55</sup> denominada fronteira noroeste é uma das últimas áreas incorporadas ao desenvolvimento do Estado (ANDRIOLI, 2007).

Portanto, a região configura-se em um espaço diverso em termos de ocupação do território, ou seja, através das missões jesuíticas e a colonização européia, com as diferentes culturas que aqui se estabeleceram, e dadas as condições de acesso e distribuição das terras, temos a predominância de pequenas propriedades e as organizações associativas são fruto desta história.

#### **4.1.1 A Região Missões e o Município de São Pedro do Butiá**

A região das Missões possui sua história marcada por conflitos e disputas de território e comportam uma diversidade de culturas e povos que habitam esta região que faz fronteira com Argentina.

O clima predominante na região é o subtropical, sendo que no inverno, a temperatura atinge graus negativos e no verão geralmente a temperatura encontra-se acima de 25°C. A região possui um regime de chuvas, relativamente bem distribuídas, atingindo 1800 mm ao ano. Porém, nos últimos anos, as estiagens tem se tornado cada vez mais frequentes,

---

<sup>54</sup> Colônias Velhas é a denominação dada para a região do Vale dos Sinos, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari e da Serra Gaúcha no Rio Grande do Sul, sendo a primeira a ser ocupada pelos imigrantes europeus. Neste caso, a “colônia” significava uma fração de terras (50 hectares) por família.

<sup>55</sup> A denominação de “Grande Santa Rosa” é devido ao município ocupar posição de destaque na região, sendo considerado um pólo. O município de Santa Rosa possui uma estreita relação com a emancipação dos demais municípios da região (BACHI & CHRISTENSEN, 1984, p.25, 26).

principalmente no verão, e a agricultura familiar tem sofrido com perdas de produção de alimentos e impactos econômicos adversos.

A região das Missões localizada na parte sudoeste do Planalto Meridional ao noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, entre as latitudes 28°22'00" e 28°05'00" do hemisfério sul, perfazendo uma área aproximada de 12.844 km<sup>2</sup>.

A região possui 2 (dois) rios com expressiva representatividade no cenário regional. O rio Uruguai (com limites internacionais) e o Ijuí, que perpassa vários municípios na região, além de ser afluente do Uruguai. O trabalho desenvolvido por Tesche (2007), aponta alguns aspectos frente ao sistema agrário regional.

O autor considera que há uma diferenciação a partir do Rio Ijuí, ou seja, na margem direita (Norte), têm-se áreas de relevo mais ondulado, pequenas propriedades e características comuns, sendo áreas de antigas florestas ao passo que, a margem esquerda (Sul) é composta por relevo plano, com campos e lavouras extensivas e mecanizadas. Porém, nas margens ou proximidades, ocorrem zonas de transição, conjugando características das duas formas de agricultura.

A região apresenta uma altitude média de 250 metros acima do nível do mar. O município de Garruchos possui a menor altitude que é de 69 metros e Eugênio de Castro possui a maior, que chega a 315 metros. São Pedro do Butiá encontra-se a uma altitude média de 200 m acima do nível do mar.

A população das Missões é de em torno de 251.000 mil habitantes, correspondendo a 2,38% da população do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que 65% (164.775 habitantes) vivem nas cidades e 35% (86.551 habitantes) residem nas áreas rurais. Sua grande maioria está concentrada basicamente em duas cidades, São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo. Vejamos na Tabela 6 os dados populacionais, do rural e urbano da região:

TABELA 6 - Caracterização demográfica da Região das Missões<sup>56</sup>:

Município	Ano	TOTAL	Urbana	Rural
Bossoroca	1998	7.806	4.112	3.694
	2002	7.731	3.995	3.736
	2006	7.861	3.955	3.726
Caibaté	1998	7.296	2.841	4.455
	2002	5.219	2.640	2.579
	2006	5.122	2.656	2.466
Cerro Largo	1998	12.772	9.242	3.530
	2002	12.617	9.404	3.213
	2006	12.511	9.519	2.992
Dezesseis de	1998	3.484	578	2.906

<sup>56</sup> Buscamos identificar a variação das populações dos municípios das missões com data até 2006, pois os dados fornecidos pela FEE não constavam na totalidade dos municípios informações até o período atual.

	2002	3.344	612	2.732
	2006	3.055	625	2.430
Entre-Ijuís	1998	9.951	4.451	5.500
	2002	9.568	4.500	5.068
	2006	9.228	4.575	4.653
Eugênio de Castro	1998	3.380	1.104	2.276
	2002	3.247	1.102	2.145
	2006	3.101	1.108	1.993
Garruchos	1998	3.573	1.058	2.515
	2002	3.610	1.167	2.443
	2006	3.489	1.121	2.368
Giruá	1998	18.896	12.110	6.786
	2002	18.361	13.110	5.251
	2006	17.369	12.642	4.727
Guarani das Missões	1998	9.095	4.666	4.429
	2002	8.868	5.008	3.860
	2006	8.457	4.951	3.506
Mato Queimado	1998	Não emancipado	-	-
	2002	2.000	367	1.633
	2006	1.903	414	1.489
Pirapó	1998	3.438	693	2.745
	2002	3.261	721	2.540
	2006	3.051	727	2.324
Porto Xavier	1998	11.211	5.494	5.717
	2002	11.112	5.528	5.584
	2006	10.911	5.424	5.487
Rolador	1998	Não emancipado	-	-
	2002	2.820	434	2.386
	2006	2.783	327	2.456
Roque Gonzales	1998	7.931	2.563	5.368
	2002	7.694	2.752	4.942
	2006	7.394	2.744	4.650
Salvador das Missões	1998	2.721	647	2.074
	2002	2.670	907	1.763
	2006	2.627	1.000	1.627
Santo Ângelo	1998	76.296	65.372	10.924
	2002	76.226	64.604	11.622
	2006	74.407	63.341	11.066
Santo Antônio das Missões	1998	12.876	6.684	6.192
	2002	12.513	7.059	5.454
	2006	12.024	6.931	5.093
São Luiz Gonzaga	1998	39.800	32.994	6.806
	2002	36.261	31.875	4.386
	2006	34.918	30.678	4.240
São Miguel das Missões	1998	7.588	2.895	4.693
	2002	7.392	3.231	4.161
	2006	7.407	3.487	3.920
São Nicolau	1998	6.455	3.948	2.507
	2002	6.265	3.955	2.310
	2006	5.982	3.839	2.143
<b>São Pedro do Butiá</b>	<b>1998</b>	<b>2.891</b>	<b>884</b>	<b>2.007</b>
	<b>2002</b>	<b>2.821</b>	<b>999</b>	<b>1.822</b>
	<b>2006</b>	<b>2.761</b>	<b>1.033</b>	<b>1.728</b>
São Paulo das Missões	1998	7.366	2.029	5.337
	2002	7.078	2.043	5.035
	2006	6.780	2.105	4.675
Sete de	1998	2.424	369	2.055

	2002	2.305	422	1.883
	2006	2.173	482	1.691
Ubiretama	1998	2.715	450	2.265
	2002	2.635	480	2.155
	2006	2.486	479	2.007
Vitória das Missões	1998	4.036	586	3.450
	2002	3.890	600	3.290
	2006	3.706	612	3.094
REGIÃO	1998	267.530	166.920	100.610
MISSÕES	2002	263.029	168.685	94.344
	2006	251.326	164.775	86.551
ESTADO do RS	1998			
	2002			
	2006	10.536.009	1.746.188	8.789.821

FONTE: FEE - Fundação de Economia e Estatística - RS (2008) (<http://www.fee.rs.tche.br>).

O crescimento populacional da região das Missões foi negativo no período de 1998 a 2006 (- 6,06%). Dados apontam que, em geral, os menores municípios apresentam mais de 60% da população residindo no meio rural, como é o caso de São Pedro do Butiá.

Esta dinâmica é observada com mais intensidade nos municípios com menor população. Porém, observa-se que na maioria dos municípios ocorre um aumento da população urbana, mesmo com a relativa diminuição da população absoluta.

#### 4.1.2 Contextualização Sócio-Econômica de São Pedro do Butiá (RS)

O Município de São Pedro do Butiá possui sua configuração histórica marcada pela colonização européia, predominantemente de alemães. Inicialmente, em 1902, desbravadores chegaram ao local denominado de Cerro Azul, nas proximidades do Rio Ijuí (Famurs, 2008). Aos poucos foram adentrando e chegam ao local denominado Butiá Superior e que mais tarde se chamaria São Pedro do Butiá. Assim, começa um período de dificuldades, onde a mata era fechada e inicialmente existiam apenas picadas.

A união da comunidade e os esforços desenvolvidos coletivamente para atender necessidades como a educação, recreação e religiosidade, marcam a história do município. Ao longo dela, as organizações sociais, como clubes, igrejas, associações de produtores, cooperativa(s), fazem parte das comunidades rurais com estruturas consolidadas.

Andrioli (2007) tratando de experiências do cooperativismo, na região da “Grande Santa Rosa”, ao qual se aplica às Missões, dadas as semelhanças no processo colonização

(constituído pelo avanço das fronteiras agrícolas, por meio dos colonos oriundos das chamadas *colônias velhas*), afirma que:

O trabalho comunitário e associativo, desde os indígenas aos imigrantes europeus e seus descendentes, foram decisivos para o desenvolvimento regional [...] fizeram deste espaço um ambiente propício para o desenvolvimento do cooperativismo [...] a utilização da cooperação como estratégia de dominação, a serviço de poderosos grupos privados, gerando dependência e exclusão, expressa o paradoxo de uma prática que, a princípio, foi anunciada como união de esforços para a concretização de um objetivo comum a todos (ANDRIOLI, 2007, p.66).

Neste sentido, a organização cooperada foi um dos elementos fundamentais desenvolvidos pelos colonizadores visando autonomia diante dos problemas ou dificuldades enfrentadas na época.

São Pedro do Butiá localiza-se na região noroeste do Estado, mais especificamente nas Missões e congrega o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões - COREDE Missões<sup>57</sup>. Limita-se ao sul Rolador, ao norte São Paulo das Missões, leste Salvador das Missões, oeste Roque Gonzáles. Emancipou-se de Cerro Largo em 20 de março de 1992.

Conforme dados do IBGE, 51% dos estabelecimentos possuem até 10 hectares (ha) e chegando a 80% com até 20 ha. Conforme a Tabela 7, a caracterização fundiária de São Pedro do Butiá se baseia nas pequenas propriedades.

TABELA 7 - Estrutura Fundiária de São Pedro do Butiá

Estratos de Área	Número de Estabelecimentos Agropecuários	(%) Estabelecimentos
Menos de 5 ha	192	25,8
Entre 5 e 10 ha	195	26,2
Entre 10 a 20 ha	223	30
Entre 20 a 50 ha	120	16
Entre 50 a 100ha	8	1,1
Entre 100 a 200 ha	5	0,77
Entre 200 a 1000 ha	1	0,13
<b>Total</b>	<b>744</b>	<b>100</b>

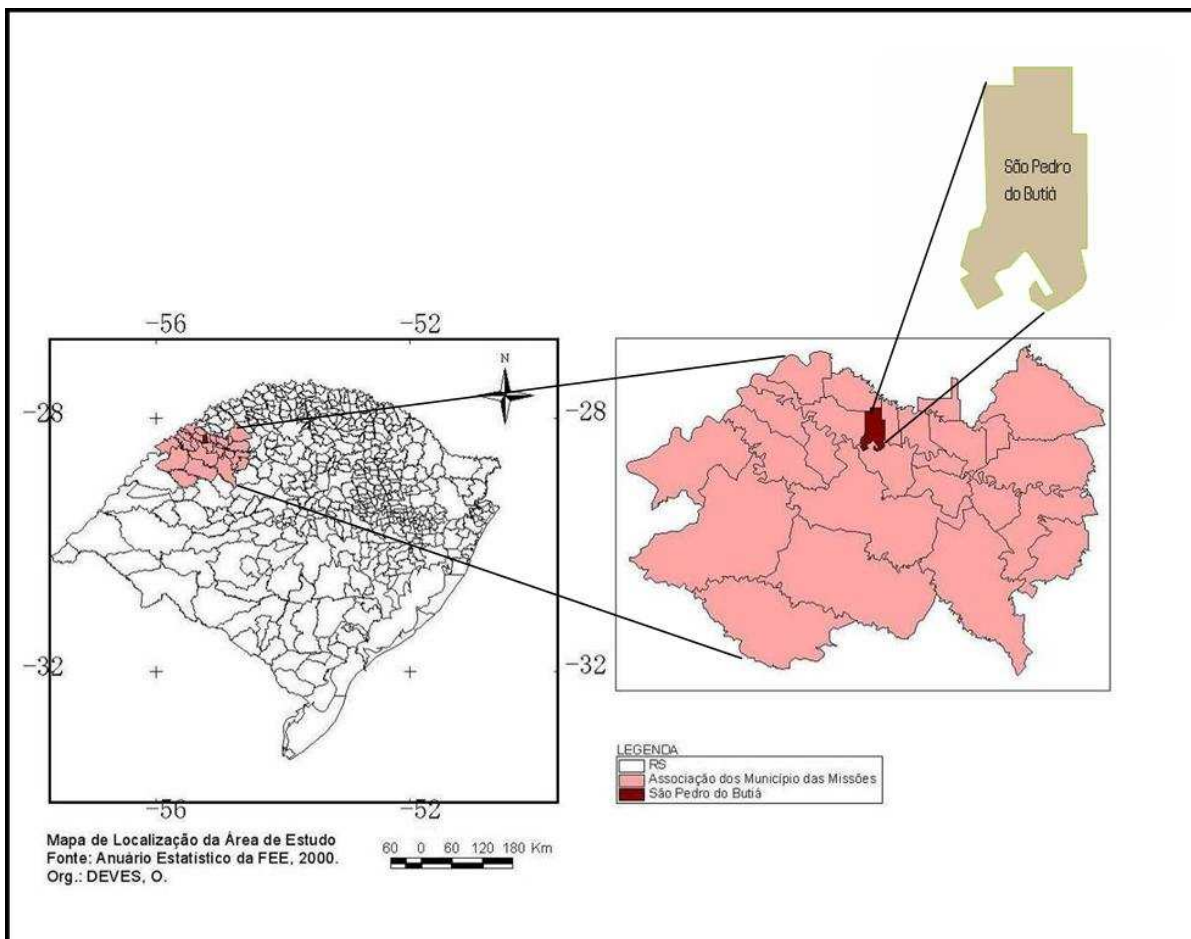
Fonte: IBGE e IPD (2003)

Com isso, fica caracterizada a predominância da agricultura familiar neste município. Quanto aos aspectos sócio-econômicos, o município possui o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M de 0,808, ocupando o 125º lugar no Estado do Rio Grande do

<sup>57</sup> O Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) constitui-se num fórum de discussões e decisões de políticas relacionadas ao desenvolvimento regional. O Corede Missões é composto pelos seguintes municípios: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antonio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões.

Sul, sendo o valor semelhante à média Estadual. Vejamos na figura abaixo, a localização da região Missões e do município:

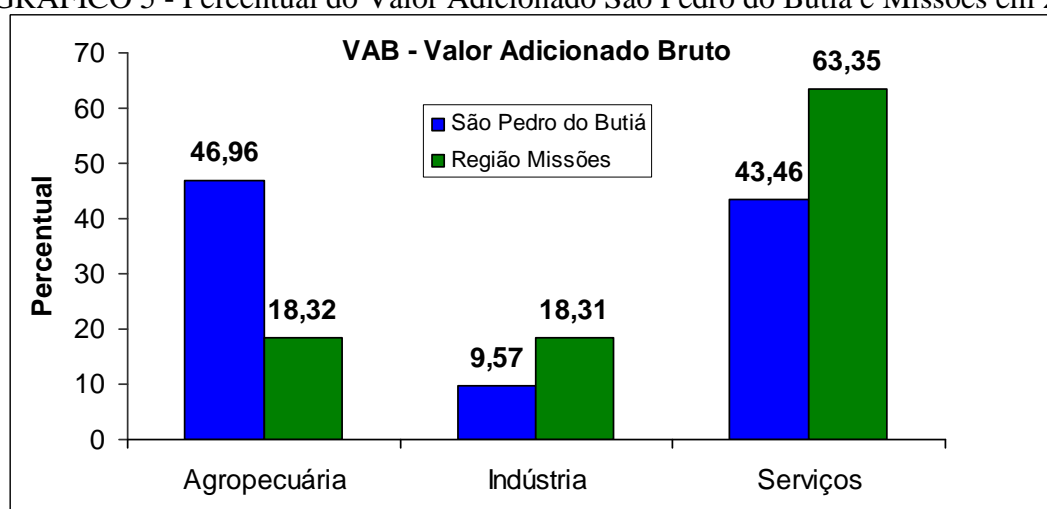
FIGURA 3 - Identificação/localização da Região das Missões e a área de estudo



Uma questão fundamental na dinâmica econômica do município é o orçamento relacionado às atividades agropecuárias. Dados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul - FEE apontam que, em 2006, o município era responsável por mais de 15 % (27.930 cab. / 177.126 cab.) da produção de suínos da região, bem como, mais de 5% (8.241 L./143.966 L.) da produção de leite e 4,73% (18.230 un. / 385.665 un.) de frangos,

Segundo dados da FEE (2005), em relação aos demais municípios da região das Missões, São Pedro do Butiá era o único que apresentava o VAB – Valor Adicionado Bruto da Produção (GRAF.4), a variável Agropecuária(46,96%) é superior às demais áreas econômicas enquanto a indústria representava 9,57% e os serviços 43,46%.

GRÁFICO 5 - Percentual do Valor Adicionado São Pedro do Butiá e Missões em 2005.



Fonte: FEE, 2008<sup>58</sup>

A representatividade ou a importância da produção agropecuária é observada também na Tabela 8, através da distribuição do VAB nas suas três variáveis e a variação do PIB.

TABELA 8 - Valor Bruto da Produção e PIB de São Pedro do Butiá

Ano	PIB (R\$ Mil)		VAB (R\$ Mil)			IDESE <sup>59</sup>
	P/capita R\$	Bruto(R\$)	Agropec.	Industr.	Serviço	
2005	10.291	29.516	13.054	2.661	5.290	
2004	9.424	27.020	13.617	1.958	4.830	0,753
2003	11.376	32.605	19.432	1.541	4.605	0,756
2002	6.597	18.899	9.001	1.442	3.949	0,738
2001	8.954	25.644	17.436	1.105	3.243	0,741
2000	7.590	21.729	13.883	1.013	3.412	

Fonte: FEE, 2008

Segundo a Secretaria Municipal da Agricultura, há nove comunidades rurais no município. Observamos que ao longo dos anos, vem diminuindo a diferença entre a população rural da urbana. Porém, o total de habitantes de 1996 a 2006 reduziu em torno de 6% (TAB. 9).

TABELA 9 – Evolução da população do município de São Pedro do Butiá.

Ano	Pop.Total	(%) em relação a 1996	Pop.Rural	(%) em relação a 1996	Pop.Urbana	(%) em relação a 1996
1996	2.942	100	2.188	100	754	100
1997	2.907	98,81	2.072	94,69	835	110,74
1998	2.891	98,26	2.007	91,72	884	117,24
1999	2.876	97,75	1.944	88,84	932	123,60
2000	2.862	97,28	1.877	85,78	985	130,63
2001	2.847	96,77	1.853	84,68	994	131,83

<sup>58</sup> Dados repassados pela FEE nesta data, porém, os mesmos são referentes ao ano de 2005.

<sup>59</sup> Índice de Desenvolvimento Socioeconômico.



2002	2.821	95,88	1.822	83,27	999	132,49
2003	2.808	95,44	1.800	82,26	1.008	133,68
2004	2.790	94,83	1.774	81,07	1.016	134,74
2005	2.773	94,25	1.750	79,98	1.023	135,67
<b>2006</b>	<b>2.761</b>	<b>93,84</b>	<b>1.728</b>	<b>78,97</b>	<b>1.033</b>	<b>137,00</b>

Fonte: FEE, 2006.

Percebe-se uma diminuição relativa e absoluta da população rural, em relação a 1996, que chegou a reduzir mais de 20%. Por outro lado, a população urbana cresce ano a ano, aumentando em 37% em relação ao mesmo período.

Em relação à população absoluta, podemos dizer que ela se mantém relativamente estável, porém, a população rural vem diminuindo, diferentemente da urbana.

Com a estrutura fundiária existente, predominam as pequenas propriedades. A suinocultura, uma das principais atividades, não necessita de grandes extensões para sua instalação, apenas das estruturas específicas, o que concentra valores significativos de investimentos, dado que os agricultores “empresariais” possuem sistemas de produção aliados às “empresas integradoras”, firmando compromissos de prazos e metas a atingir.

A atividade da produção de leite está presente na maioria das propriedades, pois “praticamente todo mundo tem leite, é uma atividade que dá uma renda mensal, ajuda nas outras atividades da propriedade”, afirma o Entrevistado Entidades - Cooperbutiá.

Quanto à produção de leite, dado o contexto em que a atividade está inserida, os agricultores se organizaram em torno da fundação da Cooperbutiá. Muitos agricultores produtores de leite paralelamente fornecem alimentos ao PAA, no qual se inseriram inicialmente na Cooperbutiá, em virtude do fomento à atividade do leite, sendo que, aos poucos, a cooperativa foi ampliando suas ações voltadas à geração de renda dos cooperados, principalmente em atividades complementares ou diferenciadas da produção de leite. No próximo item iremos abordar mais profundamente este processo, quando trataremos do caso da Cooperbutiá no PAA.

#### **4.2 Análise da experiência da Cooperativa Agrícola Butiá Ltda – Cooperbutiá no Programa de Aquisição de Alimentos**

A Cooperbutiá assim como outras cooperativas da agricultura familiar da Região das Missões, passam por um processo semelhante quando se trata da comercialização de alimentos em nível local/regional. É através da Central das Cooperativas (UNICOOPER), que estas relações são estabelecidas e, através do PAA, encontram um espaço para ampliação da renda dos agricultores e o abastecimento local (alimentos) nos municípios. Demandas por

alimentos, em termos regionais, são apontadas através de estudo desenvolvido pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI, em que abordaremos na seqüência do trabalho.

#### **4.2.1 O Surgimento da Cooperativa Agrícola Butiá Ltda - Cooperbutiá**

O processo de criação da Cooperbutiá se constituiu a partir de discussões e anseios, que se fortaleceram e se motivaram devido ao baixo preço pago aos produtores de leite, no período de 2001/2002, sendo esta uma das principais atividades agropecuárias do município. Portanto, a motivação inicial era a de criar a chamada “via alternativa do leite” (Entrevistado Entidades - Cooperbutiá) para driblar o monopólio das multinacionais, as quais exploravam os agricultores, pagando baixos preços.

A Emater, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR e a Prefeitura Municipal apoiaram esta iniciativa, ou seja, contribuíram na sua constituição, através da organização e mobilização local. Paralelamente nas discussões, os agricultores interessados participavam de atividades, oficinas e cursos sobre produção alternativa, produção de leite a pasto e com adubação orgânica, entre outras ações relacionadas. O objetivo inicialmente era a redução dos custos de produção.

Em 2002 é oficialmente fundada a Cooperbutiá, sendo que uma das primeiras ações foi à integração ao sistema Corlac<sup>60</sup>, permitindo aos produtores venderem sua produção à Cooperbutiá, em alternativa a outras empresas que monopolizavam a compra. A Cooperbutiá permaneceu ampliando o recebimento de leite até 2004 onde, a partir deste período, devido a ampliação da concorrência, outras cooperativas ou empresas passam a entrar no mercado, assimilando em parte a produção recebida pela Cooperbutiá (TAB. 10), além das oscilações na produção serem causadas, eventualmente, por problemas climáticos.

---

<sup>60</sup> A Cooperativa Riograndense de Laticínios e Correlatos - CORLAC, neste caso, consistia-se em uma organização Cooperada, visando comercialização do leite *in natura*, ao qual era entregue no posto de resfriamento do município de Eugênio de Castro. Trabalhava preponderantemente com agricultores familiares, onde a Cooperbutiá intermediava através de sua estrutura (caminhão) a coleta de leite das propriedades até a entrega final no posto de resfriamento. Atualmente a Corlac foi adquirida pela Bom Gosto, empresa do ramo de laticínios.

TABELA 10 - Histórico de recebimento de leite pela Cooperbutiá

ANO	Produção em Litros	variação em relação ao período anterior
2002	1.460.000	-
2003	2.500.250	+ 71 %
2004	3.641306	+ 45 %
2005	3.175.500	- 12,8 %
2006	2.299.500	- 27,6 %
2007	1.687.000	- 26,6 %
2008	1.350.200	- 20 %

Fonte: Cooperbutiá, 2008.

De certa forma, a experiência da Cooperbutiá está relacionada ao que Ploeg (2008b) chama de “desafio dos mercados”, o qual se estabelece no momento que a crescente elevação dos custos leva a uma mudança de padrões. O autor, se referindo à produção agroecológica, o que também é incentivada pela Cooperbutiá (devido à realização de cursos de produção de leite a pasto e com produção agroecológica e organização social), aponta que esta forma de produção tem sido fundamental para obter padrões de sustentabilidade. Aos poucos os “consumidores dão cada vez mais valor à diversidade e a produtos que tenham sabor, selo de origem, ou seja, estão dispostos a pagar mais pelo diferencial” (PLOEG, 2008b), e isso tem colaborado/incentivado os agricultores a produzirem alimentos nestas condições.

Neste sentido, busca-se aos poucos uma nova fonte de renda e para isso foram necessários encontros e reuniões buscando discutir possíveis atividades a serem priorizadas neste processo.

A partir de 2004, a Cooperbutiá passa a pensar em uma nova alternativa, inicialmente se pensava em diversificar, a fomentar outras atividades, não só relacionadas à produção de leite. Até então, através da Cooperbutiá nós também fornecia os insumos aos produtores, onde eram adquiridos coletivamente o que permitia ele terem preços mais acessíveis (ENTREVISTADO 01, ENTIDADES COOPERBUTIÁ,2008).

Até 2004 a Cooperbutiá recebia assistência técnica apenas da Emater e da Prefeitura Municipal. A partir de 2005 a cooperativa contrata um técnico agrícola e começa a “pensar” em alternativas de geração de renda para a viabilização não apenas dos agricultores, mas da própria cooperativa.

Este técnico, atualmente contribui no desenvolvimento do projeto (PAA) da Cooperbutiá, em questões burocráticas e na organização da produção. Neste período, a

Cooperbutiá já integrava o atual sistema Unicooper, antiga Crecaf<sup>61</sup>, que é uma central das cooperativas da agricultura familiar que abrange a região das missões e fronteira noroeste, a qual iremos abordar mais adiante.

A relação que a Cooperbutiá possui com a Unicooper é estratégica em termos de comercialização, pois realiza troca de produtos com as demais cooperativas do sistema Unicooper. Outras relações são estabelecidas através de organismos governamentais e não governamentais.

O organismo governamental é a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA, via Codeter Missões – Colegiado de Desenvolvimento Territorial<sup>62</sup>, sendo este um instrumento de política pública, ligado ao Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD Missões<sup>63</sup>.

Paralelamente, as organizações não-governamentais “Associação Regional de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa – AREDE” e “Políticas Públicas Outro Mundo é Possível – PPOMP”, iniciaram debates em torno da produção de alimentos e as formas de acesso a recursos. Em 2006, a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, realiza conjuntamente, encontros regionais, visando discutir a política de aquisição de alimentos, ou seja, apresenta o PAA e o seu funcionamento.

Em 2007, a Cooperbutiá começa a fornecer alimentos ao município de Santo Ângelo, sede da PPOMP que, conjuntamente com o poder público municipal, atendem à demanda de alimentos de bairros, associações e entidades beneficentes daquele município.

Estabeleceu-se então uma relação não apenas de mercado, mas uma relação institucional, “fora” de São Pedro do Butiá. Estas relações estabelecidas pela Cooperbutiá, contribuem na sustentação da cooperativa, bem como dos agricultores associados.

---

<sup>61</sup> A Central Regional das Cooperativas da Agricultura Familiar - CRECAF, constituiu-se numa organização de caráter regional, abrangendo atualmente 12 cooperativas. Visa à organização da comercialização dos alimentos da agricultura familiar através das cooperativas singulares. As relações entre os municípios (cooperativas) ocorrem, entre outras ações, através de trocas de produtos. Por exemplo: O município “A” não produz açúcar mascavo, mas o “B” produz em excesso, e o “A” pode repassar outro produto que o “B” não o tenha. A lógica de trocas possui também o viés da diversificação. Atualmente a organização passou a se chamar UNICOOPER.

<sup>62</sup> Instância ligada à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário - SDT/MDA. Desde 2003 vem promovendo encontros em conjunto com a sociedade civil e órgãos governamentais. Tinha inicialmente por objetivo construir um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e paralelamente formulava projetos em conjunto com as organizações (civil e pública) dos municípios. Atualmente a SDT/Codeter Missões constitui-se num fórum permanente de formulação de políticas públicas conforme as diretrizes definidas no referido PTDRS. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável está disponível em: < [http://serv-sdt-1.mda.gov.br/biblioteca\\_virtual/ptdrs/ptdrs\\_rs\\_missoes.PDF](http://serv-sdt-1.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_rs_missoes.PDF)> Acessado em 30 de janeiro de 2009.

<sup>63</sup> Os CONSADs são organizações territoriais formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, visando a geração de renda. É formado por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil de cada município participante. No País já são mais de 40 CONSADs distribuídos em 26 Estados.

O fornecimento dos alimentos pelo PAA realizou-se através das chamadas “cestas de alimentos” para o município de Santo Ângelo, sendo que os agricultores visualizam uma alternativa de geração renda segura, através da compra garantida via programa.

Este trabalho integrado com outras organizações permitiu a Cooperbutiá acessar ao PAA, em que o Entrevistado Entidades – Cooperbutiá afirma: “Com o Programa houve uma abertura maior, [número de produtores associados e beneficiados ] com uma garantia de venda”. Aos poucos mais agricultores estão se associando (TAB.11) na cooperativa, muitos deles para acessar o PAA.

TABELA 11 - Histórico de Associados da Cooperbutiá\*

Ano	Novos Sócios <sup>64</sup>	total	Varição em relação ao período anterior
2002	-	128	-
2003	54	182	+ 42,2 %
2004	52	234	+ 28,6 %
2005	108	342	+ 46,1 %
2006	48	390	+ 14 %
2007	20	410	+ 5 %
2008	24	434	+ 5,8 %
2009	12**	446	-

Fonte: Cooperbutiá, 2009.

\* Desde a fundação.

\*\*Até 30 de maio de 2009.

No período compreendido entre 2002 a 2009, percebemos um relativo aumento do número de associados. Este aumento, em parte tem sido impulsionado pelo PAA. Conforme afirma o Entrevistado, a Cooperbutiá presta outros serviços, entre eles a compra conjunta de insumos orgânicos, o troca-troca de sementes entre outras ações.

Atualmente, a Cooperbutiá acessa e desenvolve projetos, sendo que se faz necessário estar cooperado para participar. Recentemente, a Cooperbutiá tem acessado recursos de infraestrutura, através de programas governamentais, sendo o primeiro para construção da Sede da Cooperativa (FIG.4) inaugurada em maio de 2008. Esta estrutura é o ponto de comercialização dos produtos coloniais dos agricultores (FIG.5) e das agroindústrias locais e regionais, além de outros produtos industrializados.

<sup>64</sup> Os novos sócios aderiram à Cooperbutiá depois de 2002, ano de fundação da cooperativa. Ela iniciou com 40 a 50 sócios, segundo o atual presidente, e no final de 2002, possuía 128 sócios.



FIGURA 4 - Inauguração da sede da Cooperbutiá  
Fonte: Pesquisa de Campo (2008).



FIGURA 5 - Alimentos na Cooperbutiá  
Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Outro investimento foi a aquisição de uma estrutura de fábrica de ração com secador solar, via recursos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/Território das Missões, órgão ligado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA.

Também com recursos do MDA foi adquirida uma moenda industrial destinada para extração de óleos (visando futura fabricação de biocombustível, e/ou para o consumo humano). A matéria prima será o girassol, a soja e canola.

Os projetos são discutidos regionalmente e de acordo com as demandas locais, porém com aprovação dos representantes do poder público e sociedade civil da região.

Segundo o Entrevistado Entidades - Cooperbutiá, “agora o objetivo é produzir alimentos e grãos para abastecer as estruturas constituídas”. No PAA, os investimentos anteriormente apontados trazem mais uma oportunidade de renda para a agricultura familiar.

#### 4.2.2 A Cooperbutiá e sua relação de comercialização local/regional

Conforme afirmávamos anteriormente, a Cooperbutiá faz parte de uma organização de caráter regional, que é um instrumento a mais na comercialização, além de permitir uma inter-relação com as demais cooperativas, através de seus produtos.

A Unicooper tem sua história enraizada em demandas criadas pela própria agricultura familiar da região noroeste do Rio Grande do Sul. Inicialmente a Unicooper é criada com

apoio de outra cooperativa, que desenvolve trabalhos juntamente com agricultores familiares, a Cooperativa de Eletrificação e Desenvolvimento da Fronteira Noroeste-Ltda - COOPERLUZ<sup>65</sup>, que têm no seu quadro social em grande maioria agricultores familiares.

Ano após ano, com a diminuição da população rural, a organização tomou pra si a preocupação com a problemática do êxodo rural e, em conjunto com outras cooperativas e sindicatos de trabalhadores rurais inicia discussões sobre alternativas de renda, e de melhoria da qualidade de vida da população rural.

Atividades como o Programa de Cooperativismo nas Escolas – PCE<sup>66</sup> e o Programa de Apoio à Agricultura Familiar – PAF, faziam parte deste conjunto de ações em prol da organização dos agricultores visando obter uma alternativa de renda.

Estimulados por este processo, os agricultores familiares que participavam destes programas questionavam os dirigentes para que fossem realizadas ações para dinamizar a comercialização dos produtos, que era incipiente.

Neste sentido, a Cooperluz teve um papel preponderante nas organizações iniciais, como a liberação de funcionários, sala de reuniões, inclusive sua estrutura de veículos, no fomento da produção e comercialização de alimentos da agricultura familiar.

Aos poucos se avançou no sentido de comercializar os produtos diretamente para os consumidores, através de feiras e mercados permanentes. Paralelamente, com apoio governamental, os agricultores organizados pela Cooperluz acessam o Programa de Agroindústria Familiar.

Até então, os agricultores eram “explorados” pelos mercados locais. Com isso, os produtores de diferentes municípios organizaram-se por atividades afins, visando estabelecer critérios e preços mínimos para seus produtos, já havendo discussões sobre a formação de associações e ou cooperativas com características e necessidades afins.

Com este processo de “incentivos por parte da Cooperluz, aliado às necessidades dos agricultores em comercializar seus produtos, foi eminente a criação de um organismo que viabilizasse este processo”, afirma o atual dirigente da Unicooper.

Em 2001 criou-se a CRECAF – Central Regional das Cooperativas da Agricultura Familiar, através da união de 25 agricultores que acessaram a recursos do PANPA - Programa

---

<sup>65</sup> É uma cooperativa de eletrificação rural com sede em Santa Rosa-RS. Possui abrangência regional e também desenvolve ações de apoio à agricultura familiar, através de feiras, eventos, entre outras atividades, visando traçar alternativas de renda aos agricultores. Paralelamente desenvolve o programa de Cooperativismo nas Escolas – PCE nos municípios de abrangência da cooperativa.

<sup>66</sup> O PCE – Programa de Cooperativismo nas Escolas “é um programa de educação cooperativa, dirigido à escolares, inserindo nas suas mais diferentes práticas de aula. Coloca-se na perspectiva da construção de uma ‘inteligência coletiva’ atendendo os desafios locais regionais: trabalha a educação no sentido do reconhecimento e do enriquecimento mutuo das pessoas” (ANDRIOLI, 2007).

de Apoio a Novos Empreendimentos Agropecuários, do governo do Estado (2002), adquirindo assim, um ponto de comercialização.

Esta foi a ação inicial para a comercialização, a qual se mantém até o período atual. Inicialmente, ocorreram dificuldades em adquirir/acessar um local para construir a sede da organização, que se manteve por mais de um ano, com apoio da Cooperluz, inclusive com aporte de recursos para conclusão do prédio e liberação de um funcionário. Em 2003 o ponto de comercialização da Crecaf no município de Santa Rosa foi inaugurado.

A organização de funcionamento da Crecaf foi baseada em um tripé: compra x venda x cooperação. A Crecaf representa os agricultores e unifica o conjunto dos produtos de suas singulares para a comercialização da produção dos agricultores familiares.

Dificuldades eram freqüentes principalmente relacionadas aos produtos perecíveis, sendo que, a logística de distribuição e de coleta tem se apresentado como um entrave, de certa forma até a atualidade.

Por questões de pronúncia, e facilidade de identificação pelos clientes, bem como sua aceitação, a denominação Crecaf em 2006 foi modificada para Cooperativa Central da Agricultura Familiar - Ltda – Unicooper.

A Unicooper tem permitido a comercialização simultânea de produtos entre as cooperativas singulares, visando a integração regional dos produtos, sendo que atualmente através das cooperativas associadas, as mesmas trocam produtos entre si, porém cada uma possui sua comercialização local.

Em relação ao fato da Unicooper ser uma Central de Cooperativas, legalmente ela não pode legalmente acessar recursos do PAA, por ser uma Cooperativa de “nível 2”, que une outras cooperativas, ou seja, ela não representa diretamente os agricultores, e sim a organização destes em cooperativas.

Além da comercialização regional, a Unicooper adquiriu recentemente um moinho colonial (financiado pelo Pronaf Agroindústria) e realiza o processamento de determinadas matérias primas, entre elas a farinha de trigo, centeio e milho.

Atualmente são 14 produtos que levam a logomarca Unicooper. Além do moinho, também foi adquirido um caminhão (com recursos do MDA) para transportar os produtos produzidos (farinha de trigo, centeio, milho, etc.) sendo que a matéria-prima é proveniente das cooperativas singulares.

A Unicooper congrega as seguintes cooperativas conforme segue:

- 1- Coopasc – Cooperativa dos Produtores de Santo Cristo Ltda.
- 2- Coopral – Cooperativa dos Produtores de Alecrim



- 3- Cooperae – Cooperativa Agroecológica Cândido Godói
- 4- Cooperteresa – Cooperativa Canavieira Santa Teresa Ltda- Campina das Missões
- 5- Cooperbutiá – Cooperativa Agrícola Butiá LTDA - São Pedro do Butiá.
- 6- Coopacel – Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo Ltda.
- 7- Coopovec – Cooperativa dos Produtores de Porto Vera Cruz Ltda.
- 8- Coopax – Cooperativa dos Pequenos Agricultores de Porto Xavier Ltda.
- 9- Cooperipê – Cooperativa da Agricultura e Agroindústria Familiar Ipê São Paulo das Missões ;
- 10- Cooguarani – Cooperativa dos Agricultores Familiares de Guarani das Missões.
- 11- Cooperg – Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Roque Gonzales;
- 12- Coopersol – Cooperativa dos Agricultores com Comercialização Solidária.

As diferentes experiências nos 12 municípios de abrangência da Unicooper possuem algo em comum. Onze delas já acessaram ou estão acessando o PAA, atualmente. Algumas atendendo a programas ou demandas fora de seu município.

Neste contexto, também a Cooperbutiá está inserida, a qual é objeto de nosso estudo. Uma das principais demandas, atualmente, da Cooperbutiá, em relação ao PAA está em fornecer a Santo Ângelo, distante 75 quilômetros de São Pedro do Butiá.

Neste sentido, pontuamos alguns fatores que justificam o fato da Cooperbutiá abastecer com alimentos, via PAA, na sua maioria às entidades de Santo Ângelo e relação às de São Pedro do Butiá:

- Inexistem instituições de caráter social a serem beneficiadas com alimentos, ou seja, creche, hospital, APAE, albergue, entre outras instituições congêneres.
- Não foi possível o fornecimento de alimentos à merenda escolar no ano de 2008.
- Se for considerado apenas os alimentos entregues para merenda escolar (2006 e 2007), não permitiria atender os atuais valores acessados, bem como limitaria o número de agricultores e a respectiva demanda por alimentos.
- A organização e relações institucionais com as entidades públicas e civis de Santo Ângelo facilitou este processo.

No ano de 2008 não foi permitido o fornecimento de alimentos às escolas do município. A Conab alegava alguns fatores, entre eles, não aceitar o fornecimento de alimentos para merenda escolar, dado que, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação – FNDE disponibiliza regularmente os recursos na relação de R\$ 0,22/dia/aluno para tal finalidade.

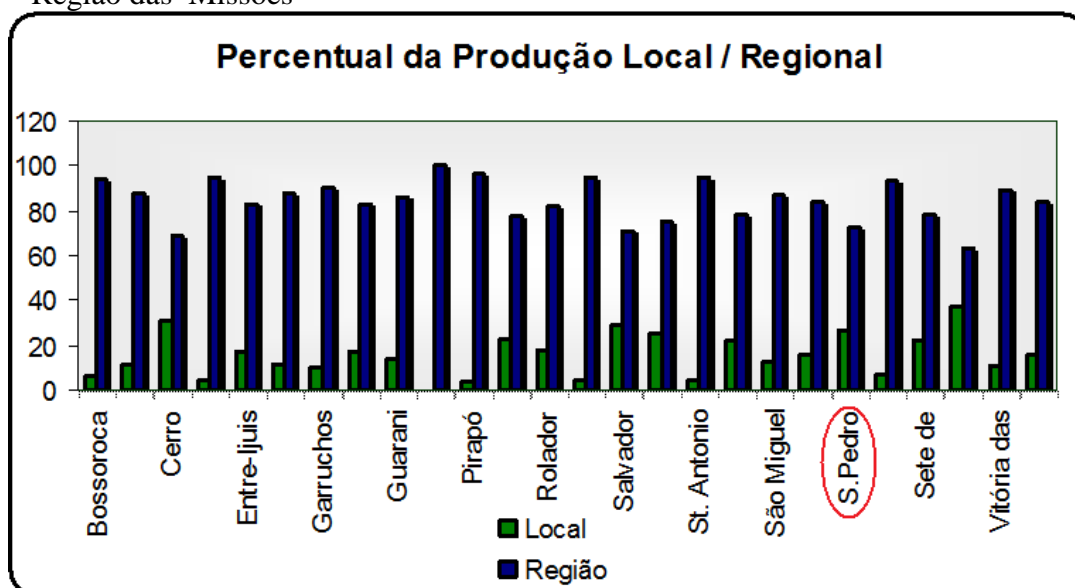
Outro argumento dado era de que não se poderia sobrepor a aplicação dos recursos do MEC/FNDE com os do MDS/MDA. Porém, atualmente (2009), com o novo projeto e a nova intenção do governo em atender a merenda escolar, a cooperativa passa a atender a única escola de ensino médio do município, via Círculo de Pais e Mestres – CPM. Diante desta situação, como se encontra o abastecimento alimentar de São Pedro do Butiá?

Inicialmente iremos abordar a relação da produção entregue no PAA com a demanda de alimentos do município de São Pedro do Butiá, ou seja, o consumo de alimentos, obtida através de uma pesquisa realizada pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI<sup>67</sup>, em 2007.

O objetivo foi de estudar e analisar e busca de novas alternativas aos produtores, buscando identificar potenciais de comercialização locais, bem como a identificação de novos produtos (URI, 2007).

Em se tratando da produção de alimentos, o município de São Pedro do Butiá produz para o PAA e entrega esta produção, via programa, ao município de Santo Ângelo. Porém, alguns destes mesmos alimentos não atendem às demandas locais, ou seja, o comércio local. Fato que podemos visualizar no Gráfico 6.

GRÁFICO 6 - Identificação da origem dos alimentos nos municípios da Região das Missões



Fonte: URI, 2007. Organizado pelo autor.

<sup>67</sup> Trata-se de uma pesquisa da demanda de alimentos dos municípios das missões intitulada de “Estudo de Viabilidade Econômica da Produção Agrícola Familiar/ Corede Missões”, desenvolvido pela URI, com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS.

Observamos na coluna em azul os percentuais de alimentos originários da região, ou seja, que não são produzidos pelos respectivos municípios. Porém, o estudo carece de mais detalhes, em termos de identificação, de qual região ou Estado. Em verde está identificada a produção local.

De certa forma, a garantia da compra dos alimentos passa a ser um elemento fundamental na comercialização dos alimentos da agricultura familiar. Conforme aponta os estudos da URI, não há, necessariamente, uma insegurança alimentar em São Pedro do Butiá e sim uma relativa dependência de alimentos produzidos em outras regiões.

Neste caso, 73% dos alimentos entre eles frutas, legumes, verduras, condimentos, carnes, grãos, doces/compotas, conservas, embutidos/defumados, sucos naturais, são oriundos de outros municípios, geralmente da região e apenas 27% são produzidos localmente.

Outro estudo realizado na região das Missões identifica praticamente o mesmo fato em termos de produção local de alimentos. Observando o gráfico 6, em geral nos 25 municípios temos uma demanda, ou origem dos alimentos muito maior por alimentos “de fora”do que a produção interna.

Este aspecto também foi demonstrado em 2003, pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS<sup>68</sup> que neste período realizou uma pesquisa semelhante, porém mais ampla e especificamente no município de São Luiz Gonzaga. Na oportunidade, identificou-se que a origem dos produtos, entre eles alimentos e outros (vassouras, artesanato, sabão, etc.) chegaram aos 85% eram oriundos de fora do município e/ou da região.

Isto, de certa forma demonstra a dependência de alimentos que o município possui. No caso de São Pedro do Butiá, apesar de ter menos de 3 mil habitantes, são significativos os valores acessados ao PAA, no atendimento da demanda do município de Santo Ângelo.

---

<sup>68</sup> A Pesquisa fez parte do “Projeto de Desenvolvimento do Agronegócio Regional”, realizado pela UERGS Campus São Luiz Gonzaga-RS, no ano de 2003. O referido projeto se propunha a realizar um “pacto” entre comerciantes, produtores e consumidores. Nesta ocasião, levantou-se através da pesquisa, o consumo de em torno de 161 gêneros entre eles os alimentícios (hortifrutigranjeiros, frutas, derivados de frutas, grãos e derivados, produtos de origem animal, derivados de cana-de-açúcar) artesanatos, padarias (farináceos) e viveiro de mudas entre outros produtos como erva-mate, fumo, carvão e ervas aromáticas. Objetivo era identificar a origem dos produtos, se os mesmos eram produzidos localmente, na região ou fora da região. A pesquisa foi realizada em 182 estabelecimentos comerciais do município de São Luiz Gonzaga, entre eles, supermercados, mercados e mercearias, padarias, açougues, agropecuárias, fruteiras, entre outros. O resultado apontou que em média, 85% dos produtos, não necessariamente apenas alimentos, mas no conjunto da pesquisa, provinham de outros municípios e/ou regiões. Neste sentido, compreendia-se que deste percentual, boa parte dos recursos eram destinados a outros municípios ou regiões.

### 4.2.3 O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA na COOPERBUTIÁ

No capítulo 3, tratamos sobre aspectos relacionados à fome e à segurança alimentar. Através da relação de comercialização da Cooperbutiá com a Unicooper (central de cooperativas), bem como na aquisição de alimentos via PAA, também iremos abordar as motivações relacionadas a respeito da produção de alimentos estarem na sua maioria, destinados para “fora” do município de São Pedro do Butiá.

Considerando que a experiência de São Pedro do Butiá no PAA, diferenciada das demais, onde os alimentos por um determinado período não se destinavam às entidades locais, podemos considerar que um fator preponderante neste processo se deu através da relação institucional fomentada pela Cooperbutiá, com as entidades de Santo Ângelo, que compõem o conselho gestor do PAA, em nível local.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA envolve uma relação de pelo menos três elementos:

- I. Os beneficiários agricultores;
- II. A entidade proponente do projeto (neste caso a Cooperbutiá);
- III. Os beneficiários consumidores (que nesta ocasião são institucionalmente representados, por meio de Associações de bairros, Associação de recicladores e Associação de carroceiros, conforme o Quadro 6).

O aspecto referente às associações e/ou núcleos de bairros, possuírem reconhecimento jurídico tem facilitado o acesso às cestas de alimentos<sup>69</sup>. As associações de bairros são geralmente compostas de pessoas em situação de insegurança alimentar e/ou beneficiárias de programas sociais. Além destes beneficiários, há também a única instituição beneficiária de São Pedro do Butiá, o Círculo de Pais e Mestres (CPM) da Escola Estadual Pedro José Scher<sup>70</sup>.

Há 11 entidades que se configuram como “beneficiários consumidores”, número que oscilou, em relação aos anos anteriores, conforme disponibilidade dos projetos. As entidades beneficiárias (QUADRO 6) do último projeto, que atualmente (2009) está em andamento, atingem 720 famílias.

---

<sup>69</sup> Cesta de Alimentos é denominação dada aos alimentos destinados às famílias em situação de insegurança alimentar, ou seja, aos “beneficiários consumidores”. Ela é composta de 17 itens comportando em média 50 kg. Cada família recebe pelo menos uma vez ao mês e o roteiro de entrega é realizado pela Cooperbutiá nos núcleos ou sedes das instituições representantes das famílias beneficiárias.

<sup>70</sup> Foi beneficiária com alimentos no PAA, apenas em 2007 e nesta edição, em 2009.

QUADRO 6 - Relação das Entidades beneficiárias do PAA (Santo Ângelo e S.P.Butuíá)

Entidade	Número de Pessoas Atendidas
Associação de Reciclagem e Educ. Ambiental Ecos do Verde	695
Associação de Moradores do Bairro União	335
Associação Santoangelense de Deficientes	895
Associação de Mulheres Trabalhadoras Urbanas	651
Associação de Gaioteiros e Carroceiros de Santo Ângelo	750
Assistência Social SALEM	206
COHATRAL – Cooperativa dos Trabalhadores da Habitação	580
Núcleo Comunitário Bairro Garibaldi Carrera Machado	385
Núcleo Comunitário do Bairro Piratini e Nova	215
Núcleo Comunitário Bairro Castelarim	212
CPM do Colégio Estadual Professor Pedro José Scher (S.P.Butuíá)	1260
<b>TOTAL</b>	<b>6.184</b>

Fonte: Cooperbutuíá (2009)

Os beneficiários são referenciados no projeto em número de famílias beneficiárias, diferentemente o que apresenta o quadro 6. A Cooperbutuíá realiza seis roteiros de entrega por mês. Das quatro semanas do mês, em duas são realizadas duas viagens cada semana e nas outras duas apenas uma viagem cada, atendendo assim as 11 entidades.

A distância de São Pedro do Butuíá a Santo Ângelo é de 75 quilômetros, e as entregas são realizadas com um pequeno caminhão. Esta é uma atividade realizada periodicamente, sendo que para que isso fosse efetivado, foram necessárias várias reuniões com as instituições e beneficiários com os alimentos para organizar o roteiro de entregas.

O processo, desde a elaboração do projeto, a gestão, a avaliação dos beneficiários, o controle das quantidades de alimentos, entre outros temas diversos, fazem parte das deliberações do conselho gestor, tendo como referência o município de Santo Ângelo, que realiza a gestão dos processos desde a produção dos alimentos até o consumo dos mesmos.

#### **a) A implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na Cooperbutuíá**

A implementação do PAA caracterizou-se por ser um processo composto de articulações com diferentes organizações em caráter local/regional. Desde o primeiro projeto, em 2007, estabeleceu-se uma relação de produção e consumo, com Santo Ângelo, ou seja, a maior parte dos alimentos é atualmente destinado para esse município, via cesta de alimentos.

Num contexto local/regional, tratar com diferentes públicos e atores do processo, desde a produção à comercialização, perpassa um conjunto de fatores que são indispensáveis, aos quais consideramos como sendo um “arranjo institucional”.

Os três elementos anteriormente apontados, ou seja, os agricultores beneficiários, a entidade executora (Cooperbutiá) e os beneficiários consumidores constituem uma relação necessária para a efetivação do PAA. Com isso, foram realizadas reuniões nas comunidades rurais e visitas individuais aos associados da cooperativa, reuniões na cooperativa, buscando os produtores dos alimentos.

Paralelamente a isso, no início do processo, os agricultores beneficiários também participaram de um Seminário sobre produção orgânica. Neste sentido, o Entrevistado 1, da Cooperbutiá, afirma que se buscou viabilizar a produção orgânica, ou pelo menos direcionar e dar condições para tal. Neste aspecto a Cooperbutiá contou com apoio da Associação Regional de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa – AREDE, Ong que atua na região Fronteira Noroeste e Missões, sendo que atualmente presta apoio em aspectos relacionados a ações técnicas e de planejamento da cooperativa.

Atualmente, não há certificação dos produtos orgânicos, porém, há experiências no município. “Os agricultores poderiam usufruir dos 30% de acréscimo no valor dos produtos, se esses fossem certificados como orgânicos”, afirma o presidente da Cooperbutiá.

Outra instituição que possui uma relação “mais próxima”, com a cooperativa, é a Ong Políticas Públicas Outro Mundo é Possível – PPOMP, com sede em Santo Ângelo, que juntamente com as instituições locais (de Santo Ângelo, como Prefeitura Municipal, Sindicatos, Associações de bairros, entre outros) estabeleceram a demanda dos beneficiários consumidores.

Na Tabela 12, temos a identificação do número de beneficiários agricultores e beneficiários consumidores (famílias) com os valores aportados nos respectivos períodos (2007 a 2009).

TABELA 12 - O PAA em São Pedro do Butiá

Ano	Agricultores Beneficiários	Entidades Beneficiárias	Beneficiários consumidores	Modalidade do PAA	Valor Total R\$
2007	61	5	200	CDAF	214.000,00
2008	140	9	520	CAEAF	485.000,00
2009	172	11	720	CAEAF	588.457,00

Fonte: Cooperbutiá, 2008.

O destino destes alimentos é, na grande maioria, os bairros (associações ou núcleos). Nestes locais se encontra o maior número de pessoas em situação de insegurança alimentar, sendo priorizado o público do Bolsa Família<sup>71</sup>, que recebe os alimentos. Neste sentido, estabeleceram-se relações com poder público e entidade civil, ou seja, Prefeitura de Santo Ângelo, juntamente com a PPOMP e Cooperbutiá. Através destas parcerias se constituiu a formação do Conselho Gestor do PAA, visando atender demandas e necessidades locais, em aspectos relacionados às entregas dos alimentos.

A organização do conselho gestor foi o primeiro passo estabelecido, mesmo antes de encaminhar o projeto. Neste sentido o Entrevistado Entidades - Cooperbutiá, faz a seguinte afirmação:

O conselho Gestor ele dialoga com as entidades de Santo Ângelo, com as entidades das famílias beneficiárias [...] fizemos toda uma discussão, um trabalho antes de elaborar o projeto, envolvendo as entidades municipais, estaduais e as famílias. É um conselho grande, abrangente. (ENTREVISTADO – ENTIDADES, COOPERBUTIÁ, 2008).

Neste relato, o dirigente, ao se referir às entidades das famílias beneficiárias, está tratando das associações dos bairros. Neste caso, a diretoria destas associações, bem como as demais instituições (que abordaremos logo adiante) discutem e reivindicam, colaborando na definição tanto dos beneficiários do respectivo bairro e no acompanhamento da distribuição dos alimentos às famílias beneficiárias.

## **b) O papel do conselho gestor**

A criação do conselho gestor, em caráter local, foi estimulada pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. É constituído de organizações do poder público e sociedade civil. A finalidade do conselho gestor é de realizar o acompanhamento e mobilização das famílias beneficiárias (consumidores) do PAA e implementar programas e

---

<sup>71</sup> Bolsa Família é um programa do Governo Federal destinado às famílias em situação de insegurança alimentar. Através de apoio financeiro, as famílias são beneficiárias, levando-se em conta o número de crianças no grupo familiar. Mais detalhes consultar: <http://www.mds.gov.br>.

projetos de formação, capacitação e de geração de renda, tendo em vista a sustentabilidade das famílias beneficiárias<sup>72</sup>.

Outra função do conselho gestor é de propor melhorias, estabelecer critérios e fiscalizar as entregas da cesta dos alimentos, bem como, é o órgão local que dialoga paralelamente os agricultores beneficiários com os beneficiários consumidores, ou seja, estabelece a relação da produção ao consumo de alimentos.

Na formação do conselho gestor do PAA, bem como, para o seu funcionamento, foram necessários arranjos, para que o mesmo fosse efetivado e mantido. O referido conselho possui regimento interno, diretoria e se reúne mensalmente. Podemos dizer que as relações estabelecidas na constituição do conselho gestor e a Cooperbutiá, como sendo um arranjo institucional.

Frey (2000) e Farah (2000) tratam de arranjos institucionais como sendo a negociação ente atores políticos das instituições. Farah (2000) compreende os arranjos institucionais como sendo um:

[...] elemento inovador presente em diversas experiências municipais recentes: o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Através destas novas formas de articulação, observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no nível local. A iniciativa dos municípios na área social tende hoje a incluir, em algum grau, a participação de entidades da sociedade civil - comunidade organizada, organizações não-governamentais e setor privado empresarial (FARAH, 2000, p.22).

Neste caso, a composição do conselho gestor (QUADRO 7), é formado de representantes de diversas instituições públicas como a Prefeitura (Santo Ângelo), Consea Municipal, Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, e a própria Conab, dialogando com a sociedade civil (Sindicatos, associações de bairros, cooperativas, ONGs).

---

<sup>72</sup> Estas informações obtivemos através de contato, via telefone e e-mail, com membros do conselho gestor, em especial [com o articulador](#) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/SDT, o qual teve o papel de organizar, juntamente com a Conab e instituições locais, a formação do referido conselho.



QUADRO 7- Composição do Conselho Gestor do PAA

Representação	Entidades	Núm. repres.
Sociedade civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR	1
Sociedade civil	Sindicato dos Municipários	1
Sociedade civil	Políticas Públicas Outro Mundo é Possível – PPOMP	1
Sociedade civil	Sindicato dos Trab.da Indústria da alimentação S.Ângelo e região	1
Sociedade civil	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA	1
Sociedade civil	Emater (escritório Santo Ângelo)	1
Sociedade civil	Núcleo Comunitário do Bairro Piratini e Nova	1
Sociedade civil	Assoc. de mulheres trabalhadoras urbanas das missões	1
Sociedade civil	Associação de Reciclagem e Educ.Ambiental Ecos do Verde	1
Sociedade civil	Associação Santoangelense de deficientes – ASADEF	1
Sociedade civil	Cooperativa Agrícola Butiá Ltda - Cooperbutiá	1
Sociedade civil	Cooperativa dos Trabalhadores da Habitação S.Ângelo-COOHATRAL	1
Sociedade civil	Núcleo Comunitário do Bairro Castelarim	1
Poder público	Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA	1
Poder público	Secretaria de Justiça e Inclusão Social do RS	1
Poder público	Prefeitura Municipal de Santo Ângelo (Secretaria de Trabalho e Assistência Social e a Secretaria da Agricultura)	1
	<b>Total de entidades</b>	<b>16</b>

Fonte: PPOMP e SDT, 2008.

Em se tratando dos beneficiários consumidores, a Conab (2008<sup>73</sup>), juntamente com o conselho gestor (em 2008) realizou uma avaliação<sup>74</sup> com as 9 instituições beneficiárias naquele período (associação de bairros, de recicladores, entre outras). Vamos tratar alguns elementos abordados na avaliação, sem nos aprofundarmos. Os resultados foram os seguintes:

- Identificou-se que 40% das entidades consideram que os alimentos recebidos via PAA constituem a principal fonte alimentar para a maioria das famílias. Com isso percebe-se a dependência das mesmas ao projeto.
- Quanto a qualidade dos alimentos, as entidades beneficiárias afirmam que em nenhuma oportunidade foi necessário devolver os alimentos pelo fato de estarem impróprios ao consumo humano.
- Pelo menos 90 % das instituições cadastradas participam regularmente de atividades de educação e formação, sendo elas, de geração de renda como corte e costura, mecânica, pedreiro, oficina de sabão caseiro, implantação de horta e pomares, aproveitamento de alimentos, entre outros. Estas são atividades consideradas como *contrapartida das famílias*, ou seja, como forma de pagamento pelo recebimento dos alimentos.

<sup>73</sup> CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. Resultado de Avaliação: Questionário por Entidade Beneficiária do PAA – Santo Ângelo/RS, 2008.

<sup>74</sup> A avaliação é composta de um questionário simplificado aplicado aos beneficiários consumidores. Estes dados não compõem a pesquisa de campo, porém são complementares, ao qual julgamos importante para a compreensão do presente estudo.

- A variedade e a quantidade de alimentos recebidos estão de acordo com a capacidade de produção/fornecimento dos agricultores (Cooperbutiá).

Na Tabela 13 estão listados os 17 itens (gêneros alimentícios) que compõem a cesta de alimentos, a qual possui um total de 50 kg, viabilizada através do PAA modalidade CPR-Doação. Cada família é beneficiada com uma cesta, pelo menos uma vez ao mês. À direita da tabela 13, constam 8 gêneros alimentícios fornecidos ao PAA e que comportam a pesquisa da demanda por alimentos do município de São Pedro do Butiá, realizada pela Universidade Regional Integrada do Alto-Uruguai e das Missões (URI).

TABELA 13 - Relação dos Alimentos do PAA e a origem Local (São Pedro do Butiá)

Projeto CPR - Doação PAA – 2009				Pesquisa URI – Consumo de São Pedro do Butiá*			
Produto	Kg/ano	R\$/Kg	Valor total (R\$)	Demanda anual	R\$/Kg	Origem/produto	
						Local (%)	Região (%)
Arroz	25.920 kg	1,37	35.510,40	30.480 kg	1,6	0	100
farinha de trigo	32.400 kg	1,2	38.880,00	33.840 kg	1,5	26	74
batata doce	12.960 kg	0,77	9.979,20	2.280 kg	1	0	100
Feijão	19.440 kg	2,1	40.824,00	9.120 kg	2	0	100
Repolho	19.440 kg	0,38	7.387,20	3.960 kg	0,83	28	72
Melado batido	12.960 kg	2,5	32.400,00	168 kg	2,5	29	71
Ovos coloniais	12.960 dz	2,1	27.216,00	9.919 dz	2	88	12
Cenoura	12.960 kg	1,1	14.256,00	960 kg	1	50	50
Pão colonial	12.860 kg	3,72	47.839,20	Itens não pesquisados	-	-	-
mel	6.555 kg	6,22	40.772,10	-	-	-	-
Milho (espiga)	19.440 kg	0,92	17.884,80	-	-	-	-
Mandioca c/casca	64.800 kg	0,49	31.752,00	-	-	-	-
Macarrão caseiro	12.960 kg	4,1	53.136,00	-	-	-	-
cuca caseira	13.635 kg	3,75	51.131,25	-	-	-	-
Bolacha caseira	14.310 kg	5,1	72.981,00	-	-	-	-
farinha de milho	12.960 kg	1	12.960,00	-	-	-	-
geléia	12.960 kg	4,1	53.156,00	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>			<b>588.065,15</b>			<b>27,60%</b>	<b>72,40%</b>

Fonte: Cooperbutiá (Pesquisa de campos 2008/2009) e URI (2007). Organizado pelo autor

\* Pesquisa realizada em 2007, sendo que a mesma não contemplou todos os produtos adquiridos pelo PAA, porém, de certa forma percebemos a pouca participação (em %) da produção de São Pedro do Butiá no abastecimento local em relação à região.

Observamos que a pesquisa realizada pela URI, desenvolvida juntamente aos estabelecimentos comerciais, carece de um grau de aprofundamento quanto à diversidade de produtos. Ou seja, alguns alimentos entregues no PAA não estão contemplados pela pesquisa. Porém, ocorre que os produtos entregues no programa, a grande maioria não atende aos

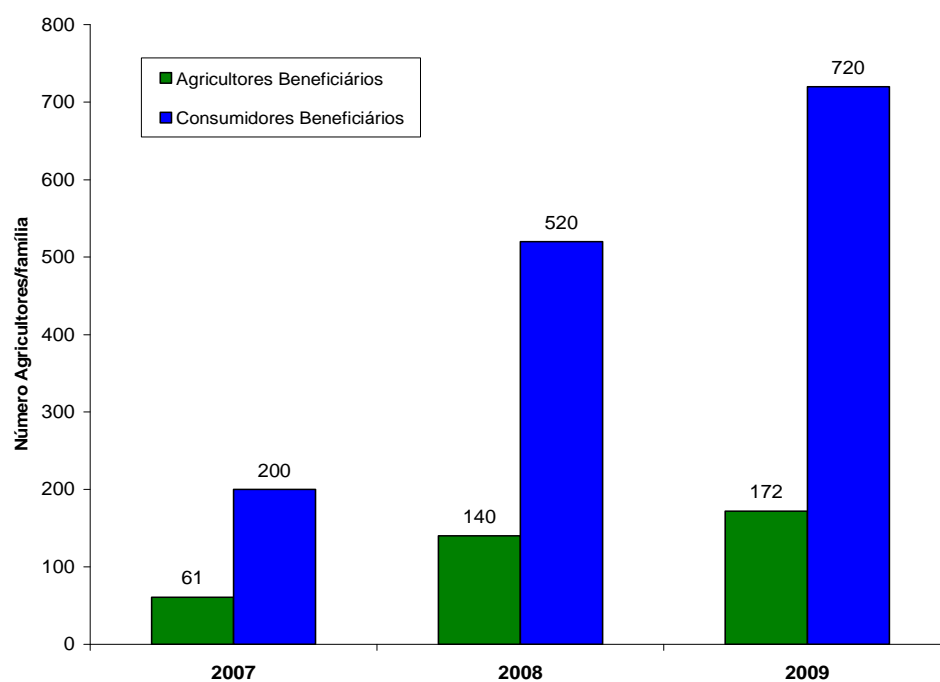
mercados locais. Não é nosso objetivo investigar este aspecto, no entanto, analisando o fato de que são comercializados via PAA, a regularidade e a contratação ou compromisso em atender, via compra garantida, pode ser um fator determinante para atender a demanda do programa e não o mercado local. Mais adiante, nas falas dos agricultores entrevistados, identificamos algo relacionado a este aspecto. Segundo a Conab (2008), na avaliação realizada, as 720 famílias beneficiárias são distribuídas entre as 11 entidades (QUADRO 6).

Neste sentido, periodicamente sob orientação da assistência social do município (Santo Ângelo) juntamente com as entidades beneficiárias, é realizada a atualização e o controle das pessoas beneficiárias, as quais participam de atividades sócio-educativas e de geração de renda.

O conselho gestor, portanto, teve e tem um importante papel na gestão dos beneficiários do PAA. Quanto ao processo relacionado à produção de alimentos, ou seja, coube a Cooperbutiá, juntamente com as instituições locais, realizar a organização da produção, bem como dos produtores.

Neste sentido, o papel das organizações locais, foi fundamental na constituição do programa, bem como na gestão dos mais de 1,2 milhões que estão sendo aplicados até o final deste ano (desde 2007). Os beneficiários do programa estão representados no Gráfico 7, conforme segue:

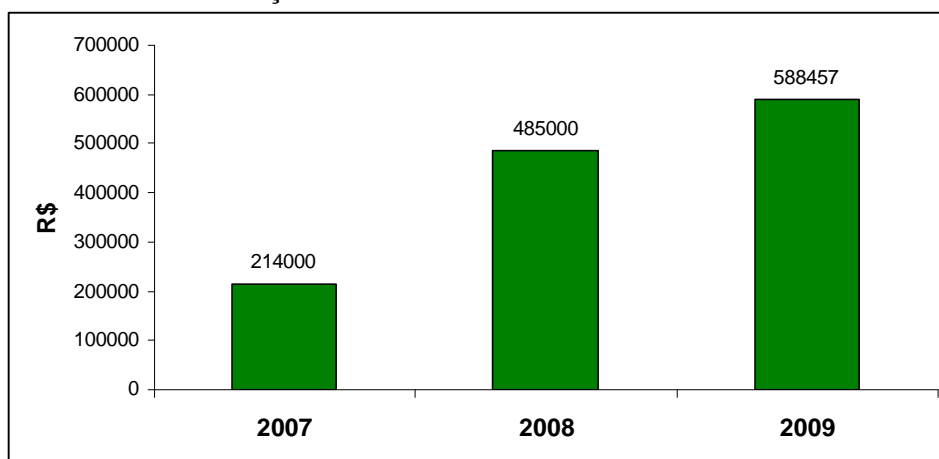
GRÁFICO 7 - Evolução do Público Beneficiário PAA



Fonte: Cooperbutiá (2008)

Observamos no gráfico o aumento do número de beneficiários, tanto de agricultores (em verde) como de consumidores (em azul), neste caso representados através das famílias e estas ligadas a uma organização (conforme Quadro 6 - Relação das Entidades beneficiárias do PAA em Santo Ângelo), sendo que estas mensalmente são atendidas com pelo menos uma cesta de alimentos.

GRÁFICO 8 - Evolução dos Recursos do PAA em São Pedro do Butiá



Fonte: Cooperbutiá (2008). Adaptado pelo autor.

Com relação a evolução dos valores (GRAF.8) que, ano após ano, foram investidos no PAA em São Pedro do Butiá, evidentemente houve também o aumento do número de beneficiários. Isto devido os limites de valores pré-estabelecidos pelo PAA, que permite o máximo de R\$ 3.500,00 por agricultor por ano na venda de produtos via PAA.

As relações estabelecidas entre os a Cooperbutiá, beneficiários agricultores e entidades locais, na formação do PAA, aspectos positivos, perspectivas e sugestões, iremos abordar na seqüência.

### **c) Análise do desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA na Cooperativa Agrícola Butiá Ltda - COOPERBUTIÁ**

A experiência da Cooperbutiá é caracterizada pela relação produção/consumo se estabelecer num ambiente local/regional. Consideramos que em termos de abastecimento,

pode-se traduzir como uma articulação de cadeias curtas de comercialização, onde a comercialização ocorre com certa proximidade entre quem produz e quem consome.

Porém, atualmente, as mudanças em termos de comercialização dos produtos, desde a produção ao consumo, possui uma dinâmica sistemática, conforme afirma Marsden (1999) relacionando às mudanças econômicas e sociais após a década de 1990. O autor aponta que há falta de orientação nos sistemas reguladores de produção *versus* consumo. Para Marsden (1999) o consumo se tornou mais do que nunca “uma dimensão sistemática da sociedade”. A experiência européia mostra que:

Agora temos que reconhecer que a natureza verdadeira e diversa da condição rural não pode ser capturada com a idéia de globalização ou recurso aos estudos do consumo rural – somos forçados a construir uma nova agenda em cima de princípios novos, ao contrário da década passada (1990), onde criticávamos o sistema (MARSDEN, 1999, p.5).

O autor ainda complementa afirmando que o consumo é orientado numa condição além do rural. A mudança na orientação dos sistemas reguladores, podemos identificar no caso de São Pedro do Butiá (conforme tratávamos no item anterior) sobre o aspecto em que o município produz alimentos para atender uma demanda externa (não necessariamente) via PAA.

Soninno & Marsden (2005), tratando-se das redes agro-alimentares na Europa, afirmam que elas subdividem-se em dois níveis:

- O contexto político-institucional, nos quais operam as redes alimentares;
- Ao contexto local/regional do qual se formam;

Neste sentido, observa-se que há uma relação muito próxima com o que Marsden afirma, em relação à Cooperbutiá frente às instituições de Santo Ângelo, bem como, com a Unicooper.

Por outro lado, a pesquisa realizada pela Universidade Regional Integrada do Alto - Uruguai e das Missões – URI, aponta que 73% dos alimentos consumidos no mercado local (São Pedro do Butiá) originam-se de outros municípios.

Esta “dependência” por alimentos, representa a dinâmica da produção/consumo, em que não quer dizer que não há produção interna, há sim outras atividades produtivas que permitem aos agricultores obterem renda e acessarem, por sua vez, alimentos disponíveis localmente, mas originados de mercados regionais/estaduais.

Este não é objeto de nosso estudo, porém um elemento a ser observado, tendo em vista que o abastecimento alimentar de São Pedro do Butiá, via PAA, destina alimentos a outro município (Santo Ângelo).

Em relação à demanda da Cooperbutiá, em atender sua produção e destiná-la, na sua grande maioria ao município de Santo Ângelo, este aspecto envolve uma organização em termos de entregas das chamadas cestas de alimentos. Atualmente são 720 famílias, ou seja, 720 cestas todo o mês. Com isso, temos alguns indicativos em torno da forma e bem como as ponderações da Cooperbutiá sobre este processo.

Nas observações do dirigente da cooperativa notam-se aspectos diversos, e sugestões de mudanças na operacionalização do PAA.

O Entrevistado da Cooperbutiá aponta alguns aspectos, considerados limitantes na determinação dos preços, bem como na execução do PAA.

A nossa maior dificuldade do Programa (PAA) é a questão do próprio produto em si, o valor dele. A CONAB tem preços pré-estabelecidos médias dos últimos 3 anos da CEASA, o que foge um pouco da realidade, onde alguns produtos dão prejuízo, outros nem tanto (ENTREVISTADO ENTIDADES – COOPERBUTIÁ, 2008).

A outra dificuldade apontada é referente ao processo de legalização, dos produtos e agroindústrias, onde o entrevistado considera que “esforços têm sido feitos, com a criação do Sistema de Inspeção Municipal - SIM, o acompanhamento a nível local através de um veterinário e a equipe da vigilância sanitária, acompanha as agroindústrias”. Ainda aponta-se a necessidade de ter orientações mais claras sobre os procedimentos necessários para legalizar as agroindústrias.

Outra questão é referente às despesas administrativas do PAA. A cooperativa disponibiliza a estrutura de transporte dos alimentos, leva-os até os beneficiários, em Santo Ângelo, de uma a duas vezes por semana, organiza os produtores, escreve e executa o projeto, fornece notas, ou seja, um processo “trabalhoso”. Com isso, o retorno esperado é do produtor, em utilizar os serviços ou produtos da Cooperativa, uma contribuição indireta no sistema cooperativo, afirma o Entrevistado Entidades – Cooperbutiá. Ainda complementa afirmando que “o próprio agricultor que fornece o produto, deve ser o parceiro da cooperativa. De certa forma o associado tem a obrigação de gastar um percentual das vendas com a cooperativa”. Porém, a Cooperbutiá tem melhorado sua relação e “credibilidade” com os sócios, conforme afirma o Entrevistado da Cooperbutiá (2008):

O PAA permitiu à cooperativa aumentar o número de sócios, ou seja, a visibilidade e a credibilidade da organização tornou-se evidente, os agricultores passaram a

valorizar a cooperativa, chegando mais perto, se associando, pra ter a oportunidade de vender (ENTREVISTADO ENTIDADES – COOPERBUTIÁ, 2008).

Percebe-se o interesse ou procura pela cooperativa após a iniciativa da compra dos alimentos dos agricultores. A produção dos alimentos não é necessariamente orgânica, porém a Cooperbutiá contribui e assessora os produtores de alimentos orgânicos, fornecendo assistência e insumos orgânicos, paralelamente através das parcerias locais (poder público) e regionais, pelas ONGs Arede e PPOMP.

O representante da Secretaria Municipal da Agricultura – SMAG (Secretário da Agricultura), Entrevistado Entidades – SMAG, enfatiza alguns aspectos referentes à legalização de produtos que não podem ser incluídos no PAA, pois não possuem inspeção municipal. Informa que é um objetivo legalizar os produtos, sendo que o Sistema de Inspeção Municipal já foi implantado.

O entrevistado também é membro e presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico – Comdese (equivalente ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural), presidente da Associação Regional de Produtores de Leite – ARPLE, membro do Conselho Municipal da Saúde e do Conselho da Indústria e Comércio - Comdic.

Diante destas atribuições, o secretário afirma que “nossa preocupação é constante sobre a manutenção do programa, pois muitos agricultores podem-se dizer que dependem da renda da venda dos produtos ao programa. Porém, de forma complementar é sem dúvida muito importante” (ENTREVISTADO ENTIDADES - SMAG, 2008).

O entrevistado ainda observa que uma das estratégias iniciais para a manutenção das aquisições, o que na prática seria difícil, é a busca da legalização dos produtos (origem animal e vegetal) para que os produtos possam ser comercializados em outros municípios. Porém a demanda é espontânea, não seria fixa ou programada, conforme ocorre no PAA, e permite aos produtores se programarem para produzir:

Com o PAA dá pra visualizar o Desenvolvimento das agroindústrias, dá mais renda pro agricultor e desperta uma nova fonte alternativa de renda através da diversificação [...] estão tendo a oportunidade de vender produtos que antes não podiam [...] é uma grande oportunidade de preparar os produtores para o comércio, [...] estão produzindo alimentos e vendendo excedente que nem produziam (ENTREVISTADO ENTIDADES - SMAG, 2008).

Outra questão referente às ações é observada pelo Entrevistado Extensionista Rural da Emater. No PAA, a Emater tem contribuído nas discussões. A instituição promoveu uma viagem à Palmeiras das Missões, numa experiência semelhante à de São Pedro do Butiá, para conhecer o funcionamento da PAA naquela região, tendo em vista a organização da produção no município. O entrevistado também afirma que com o início do programa se tinha dificuldades em atender à demanda de alimentos, ou seja, de produção, representadas na expressão de que,

[...] aquela velha história de que o pessoal [*agricultores*] não acredita numa determinada atividade ou ação até que ela começa a andar, tanto que se ia buscar alimentos fora do município, buscando atender à demanda do PAA.” (ENTREVISTADO ENTIDADES - EMATER, 2008).

O entrevistado também é membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico - Comdese e do Conselho Municipal do Meio Ambiente. O depoimento aponta um elemento diferenciado. A produção de alimentos pelos agricultores nem sempre satisfaz a necessidade.

No início não se acreditava na ideia, pois conforme o entrevistado da Emater o PAA permite o agricultor se organizar, e depois que toma conhecimento de como o programa funciona, ele vai produzir.

A Emater contribuiu através de reuniões periódicas de organização e planejamento dos plantios dos alimentos a serem adquiridos, bem como nos processos de agroindustrialização.

O entrevistado da Emater também aponta elementos em relação à legalização dos produtos. Ressalta ainda a importância da municipalização da questão ambiental, o que serve também para as agroindústrias. Referente ao PAA, o entrevistado afirma o seguinte:

É um programa que pelo menos ele fomenta a diversificação das culturas e produção de alimentos, que até então eram deixados de lado, bem como, a agregação de valor [...] isto implica inclusive a mudança da matriz produtiva, onde estão dedicando uma boa parte da área para cultivos para produção para ser destinada ao programa (ENTREVISTADO EMATER, 2008).

Em relação às perspectivas futuras de manutenção do PAA, o entrevistado considera que “essa preocupação se teve desde no início do programa. Sendo uma política de caráter temporário, se discutia a possibilidade de ‘qualificar’ a produção existente”. A inclusão dos alimentos da agricultura familiar na merenda escolar também é apontada como uma alternativa para a comercialização dos produtos.



Neste sentido, o termo “qualificar”, segundo o entrevistado, compreende legalizar, adequar os rótulos, estruturas, enfim, dar condições para que os empreendimentos possam comercializar seus produtos fora do município. “Que o programa sirva como alavanca para ser o início, mas que mais tarde dê condições para eles buscarem mercados”, conclui.

Outro entrevistado é o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR, que participava quando possível das reuniões e dos processos de aquisição do PAA.

Apontou-se que a instituição (STR) contribuiu nos aspectos documentais, como encaminhamentos da Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) que é um documento indispensável aos produtores beneficiários do PAA. Este documento comprova que o agricultor é familiar e sem enquadra no PRONAF.

O STR participou inicialmente de reuniões com os agricultores. No entanto, após este período, o dirigente afirma que “não acompanhou mais o processo, a cooperativa que encaminha as propostas, mas claro a gente apóia no que for necessário” (ENTREVISTADO, STR, 2008).

Ainda o dirigente do STR aponta com sendo “ótimo” o programa, pois permite ao agricultor obter uma renda extra. É um “projeto diferente, agrega renda, e ainda coloca o agricultor pra produzir alimentos de subsistência”. Tratando-se de projetos, o município, juntamente com a Cooperbutiá, tem desenvolvido algumas ações que direta ou indiretamente envolvem agricultores ligados à Cooperbutiá.

Neste caso, entrevistamos o assessor de projetos da Prefeitura Municipal (PM) de São Pedro do Butiá. O Entrevistado Entidades – PM, destaca alguns convênios realizados pela prefeitura com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome – MDS.

Entre os principais projetos estão:

- Agroindústria de panificados (aquisição de equipamentos) através do Programa Nacional de Fortalecimento dos Territórios Rurais – Pronat (antigo Pronaf Infra-estrutura). Os investimentos serão realizados para um grupo de mulheres beneficiárias do PAA, que atualmente produzem bolachas.
- Construção da Sede da Cooperbutiá: via recursos do Pronat, o município juntamente com a Cooperbutiá desenvolveu o projeto de construção da Sede da cooperativa com aquisição de equipamentos (gôndolas, freezer, cadeiras, computador, mesas, etc.). A inauguração foi realizada em 23 de maio de 2008, em que tivemos a oportunidade de presenciar o ato inaugural, com a presença de diversas autoridades locais, além do Delegado do MDA no Rio Grande do Sul.

- Aquisição de uma extratora de óleos: Projeto de biocombustíveis, com recursos do MDA, juntamente em parceria com a Cooperbutiá, composto de um equipamento para extração de óleo. Paralelamente a este investimento, obteve-se outro (próximo item)
- Infraestrutura para processamento (galpão) para funcionamento da fábrica de óleos.
- Inclusão produtiva: o município desenvolve via Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN/MDS o programa Inclusão Produtiva de Alimentos, onde havíamos anteriormente apontado.
- Projeto hortas comunitárias: também do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, faz parte das políticas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar – SESAN.

Estes projetos comportam algumas ações construídas em virtude das demandas do PAA, como a aquisição de equipamento para agroindústria de panificados e estruturação da Cooperbutiá.

Por fim, outro projeto, que não está ligado ao abastecimento alimentar, é a construção do “Centro Germânico Missioneiro”, localizado próximo à sede da Cooperbutiá, composto de um monumento a São Pedro e de construções típicas da cultura alemã. O objetivo é atrair o turismo para o município e região das Missões, por meio da cultura e da religião.

Na sequência, as Figuras 6 e 7 identificam respectivamente o monumento a São Pedro e a maquete do complexo germânico.



FIGURA 6 - Monumento a São Pedro  
Fonte: Pesquisa de campo, 2008



FIGURA 7 - Maquete do Centro germânico  
Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Com um custo total que ultrapassa um milhão de reais, com recursos dos cofres municipais, federal e internacional<sup>75</sup>.

### **4.3 Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a compra direta para merenda escolar**

Um dos aspectos observados em especial pela representante da Secretaria Municipal de Educação – SMEC, (Entrevistada Entidades – SMEC) a preocupação em relação à merenda escolar ocorre em torno dos valores destinados obrigatoriamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE de R\$ 0,22 por aluno por dia na aquisição da merenda escolar.

A entrevistada, que é supervisora da SMEC, trata das dificuldades de fornecer uma alimentação adequada para os alunos com esse valor. Conforme a supervisora, apenas no ano de 2007 os alimentos foram fornecidos, via PAA, para as escolas do município, inclusive de nível médio.

Segundo informações obtidas juntamente com a Cooperbutiá e a Conab, os ministérios da Educação e Agricultura, através da Conab, realizaram um acordo em relação à aplicação dos recursos para a merenda escolar. O referido “acordo” foi firmado através da Resolução nº 30, de 07 de agosto de 2008, que trata dos procedimentos a serem tomados para a aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar. Trata-se da convergência entre os recursos do PAA e os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

A educação já tem recursos fixados através da Lei de Diretrizes e Bases<sup>76</sup> para a Educação – LDB, de n.º394 de 20 de dezembro de 1996, que exige dos estados e municípios a aplicação de pelo menos 25% dos recursos arrecadados com impostos em educação, e há recursos específicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/PNAE para serem aplicados na compra da merenda escolar.

---

<sup>75</sup> Apenas nos referimos a este investimento, pois não se trata de uma ação voltada à agricultura familiar, ou pessoas em situação de insegurança alimentar, porém possui sua relevância em se tratando do turismo, bem como a estrutura permite a valorização da “imagem” do município diante de sua cultura e religiosidade.

<sup>76</sup> Constituição de 1988, no Art. 69.

Esta mesma lei também estabelece um valor mínimo por aluno. Com isso, as designações compostas na resolução indicam que apenas escolas de turno integral poderão ser beneficiadas, o que é questionado pela Secretaria Municipal da Educação.

Segundo a Secretaria Municipal de Educação – SMEC, o recurso oriundo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, não é suficiente para atender as “necessidades” das escolas, referente à merenda escolar, dadas às condições atuais. Isto fica identificado na fala da entrevistada.

É muito pouco, o que tu faz com vinte e dois centavos por dia? Para nós era muito bom, nós tínhamos o recurso normal do FNDE e aquele da Conab (PAA) era além, era complementar à merenda. Aí nunca faltava merenda nas escolas, mas agora, corre-se risco de não ter mais novamente [...] Nós temos alunos que saem cedo de casa, muitos sem café, para pegar o transporte, onde a merenda é tudo pra eles (ENTREVISTA ENTIDADES – SMEC, 2008).

Neste caso, a entrevistada relata sobre o período em que as escolas recebiam alimentos do PAA, o diferencial observado em termos de atendimento das necessidades das escolas, na merenda escolar.

Porém, nas Escolas com poucos alunos, o problema é ainda maior. A Entrevistada SMEC, 2008 relata que há escolas com apenas dez alunos e que apenas com este recurso não é suficiente para que as mesmas disponibilizem uma merenda de qualidade.

É uma situação delicada, pois há um total de 500 alunos na rede municipal e 760 na rede estadual, entre ensino fundamental e médio, porém as escolas do interior possuem poucos alunos. A tendência é de que fechem algumas escolas, ou de que sejam unidos alunos de diferentes comunidades, para manter o funcionamento. No entanto, a Entrevistada – SMEC, lembra que a escola é uma “referência” numa comunidade rural.

Até o período da entrevista, não havia confirmação do fechamento de escolas. Esta situação se concretiza no início de 2009, onde duas escolas foram fechadas neste início de ano, conforme afirma o Prefeito, em entrevista concedida ao Jornal “De Olho na Escola”<sup>77</sup>, aponta que:

Nem de perto pensei em fechá-las. Eu não iria fechar as escolas se não fosse a intervenção jurídica. O Ministério Público questionou e condenou o prefeito à devolução do dinheiro das Funções Gratificadas (FGs) de Direção aos cofres públicos, alegando que as escolas tinham número insuficiente de alunos. Para tanto, nós fizemos reuniões nas comunidades e inicialmente a idéia não foi muito aceita (PM, 2009. p.8.).

---

<sup>77</sup> Jornal de circulação local. Disponível em: <http://www.saopedrobutia.rs.gov.br>, no link da educação. Acesso em 13 de maio de 2009.

Uma das questões preocupantes referentes ao fechamento das escolas, e que tem provocado reações, mesmo que discretas, é a relação da comunidade com a escola e vice-versa.

Neste contexto, podemos analisar que mesmo com a diminuição do número de alunos, a alimentação escolar passa a ser um importante fator de estímulo a atividades escolares, como um incentivo à agricultura familiar local.

Seria uma alternativa para que os alimentos produzidos pelos agricultores beneficiassem a comunidade local, haja vista que inexitem no município instituições de caráter social, como já foi apontado. Com isso, quase todos os alimentos produzidos ao PAA, são destinados para fora do município. O que isto implica em termos locais?

Para a Cooperbutiá a entrega no próprio município seria facilitadora, pois em 2008 não foi permitida a entrega de alimentos às escolas, sendo assim, todos os alimentos foram destinados apenas às instituições de Santo Ângelo. No primeiro projeto do PAA (em 2007) as escolas municipais e a estadual eram as únicas instituições beneficiadas em termos locais. Da mesma forma, em 2009 as escolas foram incluídas ou “autorizadas” pelo Decreto n. 6447, de 07/05/08.

Atualmente em 2009, as escolas foram incluídas, através do Círculo de Pais e Mestres (CPM) da única escola de ensino médio do município, beneficiária com os alimentos do PAA.

#### **4.4 As principais dificuldades apontadas pelos agricultores beneficiários e não beneficiários**

No PAA, comumente chamado pelos agricultores de “projeto Conab” (sendo correta esta denominação, pois o convênio é firmado juntamente pela Conab/Cooperbutiá), identificamos algumas situações relacionadas aos preços, bem como, formas de entrega dos alimentos, liberação dos recursos entre outras situações.

Uma das motivações consideradas pelos agricultores é de se reavaliar periodicamente os valores dos alimentos fornecidos ao programa, ou seja, apenas dois entrevistados não chegaram a enfatizar que o preço pago pelos alimentos do PAA são muito baixos. A grande maioria apontou que o preço é um dos principais fatores negativos, ou que de certa forma desestimulam, mas não impedem de produzir alimentos para o programa.

Os preços são fixados segundo a resolução nº. 29 de 23 de maio de 2008<sup>78</sup>, que estabelece os parâmetros para definição dos preços Conab, onde constam as seguintes observações.

O parâmetro estabelecido são os Preços de referência da Agricultura familiar – PRAF, atendido pela lei de criação do PAA de nº. 10.696 de 02 de julho de 2003.

O PRAF se diferenciará pelas regiões conforme definições da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM.

Os critérios para solicitação da proposta de preços pela Conab são os seguintes:

- I** - Produtos que possuem uma série consistente, os preços são calculados pela média dos preços regionais dos últimos 60 (sessenta) meses consecutivos;
- II** - No caso de inexistência ou inconsistência da metodologia dos 60 meses, poderá ser reduzida aos 36 meses, porém excluindo os três maiores e os três menores da série;
- III** - As séries serão formadas com preços deflacionados pelo índice de Preços Recebidos pelo Produtor (IPR) da Conab ou, na inexistência deste, pelo IPA Agrícola calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Este terceiro item foi substituído pelo decreto 34 de dezembro de 2008, onde fica estabelecido que as séries sejam formadas com preços atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor – IPCA e calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Na prática, o Grupo Gestor do PAA definirá os preços de referência, apresentados pela Conab, tendo por base os critérios acima citados.

Inicialmente podemos dizer que a produção de alimentos é uma característica intrínseca do agricultor familiar, conforme havíamos anteriormente citado Veiga (2001), que afirma que em torno de 80% dos estabelecimentos rurais são desta categoria de agricultores. Em determinadas propriedades rurais esta produção ocorre de forma regular, outras apenas quando se tem um mercado “em vista”, ou seja, com a garantia da compra. Porém, todos os agricultores beneficiários afirmam que os alimentos entregues, via PAA, constituem a base alimentar de sua família, ou seja, fazem parte da produção de autoconsumo

Neste sentido, a aquisição de alimentos diretamente dos agricultores tem favorecido o aumento da produção de alimentos, não necessariamente em diversidade, mas preponderantemente em quantidade, o que permite o agricultor vender o excedente.

Uma dessas características é apontada pelo Entrevistado 3 – Agricultor beneficiário (AB) que relata em sua fala:

---

<sup>78</sup> Decreto disponível em: [http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa\\_resolucoes.html](http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_resolucoes.html). Acesso em fevereiro de 2009.

Nós produzimos leite, hortaliças, a gente faz de tudo um pouco, a gente tem outras atividades de renda [...] pra nós o Programa é um complemento de renda, não dependemos só disso, claro que é um recurso a mais que a gente tem pra compra uma coisa ou outra. (ENTREVISTADO 3-AB, 2008).

A fala do agricultor, o que praticamente é unânime na pesquisa, aponta o PAA como complemento de renda, sendo que apenas dois entrevistados apontam com sendo os recursos do PAA, a sua principal fonte de renda. Mas, por outro lado, quando questionados sobre a possibilidade do término do Programa, os entrevistados manifestam a importância do PAA, em relação à manutenção da propriedade e na constituição de novos investimentos.

Este programa é muito bom, mas tem muitas [outras] coisas que a gente poderia vender, é uma das melhores coisas que podia acontecer [está acontecendo] a compra direto do agricultor [...] Se não tivesse esse programa, a gente não ia poder vender nada aqui, por que todo mundo produz (ENTREVISTADO 3 - AB, 2008).

Nesta fala, de certa forma percebemos o quanto é difícil ou raro a comercialização de alimentos, em termos locais. Subentende-se que “todo mundo produz” (FIG. 8) tem haver com o predomínio da população rural (FIG.9) e além, é claro, da pequena população em termos absolutos. No caso do agricultor afirmar que “não poderia vender nada aqui” não significa que os alimentos são destinados ao mercado ou instituições locais, pois se percebe que todos os entrevistados possuem clareza quanto ao destino de seus alimentos.



FIGURA 8 - Horta fornecedora de alimentos  
Fonte: Pesquisa Campo, 2008.



FIGURA 9 - Moradia típica alemã  
Fonte: Pesquisa Campo, 2008.

Outro aspecto de fundamental importância, reafirmado pelos entrevistados é referente à regularidade na entrega, a “renda certa” como diziam os agricultores. “É bom por que a

gente pode se programar pra produzir, é uma renda certa e a gente ainda está ajudando na alimentação das pessoas que precisam”.

Neste relato, a importância é atribuída à renda mensal, através da venda programada, por mais que ocorram problemas (trataremos logo adiante), este aspecto é determinante aos agricultores em acessarem o PAA.

Outro agricultor, residente próximo à cidade, também atribui a importância que o programa tem em aspectos financeiros, onde o mesmo afirma que a horta é uma das principais rendas, mas não dependemos só do programa, afirma o entrevistado, conforme segue:

A venda pra Conab ajudou a melhorar a renda, mas deveria ter uma maior quantidade, mais valor por agricultor [...] se o programa terminar a gente não tem onde vender a mesma quantidade, mas nós vivemos basicamente com a horta [...] lá no mercado nunca pagamos nada, só vamos no fim do mês e com o “troca-troca”, descontamos o que a gente entrega, compramos tudo o que precisamos, não compramos nada do mercado [...] (ENTREVISTADO 1 - AB, 2008).

Na afirmação do agricultor, quando o mesmo menciona “troca-troca” se refere ao pagamento dos alimentos ou produtos não produzidos na propriedade, são descontados, pela venda de sua produção própria ao mercado da Cooperbutiá.

Unanimamente, os agricultores afirmam que antes de acessar ao programa, bem como no decorrer das entregas, realizam-se geralmente reuniões visando ajustar as demandas frente às alterações nas entregas ou adequação/substituição de produtos, no caso de intempéries.

Várias são as afirmações referentes à “renda fixa” proporcionada pelo programa. O Entrevistado 3, reportando a indagação referente ao término do PAA, o mesmo considera que:

Não teria outro mercado, nem na cidade. A gente poderia vender um pouquinho, mas não a quantidade que vendemos na cesta do programa, porque eu tenho experiência, já vendo feijão na cidade, se tu passa, vende um pouco, com o programa a gente vende mais produtos [...] Na época da merenda, a gente vendia mais produtos ainda (ENTREVISTADO 3 – AB, 2008).

Com isso, reportamos a importância dos mercados institucionais, ou seja, em termos locais a merenda escolar é apontada pelos agricultores como fundamental na ampliação das vendas locais, bem como, a aproximação da relação produtor/consumidor.

O fato observado em termos locais refere-se aos alimentos produzidos pelos agricultores de São Pedro do Butiá, via PAA, não beneficiarem a comunidade local, através de suas instituições, ora pela inexistência delas, ora pela demanda limitada em termos locais.



Em outro agricultor/fornecedor de alimentos (Entrevistada 4-AB), trata-se de um grupo de mulheres, que constitui-se de quatro famílias, que produzem panificados. Afirmam que em virtude do PAA, o grupo está produzindo massas, pães e cucas. Se não fosse o programa, não haveria produção, afirma a entrevistada. A venda do grupo para o PAA é a principal fonte de renda da família de pelo menos duas das quatro famílias, que a compõem. Neste sentido afirmam que:

O programa é ótimo [...] porque muitos queriam sair de casa né, porque quanta coisa dá pra vender, por exemplo, a batata e tantas outras coisas [...] isso é o que faltava no meio rural, pra gente [...] (ENTREVISTADA 4 – AB, 2008).

Neste caso, o PAA estimulou a ampliação dos equipamentos, através de um projeto com recursos do MDA, conforme afirmado pelo Entrevistado Entidades - PM. Ou seja, uma demanda gerou outra. O estímulo para ampliações, de capacidade de produção, de intensificação do trabalho, é presente nas falas da maioria dos agricultores beneficiários.

Porém, muitos não têm claro o fato de que o programa é temporário, que vai terminar. O Entrevistado 2 – AB, afirma que inclusive conseguiu manter uma filha na propriedade, ela ajuda na produção de bolachas e cucas, onde além do agricultor vender outros produtos de *porta em porta* na cidade, com o PAA garante uma renda fixa, certa, afirma o entrevistado. Neste caso, o agricultor afirma que o leite é a principal renda e a Conab (PAA) é a segunda principal renda da propriedade.

O programa é bom, “naquela época (merenda escolar), ia mais coisas” complementa a Entrevistada 4 – AB, afirmando que permitiu o grupo a acessar recursos governamentais bem como, investir na agroindústria. “Muitos produzem pro PAA e trocam na Cooperbutiá, por produtos/alimentos que não produzem”, afirma a Entrevistada 4.

Em termos sociais, todos os agricultores entrevistados são sócios do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR). Além do STR, praticamente todos são associados de outra cooperativa, participam da comunidade, ou ainda associação de produtores, além da Cooperbutiá.

Por outro lado, os **Agricultores Não Beneficiários** (ANB) do PAA, afirmam que os de um modo geral, poderiam estar participando do programa, porém, devido a alguns critérios, segundo os entrevistados, não puderam acessar. “Nós sempre participamos, somos sócios da cooperativa [Cooperbutiá], mas a gente não vende mais o leite pra ela, não sei talvez seja isto que tenha dificultado, de a gente não poder mais participar do programa” (ENTREVISTADO 02 – ANB, 2008).

Outra situação observada, em relação aos não-beneficiários, refere-se ao limite dos preços. Na afirmação do entrevistado 01, não beneficiário, sendo este sócio da Cooperbutiá, afirma que não tem interesse em entregar a produção para o PAA, pois os preços pagos são relativamente baixos, porém o agricultor, ao mesmo tempo afirma que:

O bom que a gente poderia se programar pra entregar uma quantidade certa, isto facilita, essas coisas da horta, é difícil a gente vender aqui, mesmo que os preços não ajudam muito (ENREVISTADO 1 – ANB, 2008).

Neste sentido, observa-se que, o fator rentabilidade, interfere na “decisão” em acessar ou não o PAA. Neste caso, o agricultor não acessa ao programa pois não tem interesse, não é o fato de, necessariamente, não ter a oportunidade. Além disso, observa-se que o agricultor possui outras atividades de renda, com produtos que não são comercializados no PAA.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como uma política pública para a agricultura familiar, o PAA, após seis anos desde sua criação, é composto de várias experiências no País. No decorrer deste trabalho, tratamos de diversas questões relacionadas à segurança alimentar, identificando a problemática da fome e a forma como ela tem sido abordada pelas políticas públicas na nossa história política. Há muitos anos o discurso para “acabar com a fome” tem sido reproduzido através de diversas formas, principalmente pelos governantes.

O PAA é uma política pública de caráter estruturante e tem o viés de ser um programa diferenciado, abrangente. Conecta, ou seja, se propõe a atender desde a produção de alimentos até o consumo final. Nas várias experiências, em nível de País, observam-se situações paralelas, no entanto algumas experiências possuem especificidades locais, através das entidades públicas, cooperativas, sindicatos entre outras organizações.

Visualizamos algumas situações que merecem destaque, tendo em vista que o PAA está permanentemente passando por mudanças, tanto na adequação das relações entre os ministérios, através do Conselho Gestor, na ampliação dos limites de valores destinados aos agricultores, como o próprio orçamento do programa.

A mudança mais recente trata da criação de uma nova modalidade do PAA, destinada à merenda escolar. As mudanças são regulamentadas através do Manual de Operações da Conab, bem como através de decretos presidenciais e/ou resoluções do Conselho Gestor.

Um aspecto considerado elementar para a efetivação da experiência se dá através da relação não necessariamente de comercialização, mas institucional, estabelecida entre os municípios de Santo Ângelo e São Pedro do Butiá. Podemos considerar que esta relação juntamente com a participação de outras instituições, as quais formam o conselho gestor local, é um instrumento de decisões e de gestão relevante, pois reúne membros de outros conselhos relacionados à questão social e produtiva.

A forma como foi implementado o PAA desde a primeira edição (2007) se deu através de um arranjo institucional. Podemos considerar este aspecto da relação de comercialização e parceria com a Unicooper como uma cadeia curta de comercialização.

O questionamento central do trabalho, tendo um olhar segundo as “cadeias curtas”, foi: de que forma a Cooperbutiá realizará sua comercialização local/regional, ou de que forma ocorrerão estes processos após o término do PAA? Desde o início da presente pesquisa, as

mudanças ocorridas nas políticas relacionadas ao PAA, expressas através de um quadro de evolução, são significativas, desde o início do programa, em 2003.

Atualmente há uma perspectiva criada pela merenda escolar através da lei aprovada em junho de 2009. Porém este aspecto é externo ao esforço de se buscar outra via de comercialização local/regional. Ou seja, trata-se de um mercado institucional, diferentemente do mercado estabelecido entre a Cooperbutiá e a Unicooper, bem como do mercado local.

Outro aspecto relacionado aos desdobramentos provocados pelo PAA, salientamos que o município de São Pedro do Butiá, teve sua agricultura familiar beneficiada com recursos, relativamente consideráveis. Porém, observa-se no decorrer da pesquisa, que estruturas foram estimuladas (agroindústria panificados), bem como ampliação das atividades produtivas.

Porém, apenas dois beneficiários apontam como sendo a renda do PAA a principal renda da família. Os demais consideram não ser a principal fonte de renda, porém afirmam ser fundamental para a manutenção da família. Portanto, percebe-se uma certa “dependência” em especial dos 2 entrevistados, em relação ao PAA. Logo, estes seriam os mais afetados num processo de término do Programa.

Enfim, a experiência nos mostra inicialmente que, de certa forma, tem-se a preocupação com a manutenção do PAA, porém, ao decorrer do período novas possibilidades se desenvolvem em termos de comercialização da agricultura familiar.

Outro aspecto é referente às relações institucionais pré-estabelecidas. Apontam-se possibilidades de estudo em relação à “compra garantida” relatada por diversos agricultores, que colabora na organização da propriedade, pois se trata de uma renda “certa” estabelecida pelo programa.

Outras possibilidades indicam o potencial a ser explorado na comercialização da produção de alimentos orgânicos, segundo o que foi apontado na pesquisa, dado que, via PAA, tem-se um acréscimo de 30% nos valores pagos pelos produtos orgânicos e existem parcerias com as ONGs para o desenvolvimento dessa produção. O que se faz necessário é o processo de regulamentação, ou seja, certificar quem produz.

Portanto, segundo as informações obtidas na pesquisa, é uma possibilidade factível, dadas as relações e/ou parcerias com ONG(s) o que permite desenvolver a produção de alimentos orgânicos e com retorno diferenciado aos agricultores. Porém, faz-se necessário o processo de regulamentação, ou seja, certificação da produção.

Diante destas situações, outro aspecto, apontado principalmente pelos membros das entidades, refere-se à legalização dos produtos. Ou seja, existe a necessidade de regulamentação do Sistema de Inspeção de produtos de origem animal, dado que há o Sistema

de Inspeção Municipal - SIM, porém não é permitida a venda de alimentos desta categoria para outros municípios. Conforme afirmou o representante da Secretaria Municipal da Agricultura, a legalização dos produtos era uma forma de ganhar mercado.

A experiência da Cooperbutiá nos mostra que os alimentos são, na sua maioria, disponibilizados a outro município. No entanto, não há alimentos de origem animal, apenas vegetal, os quais são produzidos com aval da Vigilância Sanitária do município, bem como da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

Temas apontados pelos agricultores e entidades, transversalmente atendem ao que nos propusemos identificar, como sendo a merenda escolar, a legislação sanitária, a produção de alimentos orgânicos e a produção de alimentos para o autoconsumo.

São alguns elementos apontados nas entrevistas e que podemos considerar como fundamentais na compreensão do objeto referente ao fortalecimento da agricultura familiar e a institucionalização do PAA.

Inicialmente quando propusemos a estudar o PAA, tínhamos uma inquietação em relação ao fato do mesmo ser uma política pública de caráter temporário, dado que os contratos ou convênios possuem prazos de no máximo um ano. Porém, isto não ficou declarado, explicitado nas entrevistas, ou seja, como uma preocupação sobre esta possibilidade, em especial aos agricultores beneficiários. Outro aspecto referendado trata de pesquisas ou avaliações, que apontam, na sua maioria, apenas problemas específicos ou pontuais a título de sugestões e melhorias referentes ao PAA.

Considerando a variável contratual entre quem opera (Conab/MDS) e quem executa (Cooperativas, Estados ou Municípios), há uma relação que permite a renovação dos contratos. Porém, a longo prazo, em termos concretos, não se visualizava uma perspectiva de manutenção. Fizemos esta indagação pelo fato de que, estruturas são estimuladas, ou seja, agroindústrias “surgem”, inclusive com aporte de recursos governamentais em virtude do programa, porém, este (PAA) não pode ser o único elemento de comercialização, dada a responsabilidade que os entes federativos possuem em bem utilizar os recursos públicos e manter as atividades produtivas ora incentivadas.

No decorrer da pesquisa, mudanças em relação à institucionalização do PAA ocorreram. O “Seminário PAA da Agricultura Familiar: Balanços e perspectivas” realizado em Brasília em junho de 2008 teve como a principal proposta, a de tornar o PAA uma política pública permanente. De que forma? A criação da modalidade “aquisição de alimentos para merenda escolar” no PAA, sendo portanto esse um primeiro passo em direção à institucionalização.

Os itens anteriormente apontados, já nos indicavam alguns caminhos possíveis de serem seguidos, na possibilidade de haver corte de recursos, bem como o término do PAA. Porém, estes mesmos elementos serão fundamentais na sua institucionalização. Conforme afirmava o extensionista da Emater, “a merenda escolar é um caminho, um local que poderia ser explorado, para comercialização”. A produção de alimentos em quantidade e regularidade e dentro das normas sanitárias e de higiene específicas de cada produto são exigências da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, que estabelece que no mínimo de 30% dos alimentos da merenda seja adquiridos da agricultura familiar. Neste sentido, fizemos uma reflexão, diante de alguns elementos já apontados em nossa pesquisa. Haverá produção suficiente para atender a demanda local? Dado que segundo a Conab, em todo o país são quase 2 bilhões de reais (ao ano) para atender o FNDE o qual administra os recursos da merenda escolar e, segundo a Lei acima citada, 30% deste valor configuram-se em 600 milhões de reais, ou seja, quase 100 milhões a mais que todo o recurso aplicado no PAA no ano de 2008.

De forma alguma consideramos que a agricultura familiar não tenha condições de atender à demanda. Alimentos necessariamente não faltam. Josué de Castro, tratando da problemática da fome, há muito tempo já nos dizia que, de nada adianta se valer de técnicas e incrementos na produção agrícola se a sociedade não fizer uma distribuição justa, uma relação da produção ao consumo dos alimentos. Aplicado neste caso a uma reorganização da produção, o programa permite ao agricultor obter uma renda certa, através da compra garantida, abordada como fator relevante pelos entrevistados (agricultores beneficiários).

Conforme afirmava um entrevistado representante de entidade, que no início do PAA em São Pedro do Butiá se tinham dificuldades em atender à demanda proposta, porém, era apenas uma questão específica, momentânea, de planejar a produção, pois “aquela velha história do pessoal não acreditar na coisa, antes dela acontecer” afirma o entrevistado.

É um tema que sem dúvida vai permear as discussões e arranjos entre governo e sociedade nos próximos anos. Com este elemento, a agricultura familiar tem a oportunidade de institucionalizar a comercialização dos alimentos.

Abre-se um caminho para futuras pesquisas, em torno deste processo, ainda incipiente, porém, com perspectivas de atender às demandas de produção e consumo locais, consolidando assim o mercado institucional para os alimentos da agricultura familiar. Também cabe posteriormente observar os reflexos iniciais desta nova configuração do PAA e as suas transformações principalmente em municípios com matriz produtiva concentrada em poucos alimentos.

Um dos principais elementos apontados pelos entrevistados refere-se aos preços recebidos, em que não atendiam às expectativas dos agricultores. No entanto, mesmo nestas condições, a garantia de compra é um elemento preponderante e fundamental apontado pelos agricultores. É o primeiro passo para a organização da produção, bem como, na possibilidade de realizar investimentos. Representa para o agricultor uma luz para que os mesmos tenham o que almejam, ou seja, uma renda fixa, certa, o que permite investimentos a médio/longo prazos.

Enfim, considera-se que, de um modo geral, a configuração do PAA antes da Lei 11.947 (que exige 30% da merenda escolar adquirida com alimentos da agricultura familiar), tínhamos uma realidade diferenciada. Apontavam-se alguns elementos, porém não se traduziriam num volume significativo em termos orçamentários, porém valorosos em termos de diversificação e manutenção da produção de autoconsumo das famílias.

Consideramos o PAA um instrumento relevante no fortalecimento da agricultura familiar, além de contribuir, através das instituições, com as famílias beneficiárias com alimentos.

No termo, apontado por um dos agricultores entrevistados. *“Com o programa a gente tem que trabalhar mais, é mais uma coisa que temos pra fazer, assim ajuda a manter, dá mais renda [...] a venda certa é bom, nos podemos se programar, tu pode fazer um compromisso”*.

Enfim, apresentamos um quadro de mudanças no decorrer dos seis anos de PAA, uma política pública estratégica, porém não isolada, em se tratando de políticas uma reflexão das diferentes experiências para que possamos observar as dificuldades enfrentadas tanto pelos agricultores quanto pelas instituições envolvidas na implementação do programa. Neste sentido, reforçamos a idéia tratada por Josué de Castro e aqui identificada como elemento central do surgimento do PAA. Aliar a produção ao consumo de alimentos e este processo romper com as “estruturas econômicas defeituosas”, apontada por Castro. A distribuição dos alimentos é elementar e possível de ser organizada, diferentemente dos fatores naturais, que são imprevisíveis, mas, isoladamente, não justificam a existência da fome.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Agricultura familiar e capitalismo no campo**. In: A questão agrária na década de 90. 4. ed. Porto Alegre-RS: Editora da UFRGS, 2004.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Anpocs, Campinas-SP: Ed. da UNICAMP, 1992. 275 p.

AMBROSINI, Larissa B.; FILIPPI, Eduardo E. **Da era do desenvolvimento ao desenvolvimento rural**: Sistemas produtivos localizados sob a perspectiva de Karl Polanyi. Redes, v.3, n.3, Santa Cruz do Sul-RS, set/dez. 2008.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. **Trabalho Coletivo e Educação**: Um estudo das práticas cooperativas do PCE - Programa de Cooperativismo nas Escolas na Região Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. 2. ed. Ijuí-RS: Unijuí, 2007. 264p.

ANJOS, Flávio Sacco dos. *et.al.* **Agricultura familiar e políticas públicas**: O impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. Revista de Economia e Sociologia Rural, v.42, n.3, Brasília-DF, 2004.

ALVEZ-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa Qualitativa e Quantitativa**. 2.ed. São Paulo: Editora Pioneira Thomson Learning, 2004. 203p.

BAHIA, Guilherme. **A Concentração da Terra não muda desde 1967**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51172.shtml>> acesso 17 fev. 2009. Folha de São Paulo, 2003.

BACEN – Banco Central do Brasil (2005) **Estatísticas econômicas do Brasil** disponível em <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)> Acesso em 17 ago. 2008.

BACHI, Luiz Carlos; CRHRISTENSEN, Teresa Neumann. **Cartografia Regional**. Santa Rosa-RS: Dom Bosco, 1984.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de Renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2006.2v, 446p.



CAPORAL, Francisco R. & COSTABEBER, José A. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável: Perspectivas para uma Nova Extensão Rural**. Porto Alegre-RS: Emater, 2000.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome. o dilema brasileiro: pão ou aço**, Rio de Janeiro-RJ: Antares, Achiamé, 1980.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**. Ensaio sobre os problemas de alimentação e de população no mundo. v.2. 4.ed., Brasiliense. São Paulo-SP, 1957.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 7.ed. Rio de Janeiro-RJ: Gryphus Editora, 1961.

COELHO, C. N. **70 anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)**. Revista de Política Agrícola, Brasília ano X, n.3. p.3-58, jul./set.2001.

CASSEL, Guilherme. **Políticas Públicas para agricultura familiar**. Encontro com corpo docente e discente do PGDR. Ministro do Desenvolvimento Agrário – MDA, Porto AlegreRS. Nov., 2008.

CHONCHOL, Jacques. **O Desafio Alimentar: a fome no mundo**. Tradução de Aley Cheuiche. São Paulo: Marco Zero, 1989.

CHRISTENSEN, Teresa N.S. **História do Rio Grande do Sul em suas origens missioneiras**. Coleção Ciências Sociais. Ijuí-RS: Ed.Unijuí, 2001.176p.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Resultado de Avaliação: Questionário por Entidade Beneficiária do PAA – Santo Ângelo/RS**, 2008.

CONTERATO, Marcelo Antônio. **A Mercantilização da Agricultura Familiar no Alto Uruguai/RS: Um estudo de caso do município de Três Palmeiras**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural - PGDR/ UFRGS, 2004.

COPETTI, Lúcia Daiane. **Fatores que Dificultam o acesso dos Agricultores Familiares às Políticas de Crédito Rural: O caso do Pronaf-Crédito no Município de Alegria/RS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural - PGDR/ UFRGS, 2008.

Crescimento Vegetativo. Disponível em < <http://www.infoescola.com/geografia/crescimento-vegetativo/> > Acesso em 14 ago. de 2009.

DESER - Departamento de Estudos Sócio-econômicos Rurais, Boletim eletrônico/Conjuntura agrícola: **Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) é regulamentado e valor do bônus começa a ser divulgado a partir de março de 2007.** Curitiba-PR, N°156, fev.2007. Disponível em < [www.deser.org.br](http://www.deser.org.br)> Acesso em 11 de nov. 2008.

DELGADO, Guilherme. & CARDOSO JR., José Celso. Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A previdência rural na década de 90. *In: LEITE, Sérgio (org). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil.*** Porto Alegre-RS: Ed.da Universidade/UFRGS, 2001.

\_\_\_\_\_ **Para a década de 90:** Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Planejamento, Brasília-RS: IPEA/IPLAN, 1989.

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

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. (p.16). *In: LEITE, Sérgio (et.al). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil.*** Porto Alegre-RS: Ed.da Universidade/UFRGS, 2001.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P.R.; OLIVEIRA, Jader José. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Texto para Discussão n.1145, Dez. 2005.

DUPAS, Gilberto; **O Mito do Progresso ou Progresso como Ideologia.** São Paulo-SP: Editora UNESP, 2006;

FAO - Food And Agriculture Organization Of The United Nations; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto.** Brasília-DF: FAO/INCRA, 2000.74p.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Situación de la Nutrición a Escala Mundial** - Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, out.2008.

FAO – *Food and Agriculture Organization Of The United Nations.* Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/icode/>> Acesso em 25 jun.2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais**. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. vol.18. Abril de 2000. Disponível em < <http://www.fgv.br/inovando/>> Acesso em 11 de nov. de 2008.

**FBSA** – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar. Disponível em < <http://www.fbsan.org.br/>> Acesso em 13 jan.2009.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE) SIEGFRIED EMANUEL HEUSER **FEEDADOS**. 1994-2006. Disponível em: <[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)> Acesso em 07 jan. de 2009.

FERREIRA, Léo da Rocha & GRYZAGORIDIS, Olívia Bertoche. **Impactos do Crédito Rural no Brasil**. In: XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER, Rio Branco-AC, julho de 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano; GONÇALVEZ, Carlos Walter Porto. **Josué de Castro: Vida e Obra**. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 176p.

FILIPPI, Eduardo Ernesto. **Reforma Agrária**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, nº 21, jun., 2000.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – **FAMURS – Informações Municipais**. Disponível em: <[www.famurs.com.br](http://www.famurs.com.br)> Acesso em 18 nov.de 2008.

GIORDANI, Mário Curtis. **História do Mundo Feudal**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1974.

GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Das Lavouras às Biotecnologias**: agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GORENDER, Jacob. Gênese e Desenvolvimento do Capitalismo no Campo Brasileiro. In: STÉDILE, João Pedro. *et al.* **A Questão Agrária na Década de 90**. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GRISA, Cátia & SCHNEIDER, Sérgio. **“Plantar pro gasto”**: a importância do autoconsumo entre as famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. Revista de Economia e Sociologia Rural. Brasília-DF. v. 46, n.2 , 2008.

GARCES, M.; Giraldez, S.; Goldar, M. R.; Albuquerque, M. C.; Riquelme, Q.; Buroni, T. **Democracia Y Ciudadanía En El Mercosur**. LOM Ediciones/Programa MERCOSUR Social y Solidário. Santiago, 2006.

GAZOLLA, Márcio. **Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Uma análise a partir da produção de autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural - PGDR/ UFRGS, 2004.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. **Mudanças de Concepção das Políticas Públicas para o Campo Brasileiro: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Universidade de Barcelona: Barcelona, 26 a 30 de mai.de 2008.

Historia das MISSÕES – Disponível em:

<<http://www.memorial.rs.gov.br/memorial/tempo.html>> Acesso em: 19 jun. de 2007.

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Cidades. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> acesso 02 dez.2008.

IPEA/IPLAN. **Para a década de 90: prioridade e perspectivas de políticas públicas**. Brasília-DF: Ministério do Planejamento, 1989.

IPEA - Instituto de Economia Econômica Aplicada. **IPEA mostra a queda da desigualdade**. disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=5141](http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=5141)> Acesso em jan.de 2009.

KAGEYAMA, Ângela & BERGAMASCO, Sônia. M.P. **Novos debates sobre a produção familiar no campo**. Campinas, SP: Unicamp. 1988, 23p.

LEITE, Sérgio (org). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed.da Universidade/UFRGS, 2001.

MALUF. Renato Sérgio Jamil. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MASSUQUETTI, Angélica; MIELITZ NETTO, Carlos G. A. **O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira**. Estudos do CEPE (UNISC), Santa Cruz do Sul (RS), v. 9/10, 1999. p.109-125.

MATTEI, Lauro. O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar: antecedentes concepção e composição geral do programa. *In: Avaliação de Política de Aquisição de Alimentos*. Brasília-DF: IPEA, 2007.

MAPA/CONAB – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos: Legislação básica**. Disponível em <[www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa\\_legislacao](http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_legislacao)> Acesso em 02 jun. 2009.

MARSDEN Terry K. *et al.* **Rural Futures: Constructing the Countryside and its Regulation**. Sociologia Ruralis, ISSN 0038-0199. Vol.39,n4, 1999.

MARSDEN Terry K. **Beyond Agriculture?** Regulating the New Rural Spaces. Journal of Rural Studies, Vol.11, n.3, Elsevier Science, 1995. p.285-296.

MANUAL DE CRÉDITO RURAL – MCR. Disponível em: [http<www.mda.gov.br/saf/arquivos/0706117993.doc>](http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/0706117993.doc)Acesso em 20 de Dez. de 2008.

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/SAF. **Manual de Crédito Rural – MCR**. Brasília-DF, Julho de 2008.

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san>> Acesso em 24 de mai. de 2007.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar**. Guilherme Cassel em palestra proferida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR, em nov. de 2008 (b).

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Mais Alimentos: Um Plano da Agricultura Familiar para o Brasil – Plano Safra da Agricultura Familiar 2008/09**, Cartilha, 24p. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/0834517738.pdf>> Acesso em 05 de dez. de 2008.

MOC - Manual de Operações da CONAB. **Titulo 06 - Aquisições do Governo Federal-AGF e Empréstimos do Governo Federal – EGF**. Disponível em < <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php> > Acesso em 22 de jan. de 2009.

MOREIRA, Crispim. **Soberania Alimentar e Alimentação Adequada**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Artigo / Portal do MDS, 2008.

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

MÜLLER, Ana Luiza. *et all.* A Inovação Institucional e a Atuação dos Atores Locais na Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleos de Estudos Rurais. V.7.n.27, 2007b. 228 p.

PROJETO FOME ZERO - PFZ: **Uma proposta política de combate à fome no Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.128p.

\_\_\_\_\_. Revista de Política Agrícola. **“70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)”**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento /Secretaria de Política Agrícola-SPA. Ano X , jul/ago de 2001.

\_\_\_\_\_. INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **O que é módulo fiscal?** Disponível em <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)> Acesso em 20 de fev. de 2009.

NATALINO, Marco Antonio C. **A Amostragem na Pesquisa Social: Enfoques Quantitativos e Qualitativos**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-graduação em Sociologia, Trabalho Metodologia de Pesquisa I. Porto Alegre-RS, 2004.

PEDRO-PONS, Augustín. **Enfermidades por Insuficiência Alimentícia**, 1940.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **Segurança Alimentar como Princípio Orientador de Políticas Públicas: Implicações e Conexões para o caso brasileiro**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Departamento de Ciências Sociais e Humanas, CPDA/UFRRJ, 1998.

PLOEG, Jean Douwe Van Der. **Camponeses e Impérios Alimentares: Lutas por Autonomia e Sustentabilidade na Era da Globalização**. Tradução Rita Pereira–Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008a.

PLOEG, Jean Douwe Van Der. **Campesinato e Sistemas Agro-alimentares na Sociedade Pós-Industrial**. Aula da Disciplina DER 315, PGDR/UFRGS. Porto Alegre-rs. nov. 2008 b.

PRADO JUNIOR, Caio. **A questão agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

PM – Prefeitura Municipal de São Pedro do Butiá. **Jornal de Olho na Escola**. Disponível em: [www.saopedrodobutia.rs.gov.br](http://www.saopedrodobutia.rs.gov.br). Acesso em 13 mai. 2009.

PRETTO, José Miguel. **Amplitude e Restrições ao Acesso ao PRONAF Investimento no Rio Grande do Sul** - Um estudo de três operações de financiamento envolvendo Cooperativas de Crédito Rural, Cooperativas de Produção Agropecuária e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural - PGDR/ UFRGS, 2005.

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

RENTING, Henk; MARSDEN. Terry; BANC, Jo. **Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development**. *Environment and Planning A*.35, 2003. p.393-411.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. Ed.AMPUB Comercial Ltda. 1985.

SCHNEIDER, Sergio. **É Hora de Mudanças**. Entrevista ao Jornal da Federação dos Trabalhadores na Agricultura - FETAG, Porto Alegre-RS. p.3, 2008.

SCHNEIDER, Sergio. MATTEI, Lauro & GAZOLLA, Ademir Antonio. **Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, disponível em: < <http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>> Acesso em 20 de fev. 2009.

SCHNEIDER, Sérgio. KUNRATH, Marcelo. MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p.21-50.

SCHNEIDER, Velida (Coord). **São Pedro do Butiá: Cem anos construindo sua história**. Cerro Largo-RS: Integração, 2007.

SDT – **Secretaria de Desenvolvimento Territorial** / MDA. Disponível em: <[www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt)> Acesso em 07 de dez. de 2008.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas-SP: UNICAMP. Instituto de Economia, 1996. 217 p.

SILVA NETO, B.; FRANTZ, T. A formação histórica dos sistemas agrários do Rio Grande do Sul. *In*: SILVA NETO, B.; BASSO, D. (Coord.). **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul**: análise e recomendações de políticas. Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2005. p. 27-92.

SONNINO, Roberta; MARSDEN, Terry; **Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe** *Journal of Economic Geography*, nº06, pp.181-199, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. *Sociologias*, ano 8,n.16: Porto Alegre-RS, 2006, p.20-45.

SPOLADOR, H.F.S. **Reflexões sobre a Experiência Brasileira de Financiamento da Agricultura**. Dissertação de Mestrado. ESALQ-USP, 2001.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994. 322 p.

TESCHE, Wladimir. **Relações de Reciprocidade e Redes de Cooperação no desempenho Socioeconômico da Agricultura Familiar**: O caso dos produtores de leite de Sete de Setembro, RS. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural - PGDR/ UFRGS, 2007.

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

TÉOFILO, Rodolfo. **A Fome / Violação**. (Organização de Otacílio Colares) Vol. II Livraria José Olympio Editora. Rio de Janeiro, 1979.

TAKAGI, Maya; BELIK, Walter. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: entre a caridade e os gastos sociais. *In*: VII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural (ALASRU), Quito/Equador: Anais, 2006. 24p.

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. **Projeto de Desenvolvimento do Agronegócio Regional**. São Luiz Gonzaga/RS, 2003.

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. **Estudo de Viabilidade Econômica da Produção Agrícola Familiar/Corede Missões**: Projeto de Pesquisa. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS. Edital FAPERGS, 001/2005. Processo n.0519130, Santo Ângelo/RS, 2007.



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

VIA CAMPESINA - **Direitos, políticas e marco legal.** disponível em: < [http://www.viacampesina.org/main\\_sp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=419&Itemid=38](http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=view&id=419&Itemid=38) > , Acesso em dez. 2008.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: **Agricultura Familiar.** 2.ed. Passo Fundo-RS: EDIUPF, 1999. p.21-55.

ZANETTI, Cândida; MENASCHE, Renata. Segurança Alimentar, substantivo feminino: mulheres agricultoras e autoconsumo. In: **A agricultura familiar à mesa: Saberes e práticas da alimentação do Vale do Taquari.** (org) Renata Menasche. Porto Alegre-RS: Ed.UFRGS, 2007. p.130-141.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Políticas Públicas e Arranjos Institucionais:** o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). In: VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção. Fortaleza-CE, 2007.

**APÊNDICE A: Guia de entrevista aplicado à entidades/lideranças locais**

Entrevistado:

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Sobre a participação do Entrevistado:**

1- Instituição:

2- Est.civil:

3- idade:

4- Escolaridade:

5- Há quanto tempo ocupa a função?

6- Qual a participação da Instituição na implementação do PAA?

7- De que forma são tomadas as decisões?

8- Participa de conselhos? ( ) não ( ) sim, quais:

9- Qual a frequência de reuniões, relacionadas ao PAA?

( ) 1 vez por semana ( ) 2 vezes ao mês ( ) uma vez ao mês ( ) outro

10 – De que forma a Instituição ao qual pertence, teve participação nas atividades (definições, assist. téc., apoio, decisões, etc..) de implantação do PAA no município?

11- O que considera sobre o PAA , é importante, quais os resultados que até então pode visualizar?

12- O que considera fundamental para que o programa tenha sua manutenção após término dos convênios? Quais sugestões você daria?

13- Você poderia sugerir uma pessoa que deveria entrevistar?

## **APÊNDICE B: Guia de entrevista aplicado à entidade executora do PAA**

Nome da Instituição: \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Entrevistado (função): \_\_\_\_\_

1 - Escolaridade:

2- idade:

3- Est.civil:

4- Qual ano de fundação da Instituição:

5- N° de sócios:

6- Breve caracterização/histórico da entidade:

7- Breve caracterização dos sócios:

8- A instituição fornece apoio técnico aos associados? De que forma?

9-Sobre o PAA:

9.1- Qual o n°de agricultores beneficiários?

9.2- quais os produtos adquiridos?

9.3- Qual (is)modalidade (s) do PAA a entidade acessou? Valores conveniados e qual o período de execução?

9.4- De que forma foi constituída a demanda do Projeto?

9.5- Quais as dificuldades encontradas? Conseguiram superá-las, como?

9.6- Quais principais dificuldades encontradas na implementação do Programa?

9.7- Quais outras instituições colaboraram para a realização do programa no município? De que forma?

9.8- O PAA está contribuindo para a dinamização da renda agrícola? Qual a relação com as atividades tradicionais ou principais do município antes da execução do Programa?

9.9-Quais perspectivas você tem sobre o PAA, após término do convênio?Que ações estão sendo desenvolvidas para permanência das aquisições?

10 – Aspectos ambientais (como produção agroecológica, destino de dejetos, preservação de mananciais, etc.) são observados na priorização dos beneficiários?

## APÊNDICE C: Guia de entrevista aplicado aos agricultores beneficiários

Entrevistado: \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

1- Escolaridade: \_\_\_\_\_ 2-Idade: \_\_\_\_\_ 3- Est.civil: \_\_\_\_\_

4- Nº Filhos dependentes: \_\_\_\_\_

5- Principal fonte de renda da família?

5.1- Rural: ( ) Agricultura , cultivo de .....

( ) pecuária , criações de .....

( ) outra, qual? .....

5.2- Não-rural: ( ) serviço público ( ) aposentadoria ( ) outra, qual .....

6- Área da propriedade (ha), cultivada e não cultivada:

7- Mão-de-obra: ( ) Familiar

( ) contratada, de que forma: ( ) eventual ( ) diarista ( ) outra .....

### Aspectos Sociais:

8- Bens que possui (geladeira, TV, telefone, etc.):

9- Participa de conselhos municipais ( ) não ( ) sim, qual(is).....

10- É sócio da COOPERBUTIÁ, ou de outra cooperativa? Há quanto tempo?

11- É sócio do STR (Sindicato dos Trabalhadores Rurais) ?

12- Fonte de água: ( ) Tratada poço artesiano ( ) Fonte (vertente)

( ) Encanada não tratada ( ) outro .....

13- Saneamento básico: ( ) fossa séptica ( ) poço “negro” ( ) outro .....

### Sobre o PAA:

11- De que forma foi implementado o PAA, você participou na tomada de decisões sobre aspectos relacionados a épocas de entrega, quantidades, valores, entregas, etc.?

12- O que identifica como dificuldade no processo de implantação do PAA? O que sugere para que seja melhorado?

13- Quais produtos comercializa no PAA?

14- Quais os produtos que compõem a base alimentar da família?

15- Sistema de produção: ( ) agroecológico ( ) convencional ( ) em transição

16- O PAA tem ajudado a melhorar a renda da família? Quais perspectivas de manutenção das aquisições você visualiza?

**APÊNDICE D: Guia de entrevista aplicada aos agricultores não - beneficiários**

Entrevistado:

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

1-Escolaridade:

2- idade:

3- Est.civil:

4- Principal fonte de renda da família?

4.1- Rural: ( )Agricultura , cultivo de .....

( )pecuária , criações de .....

( ) outra, qual? .....

4.2- Não-rural: ( ) serviço público ( ) aposentadoria ( ) outra, qual .....

5- Tamanho da propriedade (há):

6- Conhece o PAA ?

7- Por que não participou do Programa?

( ) Não se enquadrou nas normas ( ) Não sabia

( ) Preço baixo dos produtos ( ) Outra situação.....

Atribui alguma dificuldade na sua forma de comercializar seus produtos?

8- Participa de conselhos municipais ( ) não ( ) sim, qual(is).....

9- É sócio de alguma cooperativa? Qual? Há quanto tempo?

10- É sócio do STR (Sindicato dos Trabalhadores Rurais) ?

11- Que considera sobre o PAA e o que sugere para que mais pessoas possam ter acesso ao mesmo?

**APÊNDICE E: Lei 11.947 de 16 de junho de 2009**

Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica

**Artigo 14.** Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

Fonte:

Diário Oficial da União, ISSN 1677-7042, n° 113, quarta-feira, 17 de junho de 2009.

## ANEXOS A - Fotos da pesquisa de campo



Alimentos na Cooperbutiá



Grupo de mulheres entregam alimentos ao PAA



Produtos que compõem a cesta de alimentos do PAA



Centro Social de uma comunidade do interior



Reunião da Cooperbutiá com grupo beneficiários consumidores (Ecos do Verde, Santo Ângelo/RS)



Artesanato produzido pelos beneficiários consumidores.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)