

LIMITES PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NOS ASSENTAMENTOS RURAIS DE ARARAS/SP

Fernando Rabello Paes de Andrade¹

Julieta Teresa Aier de Oliveira²

Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo³

Resumo: A questão central desse estudo foi a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos rurais. Para tanto, foi realizado um estudo de caso em três assentamentos localizados no município de Araras, estado de São Paulo, onde a implementação do PAA se deu em 2008 por iniciativa dos agricultores familiares assentados (Associação "Terra Boa"). Em 2011, a operacionalização do Programa passou para a Cooperativa de Apicultores e Agricultores Familiares de Araras e Região (Coaf), o que trouxe mudanças significativas nos sistemas de produção e na organização social das famílias. Buscou-se analisar os principais aspectos positivos e os que limitaram o desenvolvimento do PAA nos assentamentos rurais. Dentre os resultados positivos, verificou-se o aumento da renda dos agricultores, o incremento e diversificação da produção e a maior inserção no mercado dos produtos das famílias assentadas. Por outro lado, não houve um acompanhamento adequado das mudanças em curso por parte da Cooperativa responsável pelo PAA e do serviço oficial de Ater; e a participação dos agricultores na gestão do Programa foi baixa, o que compromete o potencial transformador do PAA no sentido do empoderamento das famílias assentadas.

¹Doutorando na Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); fernando.rabello.paes@gmail.com.

²Pesquisadora Doutora da Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); julieta@feagri.unicamp.br.

³Professora Doutora da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); vanilde@yahoo.com

Palavras-chave: Política Pública; Desenvolvimento Rural; Sistemas de Produção.

***Abstract:** The central issue of this study was the implementation of Food Acquisition Program – FAP (PAA) in rural settlements. For this purpose, it was conducted a case study in three settlements located in the municipality of Araras, Sao Paulo state, in which the implementation of FAP occurred in 2008 on the initiative of settled family farmers ("Terra Boa" Association). In 2011, the operation of the Program switched to the Beekeepers and Family Farmers from Araras and Region Cooperative (COAF), which brought significant changes in production systems and social organization of families. We have sought to analyze the main positive aspects and others that limited the development of FAP in the rural settlements. Among the positive results, we can point to the increase of farmers' income, the increase and diversification of production and greater market integration of products of settled families. On the other hand, there was no proper monitoring of ongoing changes by the Cooperative responsible for FAP and the official service of technical assistance and rural extension; and the participation of farmers in the management of the Program was low, undermining the transformative potential of FAP in the direction of the empowerment of settled families.*

Keywords: Public Policy; Rural Development; Production Systems.

Introdução

Passados dez anos da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁴, torna-se urgente uma avaliação do mesmo durante esse período, assim como análises mais pontuais (temáticas e regionais), como as que já vêm sendo feitas através de diversos estudos de caso publicados. O presente estudo visa contribuir para essa avaliação no que tange o conhecimento da implementação do PAA nos assentamentos rurais.

O PAA foi concebido no contexto do grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero⁵, que pretendiam realizar ações no âmbito da política

⁴O PAA foi criado através do artigo 19 da Lei 10.696, de 2 de julho de 2003.

⁵O Programa Fome Zero surge no Brasil no início dos anos 2000 num contexto de "profundas transformações societárias e de alterações na proteção social destinada particularmente

agrícola e da política de segurança alimentar. Com isso contribuía para o combate à fome – num debate nacional que estava em consonância com uma política global – através do incentivo à agricultura familiar, vinculando a comercialização dos produtos no âmbito local e regional à distribuição dos mesmos para grupos sociais em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (MATTEI, 2007).

O PAA possui três objetivos: (i) o incentivo à agricultura familiar, através da criação de um mecanismo de compra institucional; (ii) a distribuição de alimentos para grupos sociais em situação de insegurança alimentar; e (iii) a formação de estoques estratégicos.

Já fazia parte do documento do Instituto da Cidadania (2001) uma avaliação da necessidade de intervenção do Estado nesse sentido, visando: "(i) ampliar a demanda de alimentos por parte da população em situação de vulnerabilidade social; (ii) incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, por meio do apoio à agricultura familiar, do incentivo à produção para o autoconsumo e de um conjunto de medidas de política agrícola que tenham a segurança alimentar e nutricional da população enquanto um objetivo estratégico; e (iii) implantar programas emergenciais para atendimento daquela parcela da população excluída do mercado de trabalho" (SCHMITT, 2005, p.79).

Zimmermann (2007) salienta a importância da existência de uma conjuntura política favorável, uma "vontade política", para que seja possível a criação de uma política pública diferenciada, contribuindo para sua institucionalização. Junto a isso, a autora afirma o protagonismo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), com suas reflexões acerca dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional, como maior responsável pela implementação do PAA.

Alguns autores (DELGADO, CONCEIÇÃO, OLIVEIRA, 2005; SCHMITT, 2005) identificaram uma "dupla função" no PAA, qual seja, a de integrar a política agrícola relacionada à agricultura familiar e a política de segurança alimentar". É possível visualizar essa intenção no próprio caput da Lei. A política

⁵(cont.) aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social" (YASBEK, 2004:104). Vale lembrar também a tendência da década anterior de tratar a pobreza e a desigualdade social através da filantropia e da solidariedade social, num verdadeiro movimento de privatização da seguridade social, em consonância com o neoliberalismo então em franca implementação no país. Dessa forma, pode-se dizer que o Programa Fome Zero resgata o sentido público de proteção social.

agrícola tratando de criar uma demanda institucional para os produtos da agricultura familiar, ou seja, uma garantia à comercialização, algo até então inexistente para esse segmento⁶. A política de segurança alimentar, por sua vez, na formação de estoques estratégicos e no atendimento aos segmentos da população em situação de vulnerabilidade social, especialmente no tocante à alimentação. Podemos dizer, assim, que são aspectos inovadores, no PAA, o apoio à comercialização no âmbito da agricultura familiar e sua relação com a política de segurança alimentar.

É importante salientar que tais mecanismos, integrados, foram concebidos já no âmbito do Projeto Fome Zero, lançado pelo Instituto da Cidadania em 2001 como subsídio para o que viria a se tornar a principal bandeira do primeiro governo Lula. Aparecem, depois de constituído o governo, nas Diretrizes do Plano Safra 2003/2004 que, por sua vez, são convertidas em atos normativos, sendo um deles a Lei 10.696 (DELGADO, CONCEIÇÃO, OLIVEIRA, 2005), num "contexto fortemente marcado pelo esforço de implantação de um conjunto abrangente de políticas de combate à fome e à exclusão social" (SCHMITT, 2005, p.78).

Para Mattei (2007, p.2), a finalidade do Programa é o fortalecimento da agricultura familiar, especialmente a camada de "produtores que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para agregar valor à produção, através de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores". Para Souza e Vaitsman (2007), além da função de abastecimento, o Programa busca incrementar a renda do agricultor familiar.

Dois aspectos são fundamentais no Programa: (i) a instituição de instrumentos de aquisição de produtos da agricultura familiar baseados em preços de referência diferenciados para esse segmento; e (ii) a possibilidade de essa aquisição ser feita sem a necessidade de licitação, por meio do mercado institucional, significando a estruturação de novos circuitos de comercialização.

Ora, ambos aspectos beneficiam a agricultura familiar e revelam a intervenção do Estado no sentido de fazê-lo: numa escala local, através da regulação dos preços regionais, por exemplo, e, numa escala mais abrangente, através do tratamento diferenciado à agricultura familiar (SCHMITT, 2005).

⁶"Isso significaria para o programa de aquisições: i) ser um pólo estruturante de demanda institucional para a produção familiar – algo que inexistia (e ainda inexistente) no Pronaf, e por isso torna este programa cheio de riscos para o tomador de crédito; e ii) prover subvenções ao consumo de alimentos básicos às populações em situação de forte risco alimentar" (DELGADO, CONCEIÇÃO, OLIVEIRA, 2005).

É importante também destacar o fortalecimento da relação produtor-consumidor estabelecida pelo PAA, através da criação dos estoques estratégicos e, principalmente, da distribuição dos alimentos aos grupos sociais em situação de risco alimentar. Tal esforço não se restringe a esse Programa, mas é notável que o contemple enquanto política pública. Nos últimos anos, tem-se evidenciado que a aproximação entre produtores e consumidores favorece a consolidação de canais de comercialização, especialmente em circuitos curtos, beneficiando a agricultura familiar.

Passados alguns anos da criação do Programa, Mattei (2007) informa que o PAA já estava presente em praticamente todos os estados do país, havendo maior expressão, contudo, onde a "agricultura familiar é extremamente relevante", se referindo principalmente às regiões Nordeste e Sul naquele momento.

Diversos estudos acadêmicos buscaram apreender a multiplicidade de condicionantes que influenciam na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios e, de forma mais geral, nos Estados, bem como os impactos do Programa na realidade dos atores envolvidos, especialmente os agricultores familiares, enquanto beneficiários fornecedores, e os grupos sociais em situação de risco alimentar, enquanto beneficiários consumidores.

Com relação à disponibilidade de informação para que os agricultores pudessem participar do PAA, por exemplo, Rocha et al. (2007) encontraram, na Bahia, uma correlação entre o acesso ao Pronaf⁷ e o maior acesso a informações sobre o PAA. Tudo parece indicar que o acesso a uma política pública facilita a "compreensão e o envolvimento com outras iniciativas de caráter semelhante". Já Doretto e Michellon (2007) apontam que, no Paraná, existia uma facilidade de expansão do Programa devido à organização dos agricultores em um movimento social, o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Isso indica, de alguma forma, que esse tipo de organização facilita não apenas a implementação do Programa mas, muito provavelmente, o acesso às informações sobre o Programa.

Os mesmos autores fazem uma distinção, no que concerne ao conhecimento sobre o Programa, entre os beneficiários fornecedores e os agricultores não beneficiários. Enquanto os beneficiários avaliam seu conhecimento sobre o Programa de "regular" a "bom", os não beneficiários parecem entender pouco a proposta governamental.

⁷Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Martins e Cavalcanti (2007) apontam que não basta apenas o acesso à informação sobre o Programa, é preciso compreender a proposta. Tal afirmação é corroborada pelo fato de que a mais baixa escolaridade foi encontrada entre os agricultores não beneficiários do Programa, demonstrando um certo grau de seletividade do PAA em relação aos agricultores familiares mais preparados. É preciso, por outro lado, relativizar essa constatação. Ainda que verdadeira, é preciso verificar outros elementos do contexto estudado para compreender até que ponto a menor escolaridade significa, de fato, menor compreensão. É possível imaginar, por exemplo, que tanto os agricultores mais escolarizados quanto as organizações dos agricultores cumpram a "função" da escola, no sentido de auxiliar os menos escolarizados na compreensão da política.

Isso tudo supõe um processo de implementação do PAA que busque efetivamente agregar os agricultores em torno de uma proposta que funcione e melhore com o tempo. Antunes e Hespanhol (2011) nos chamam a atenção para a possibilidade de haver o favorecimento de alguns produtores, quando se verificam distinções entre beneficiários e não beneficiários sem motivos aparentes, especialmente se entre os beneficiários estão enquadrados os que apresentam maior escolarização, nível econômico mais elevado e maior área cultivada, dado que a finalidade do PAA é "buscar fortalecer os agricultores familiares, especialmente aquela camada deste segmento de produtores que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para agregar valor à produção, através de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores" (MATTEI, 2007b, p.1).

Outro aspecto, além da falta informação sobre o Programa e a pouca compreensão da proposta, que dificulta a participação dos agricultores está relacionado à qualidade dos produtos. Uma vez que o PAA exige produtos que atendam a um rol de especificações, alguns agricultores deixam de participar pois não logram atendê-lo. Rocha et al (2007), na Bahia, e Martins e Cavalcanti (2007), no Rio Grande do Norte, observaram que esse foi o principal motivo apontado pelos não beneficiários para não estarem participando; Doretto e Michellon (2007) mostraram que, no Paraná, esse foi o segundo motivo mais importante, atrás apenas da questão da documentação. Segundo Martins e Cavalcanti (2007), isso se deve ao fato de que, ao menos na região nordeste do Brasil, o segmento da agricultura familiar que o PAA se propõe a apoiar utilizar baixo grau de tecnologia. Esse aspecto traz consigo a necessidade de se pensar na assistência técnica: sua ausência, incapacidade ou falta de entrosamento com as instituições responsáveis pela operacionalização do PAA, já que os agricultores

mais fragilizados e com menos capacidade produtiva, que seriam os alvos prioritários da política, são os mais afetados.

De forma geral, entende-se que a existência de uma organização, seja uma associação, uma cooperativa ou mesmo um tipo informal, contribui diretamente para a implementação do PAA na localidade, tanto é que a ausência dessas organizações se constitui em um entrave para a implementação do Programa (ALMEIDA, FERRANTE, 2009). O trabalho de base garante o envolvimento dos agricultores, pois parece haver um entendimento de que dificilmente eles conseguirão alcançar resultados satisfatórios sozinhos (DORETTO, MICHELLON, 2007). A existência dessas organizações não pode, porém, como bem pontuado por Rocha et al (2007, p.21), "se constituir em um elemento de exclusão, já que são justamente aqueles com organizações representativas mais frágeis (ou mesmo sem organizações) que mais dificuldades possuem nas relações com o mercado".

Nesse sentido, quando não existe organização ou quando ela é muito "frágil", o PAA contribui para esse processo organizativo, estimulando a formação de cooperativas e exigindo documentação adequada dos agricultores familiares. Em alguns casos, atribui-se a essas organizações a iniciativa de se construírem articulações que permitam a implementação do PAA.

Antunes e Hespanhol (2011) observaram que as organizações sociais potencializam a participação coletiva e que, a partir de um interesse inicial, que seria, no caso, a participação no Programa, cria-se um estímulo para o desenvolvimento de outras estratégias coletivas, como, por exemplo, para aquisição de máquinas e equipamentos e mesmo para iniciar o cultivo de um novo produto. Tal observação reflete, de fato, os benefícios advindos da organização social e é bastante relevante que o PAA tenha algum tipo de impacto nesse processo, como parece estar sendo verificado na realidade.

É preciso considerar, como sugere Marinho e Fialho (2012), que nem sempre a formação de novas estruturas organizacionais dos agricultores familiares ou o seu fortalecimento reflete um entendimento de que esse formato é o ideal. Esse processo pode significar tão e somente a necessidade de adequação às exigências do Programa, pela conveniência e vantagens advindas da participação no mesmo, ou melhor, as vantagens vislumbradas, num primeiro momento.

A comercialização é um dos aspectos mais importantes relacionados ao Programa de Aquisição de Alimentos e, muitas vezes, lembrado como sendo a sua principal característica. Com a criação da demanda institucional de produtos da agricultura familiar, se estabeleceram canais de comercialização que não mais

dependem de intermediários, os chamados "atravessadores", que costumam pagar um preço bastante baixo pelos produtos (MARTINS, CAVALCANTI, 2007), sendo, em alguns casos, abaixo do custo de produção (CARNIELLO et al., 2007). Em alguns casos, os intermediários eram o principal destino da produção (ROCHA et al. 2007; CARNIELLO et al. 2007).

Alguns estudos apontam que o PAA foi responsável pela criação de novos canais de comercialização (DORETTO, MICHELLON, 2007; ALMEIDA, FERRANTE, 2009). Um aspecto importante, porém nem sempre lembrado, é que o próprio PAA se caracteriza como um novo canal de comercialização (MARTINS, CAVALCANTI, 2007; MATTEI, 2007b), especialmente em situações em que a venda dos produtos se constitui como um dos principais problemas enfrentados pela agricultura familiar. É bem verdade que o acesso a outros canais que não o PAA é um aspecto fundamental para a consolidação da comercialização, que não ficaria assim dependente de uma política de governo.

Segundo Mattei (2007b), as organizações da agricultura familiar, ao longo dos anos 1990, procuraram sistematizar as experiências em comercialização a fim de enfrentar os problemas encontrados. Mas devido à falta de políticas públicas específicas, muitos desses problemas não se resolveram e a comercialização se caracterizou como um dos gargalos para os projetos de desenvolvimento da agricultura familiar. Daí a importância de uma política como o PAA.

Os principais impactos do programa sobre os sistemas de produção agropecuários são: a expansão da área de produção, a introdução de novos produtos, a diversificação (DORETTO, MICHELLON, 2007; MARTINS, CAVALCANTI, 2007; MATTEI, 2007b; MARINHO, FIALHO, 2012; SALGADO et al., 2012), o aumento do nível tecnológico na condução das lavouras (DORETTO, MICHELLON, 2007; MARTINS, CAVALCANTI, 2007) e a melhoria da qualidade da produção (MARINHO, FIALHO, 2012). Nesse cenário de transformações, é interessante observar que apenas Marinho e Fialho (2012) destacam que a diversificação e a melhoria da qualidade da produção têm impacto sobre o autoconsumo das famílias de agricultores, que passam a realizar uma dieta alimentar mais estruturada. Nos outros casos, a abordagem é sobre melhoria na alimentação das famílias apoiadas pelas instituições beneficiárias, mas é preciso ter em conta que diversos grupos sociais que estão nas áreas rurais também se encontram em situação de vulnerabilidade, podendo ser enquadrados como público prioritário para ações que visam à segurança alimentar.

Por fim, com relação à renda dos agricultores, pode-se dizer que em todos

os casos houve um aumento a partir do momento em que a família passava a participar do PAA, ainda que com diferenças entre os agricultores mais ou menos estruturados, entre os que acessam e os que não acessam o PAA, entre os que possuem e os que não possuem outras fontes e renda e se essas fontes são provenientes de atividade exercidas dentro ou fora do estabelecimento agropecuário.

O objetivo deste artigo foi analisar a implementação do PAA em assentamentos rurais através de um estudo de caso. Em Araras, município do interior do estado de São Paulo, a iniciativa da implementação do PAA foi da Associação de Agricultores Familiares dos Assentamentos Rurais de Araras "Terra Boa", formada por agricultores dos assentamentos Araras I, II e III, no ano de 2008 (SANCHES, PIMENTEL, 2010). Em 2010, houve uma mudança na diretoria da Associação, fato que determinou a descontinuidade na gestão do PAA, que passou para a Prefeitura de Araras. Nesse contexto, a Associação dos Apicultores de Araras e Região interessou-se pelo Programa e, incentivada pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (Cati)⁸, criou a Cooperativa de Apicultores e Agricultores Familiares de Araras e Região (Coaf) e passou a ser responsável pela operacionalização do PAA junto aos agricultores familiares assentados e não assentados do município.

⁸A CATI é um órgão ligado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo.

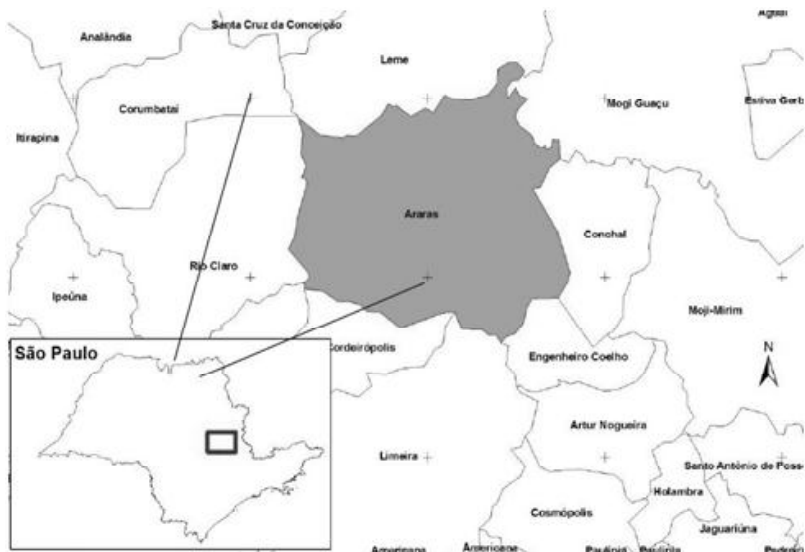


Figura 1 – Localização do Município de Araras (SP)
Fonte: Tôsto *et al.*, 2010.

Os assentamentos Araras I, II e III surgiram em épocas distintas. As áreas I e II foram criadas em 1983, de forma paralela à criação do primeiro bairro urbano da zona leste do município, enquanto que a área III surgiu em 1995 (ITANI, 2005). Essas áreas foram implementadas dentro de uma propriedade da antiga Ferrovias Paulista S/A (Fepasa), o Horto Florestal Loreto, a partir da negociação dos trabalhadores rurais de Araras com o Governo Estadual das respectivas épocas. Essa negociação, por sua vez, no caso das áreas I e II, foi fomentada pela trajetória dos "sem terra" de um município próximo, Sumaré, em sua busca por uma propriedade que pudesse ser destinada à criação de um assentamento. A primeira propriedade ocupada foi no município de Araraquara, de onde foram expulsos, depois se dirigiram para Araras e ocuparam a área do Horto Loreto. Com a repressão policial, os "sem terra" foram novamente expulsos, porém, sua mobilização garantiu, em negociação junto Governo do Estado, a conquista de uma área definitiva em Sumaré. Essa passagem dos "sem terra" por Araras despertou o interesse do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araras, que requereram, junto ao Governo do Estado, a criação de um assentamento destinado aos trabalhadores rurais locais, o que se concretizou em 1983. Já o assentamento Araras III tem origem na ocupação das terras da

Fepasa por famílias moradoras dos bairros urbanos da região leste e do entorno rural de Araras (ITANI, 2005).

Material e Métodos

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, incluindo levantamento junto às instituições atuantes em nível local – a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" (Itesp), a Cati e a Coaf. Buscou-se também levantar informações acerca do PAA em nível nacional, a fim de possibilitar uma análise contextualizada. Um questionário semiestruturado foi aplicado junto a todas as famílias dos assentamentos Araras I, II e III, que possuíam à época, respectivamente, 6, 14 e 46 famílias, entre os meses de dezembro de 2011 e fevereiro de 2012. O questionário continha questões que auxiliaram na caracterização das famílias assentadas e dos seus sistemas de produção. O processo de implementação do PAA nos assentamentos, assim como as características da operacionalização do Programa em nível local, foram levantados através de entrevistas em profundidade orientadas por roteiro pré-estabelecido e com registros gravados dos depoimentos orais (QUEIROZ, 1988) junto a dois dirigentes da Coaf e a nove agricultores assentados, sendo que oito participavam do PAA e um era o representante da Associação "Terra Boa". Essa etapa foi realizada entre os meses de junho e setembro de 2012 e possibilitou a coleta de informações detalhadas e uma descrição confiável do concreto, a partir da proximidade estabelecida entre pesquisador e informante, o que expressa o grau de confiabilidade do método (RICHARDSON, 1999).

Resultados e Discussão

O PAA em Araras encontrava-se ainda em fase inicial de implementação quando a pesquisa foi realizada, pois estava em curso o segundo projeto na modalidade "Doação Simultânea". Na passagem da operacionalização do PAA pela Associação "Terra Boa" para a operacionalização pela Coaf, houve uma mudança importante para o desenvolvimento do Programa no município que foi o envolvimento dos agricultores assentados, pois nenhum deles era, nem se tornou, sócio da Coaf. Assim, existia uma diferenciação entre a gestão do Programa, a cargo da Cooperativa e seus sócios (produtores de mel principalmente), e os fornecedores assentados. Tal diferenciação se expressava de, ao menos, três formas na realidade estudada. Primeiramente, na relação entre essas duas partes, sendo que a primeira adotava uma postura assistencialista na prestação dos serviços relacionados à operacionalização do PAA e a segunda adotava uma

postura passiva como resposta a isso. Em segundo lugar, na participação dos agricultores no Programa, através da Coaf, contribuindo, portanto, para o seu crescimento, sem que pudessem, legalmente, usufruir desse crescimento, afinal não eram sócios. Em terceiro lugar, como será visto adiante, no fluxo precário de informações entre Coaf e os agricultores assentados.

Existia uma mobilização em prol do PAA, notadamente dos agricultores, que se apoiavam mutuamente com o objetivo de incluírem outros agricultores no Programa e de melhorarem a qualidade dos seus produtos, mas o aspecto institucional permanecia enfraquecido. Tendo isso em conta, foi constatado que as ações da Cooperativa relacionadas ao desenvolvimento do PAA no município se restringiam aos aspectos mais básicos da operacionalização. Como observaram Marinho e Fialho (2012), nem sempre a formação das novas estruturas organizacionais dos agricultores familiares ou o seu fortalecimento reflete um entendimento de que esse formato é o ideal. Esse processo pode significar tão e somente a necessidade de adequação às exigências do Programa, pela conveniência e vantagens advindas ou vislumbradas da participação no mesmo.

Havia um atraso de dois meses no pagamento para o agricultor das mercadorias entregues e, nesse contexto, o mais prejudicado era o agricultor que dependia financeiramente das entregas feitas para o PAA. Dessa forma, o atraso no pagamento exigiu do agricultor assentado uma capacidade de planejamento que deveria ter sido, ao menos em parte, exercida pela Coaf, especialmente quando esse atraso vinha acompanhado de orientações técnicas que não contemplavam todos os aspectos envolvidos no planejamento da produção e de falta de informações sobre o funcionamento do Programa.

Os agricultores afirmaram que não faltava informação para que mais agricultores começassem a participar do Programa, mas a informação que circulava entre eles era defasada, o que pode ser explicado em parte pela não atuação efetiva da organização social representativa desses agricultores (ALMEIDA, FERRANTE, 2009). Dos agricultores assentados entrevistados, apenas dois sabiam que a linha do PAA que estava sendo operacionalizada em Araras era a "Doação Simultânea".

Dos agricultores que participavam concomitantemente do PAA em Araras e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) em Leme e Conchal, dois municípios vizinhos, também operacionalizado pela Coaf, nenhum soube dizer quanto de sua mercadoria ia para cada Programa. Mais grave do que isso era a crença, por parte de alguns agricultores assentados, de que eles tinham o direito de continuar entregando produtos mesmo quando o projeto já havia sido

finalizado ou quando sua cota já tinha sido atingida. Ficou demonstrado o desconhecimento dos agricultores assentados sobre o funcionamento do PAA, sua dinâmica administrativa e financeira e seus objetivos.

Diante de um cenário em que o serviço oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) – realizado pelo Itesp – encontrava-se desacreditado, pois se limitava aos aspectos mais burocráticos do desenvolvimento dos projetos de assentamento, os agricultores assentados identificavam os "incentivos" da Coaf como assistência técnica. Exemplo: a indicação de que buscassem outros mercados para venderem suas mercadorias, não ficando, assim, dependentes dos recursos provenientes do PAA, o que está, efetivamente, de acordo com as aspirações do Programa, mas que demanda um planejamento de ações que não fora realizado. As ações da Coaf tinham implicações importantes e transformadoras. Ainda que todos os agricultores alegassem que possuíam autonomia sobre seus sistemas de produção, era notável a influência que a Coaf tinha na determinação de alguns investimentos.

Pode-se dizer que o primeiro incentivo da Coaf aos agricultores assentados se referia à participação no Programa. Se por um lado não havia restrições, por outro se verificou que os agricultores assentados que já se destacavam na qualidade de sua produção ou aqueles que já possuíam algum tipo de proximidade com os representantes da Cooperativa eram os que participavam. Antunes e Hespanhol (2011) já haviam assinalado a possibilidade de haver o favorecimento de alguns produtores, quando se verificam distinções entre beneficiários e não beneficiários. Em Araras, não foi possível observar uma atuação inclusiva do PAA, buscando fazer participar os agricultores de menor renda ou com estrutura produtiva mais frágil. Outras causas para a não participação foram: a falta de água suficiente em alguns lotes do assentamento, o que impedia a sustentação de um sistema de produção que necessitava irrigações constantes, como é a horticultura; a falta de documentação necessária para participar do Programa; a falta de interesse no tipo de produção demandada pelo PAA; e a vinculação a outro tipo de atividade econômica.

Não foi apontado como fator limitante à participação os preços pagos pelos produtos, que seguem a tabela da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), ainda que tenha havido críticas, que versaram, acima de tudo, sobre a manutenção desses preços há dois anos. Quando solicitados a fazer um balanço dos preços pagos, se achavam que, na hora de "fechar as contas", estavam recebendo um valor adequado, as respostas foram positivas, "compensava". Dois fatores contribuíam pra isso: as entregas eram realizadas no próprio assentamento

e a maior parte deles não entregava para o mercado convencional, que praticava preços mais elevados. Também não foi apontado como fator limitante à participação a qualidade exigida dos produtos entregues, como já apontado por Rocha et al. (2007), por exemplo.

Um dos aspectos mais positivos que surgiram em virtude da operacionalização do PAA em Araras foi o apoio mútuo dos agricultores. O próprio espaço do barracão de entregas, por se localizar dentro do assentamento, funcionava como espaço de encontro e de troca de experiências, pois ali todos podiam observar a mercadoria do outro. Com isso, a sensação geral era de que a realidade da produção estava mudando para melhor no assentamento, inclusive com aqueles agricultores que produziam com qualidade mais baixa, em comparação aos outros, conseguindo melhorar sua produção. Foram motivos para a melhoria da produção: a verificação de que os outros agricultores tinham um produto de qualidade superior, o incentivo e a ajuda dos outros para a melhoria na sua própria produção, a necessidade de reduzir as perdas na produção e a consciência de que os produtos estavam sendo entregues para pessoas em situação de vulnerabilidade nas instituições beneficiárias.

Com relação aos incentivos dados pela Coaf sobre a produção agrícola, eles partiam, primeiramente, no sentido da criação de um sistema de horticultura, que correspondia aos produtos mais demandados pelas instituições beneficiadas pelo PAA – verduras e legumes principalmente. Três agricultores foram iniciados na horticultura em 2012, por causa do PAA, e um outro, que já tinha experiência nesse tipo de cultivo, passou a trabalhar com tomate, o que impôs mudanças significativas em seu sistema de produção. Todos os outros, de alguma forma, também passaram a trabalhar com variedades diferentes, mas o impacto no sistema de produção foi menor. Todos os agricultores entrevistados, em maior ou menor grau, disseram que tiveram que aumentar sua área de produção para atender à demanda do Programa. Mesmo aqueles que levavam para o PAA apenas "o que sobrava", pois possuíam como prioridade o atendimento do mercado convencional, alegaram que, a partir do advento do PAA, aumentaram sua área de produção. Com relação à diversidade da produção, constatou-se, entre os agricultores que possuíam uma melhor estrutura e que não tinham o PAA como principal mercado, uma intenção em diminuir a quantidade de variedades cultivadas, o que estava de acordo com as orientações da Cooperativa. Outros ainda indicaram que pretendiam diminuir o número de variedades, especializando-se em algumas de maior valor, diminuindo assim também, segundo eles, a mão-de-obra. A maior parte dos agricultores, porém, preferia manter uma variedade maior de produtos. Houve

quem dissesse que quanto maior a diversidade, menor a dependência de um único produto, que poderia deixar de ser demandado pelo mercado convencional, no qual não existiria estabilidade para o agricultor familiar. O importante aqui é atentar para o fato de que mudanças nos sistemas de produção, que implicam em aumento ou diminuição da variedade de produtos cultivados, têm implicações diretas em outros aspectos relacionados à qualidade de vida das famílias de agricultores, como, por exemplo, a segurança alimentar, a renda auferida a partir da comercialização e a organização do trabalho. A definição das variedades a serem cultivadas e, em última instância, o desenho dos sistemas de produção, passam por diversos aspectos, inclusive o mercado. Um mercado estável confere segurança à decisão do agricultor de investir em determinado ou determinados produtos. Muitas vezes os agricultores se referiram ao PAA como um "mercado" estável, muito por conta da garantia da compra (ainda que não viesse acompanhado da garantia do pagamento num prazo razoável, no caso de Araras), mas não se observou o PAA sendo capaz, no município, de dar segurança ao agricultor no momento de definir quais produtos ia plantar. Com exceção das verduras, cuja demanda no Programa era alta, os agricultores se mostraram reticentes em investir em outras culturas que possuem ciclo de produção maior, como alguns legumes, raízes e tubérculos, ainda que demandados e indicados pela Coaf e ainda que estes produtos apresentassem a vantagem de serem mais duráveis.

A grande motivação que apareceu para a produção de verduras foi a rapidez da produção, mais do que a demanda das instituições. Os agricultores alegaram que são culturas "fáceis" e "baratas" e, não a toa, incluíam esses itens na dieta. Não se pode, contudo, creditar esse mérito ao PAA totalmente, dado que a maior parte dos agricultores assentados que participavam do Programa já tinham algum tipo de produção vinculada à horticultura anteriormente. Pode-se dizer que o PAA tinha um papel importante na segurança alimentar das famílias assentadas, seja pela inclusão de itens importantes da dieta na alimentação, seja pela manutenção desses itens, a partir do momento em que a produção dos mesmos passou a ser feita no lote, como ocorre, de forma geral, no âmbito da agricultura familiar, que se beneficia da produção própria para o autoconsumo (CAMARGO, OLIVEIRA, 2012). Para a maior parte das famílias, foi possível, a partir do início da participação no Programa aumentar a quantidade de comida das refeições e a qualidade da alimentação como um todo.

Outro aspecto que determinava as decisões sobre a configuração dos sistemas de produção era a possibilidade de comercialização dos produtos em outros canais que não o PAA, com a venda para supermercados ou diretamente na rua

(direta ao consumidor). Percebe-se, assim, a importância do planejamento e do conhecimento sobre o mercado para poder determinar qual a melhor estratégia a ser adotada; os agricultores assentados que entregavam para o PAA possuíam, justamente, essa experiência prévia no mercado.

A avaliação geral dos agricultores assentados sobre o PAA foi positiva. Todos achavam que se tratava de um Programa importante e necessário e acreditavam que iria melhorar ainda mais. O principal ponto destacado pelos entrevistados era a venda garantida dos produtos. Mesmo para aqueles que entregavam seus produtos em outros canais e que contavam com o PAA como um complemento de sua renda, essa garantia oferecida pelo Programa dava segurança para continuar produzindo.

O aumento da renda também foi apontado por quase todos os entrevistados como consequência da participação no PAA. Apenas dois dos nove agricultores entrevistados disseram que ainda não houvera aumento na renda. Isso pode estar associado ao fato de que um deles começou a entregar mercadorias havia apenas três meses e o primeiro pagamento ainda não havia saído e, no outro caso, todo o lucro advindo da participação no PAA foi investido em melhorias no sistema de produção - nesse caso, houve, portanto, um aumento na renda. De qualquer forma, considerando todas as entrevistas, o impacto na renda sempre foi lembrado apenas depois da questão da venda garantida. Os agricultores se mostraram animados por fazerem parte de uma rede comercial.

O último ponto positivo destacado é a proximidade do barracão de entrega dos produtos, o que beneficia a todos. Assim, a mera sugestão da troca do lugar da entrega suscitou um descontentamento geral nos agricultores. Alguns disseram que não participariam mais e os que continuariam disseram que a situação ficaria mais difícil. A troca de experiências, que ocorre no momento da entrega, também poderia ser afetada e, nesse sentido, o apoio mútuo entre os agricultores que ajuda a desenvolver o Programa.

O atraso no pagamento das mercadorias foi apontado como o principal problema enfrentado pelos agricultores em sua participação no PAA. Esse fator afetou principalmente os menos estruturados em termos de produção, que se sentiam impossibilitados de investirem mais na produção, inclusive para disporem de mais mercadorias para o PAA.

Conclusões

Nos assentamentos estudados, o caráter inovador e transformador do PAA não encontrou uma contrapartida institucional capaz de operacionalizá-lo de

forma satisfatória. Os agricultores assentados que conseguiram participar foram os mais estruturados em termos de produção e de uso de tecnologias. A falta de um acompanhamento adequado do Programa, pela Cooperativa ou pelo serviço de Ater, contribuiu para a não inclusão de mais agricultores no processo. Ainda que tenha havido mudanças significativas, como aumento e melhoria da qualidade da produção e a elevação da renda, não houve um processo de emancipação dos agricultores no sentido de buscarem estabelecer-se independentes do Programa e tampouco um planejamento que visasse à manutenção de sua autonomia sobre seus sistemas de produção. Constatou-se, assim, a necessidade de estabelecer mecanismos efetivos de controle social do PAA. Espera-se que esse estudo possa contribuir para um melhor conhecimento sobre os assentamentos rurais no Brasil e sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, enquanto política que se adequa a essa realidade e que certamente contribuirá, se bem conduzida, para o desenvolvimento rural com a participação dos agricultores familiares.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que, através do Edital MCT/CNPq no. 019/2010, financiou a pesquisa "Segurança alimentar no campo: redesenhos agroecológicos da produção em áreas de assentamentos e remanescentes de quilombos", que possibilitou a elaboração do presente estudo.

Referências

ALMEIDA, L.M.M.C.; FERRANTE, V.L.S.B. Programas de segurança alimentar e agricultores familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP. In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 2009, Porto Alegre, RS. In: **Anais...**, Porto Alegre: Sober, 2009.

ANTUNES, M.V.M.; HESPANHOL, R.A.M. O Programa de Aquisição de Alimentos no município de Dracena-SP. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente/SP, v.2, n.33, p. 101-122, 2011. Disponível em: < <http://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/viewFile/1929/1809>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CAMARGO, R.A.L.; OLIVEIRA, J.T.A. Agricultura Familiar, multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: interfaces de uma realidade complexa. **Ciência Rural**, Santa Maria/RS, v. 42, n. 9, set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84782012000900030&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2013.

CARNIELLO, M.F.; VALNIER, A.; RICCI, F. A contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar de Rondônia. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília/DF, v.1, n.1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2/showToc>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

DELGADO, G.C. *et al.* **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar**. Texto para discussão 1145. Brasília: Ipea, 2005.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília/DF, v.1, n.1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2/showToc>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ITANI, M.R. **A Interface Rural-Urbana dos Assentamentos Rurais no Estado de São Paulo**: um estudo de caso em Araras/SP. 2005. 252f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas). Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MARINHO, M.M.; FIALHO, M.A.V. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA) e a ampliação de mercados regionais: o caso da Cooperativa Regional da Reforma Agrária Mãe Terra Ltda. – COPERTERRA/RS. 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 2012, Vitória, ES. **Anais...** Vitória: SOBER, 2012.

MARTINS, S.P.; CAVALCANTI, L.I. Avaliação do impacto da execução do PAA no Estado do Rio Grande do Norte. **Sociedade e Desenvolvimento**

Rural, Brasília/DF, v.1, n.1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2/showToc>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

MATTEI, L.F. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): percepções de atores sociais do estado de Santa Catarina. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 2007, Londrina, PR. In: **Anais...**, Londrina: Sober, 2007.

MATTEI, L.F. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2/showToc>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

QUEIROZ, M.I.P. Relatos orais: do "indizível" ao "dizível". In: VON SIMON, O.M. **Experimentos com Histórias de Vida** (Itália – Brasil). São Paulo: Vértice, 1988, p.14-43.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 1999, 334p.

ROCHA, A.G.P.; CERQUEIRA, P.S.; COELHO, V.P. 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. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília/DF, v.1, n.1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2/showToc>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SALGADO, R.J.S.F.; DIAS, M.M.; REIS, D.I. Caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Viçosa/MG: percepção dos gestores e organizações locais envolvidas em sua implementação. 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 2012, Vitória, ES. In: **Anais...** Vitória, 2012.

SANCHES, J.M.; PIMENTEL, A.E.B. Produtores rurais familiares do município de Araras (SP) participantes do Programa de Aquisição de

Alimentos (PAA): situação atual e perspectivas futuras. 1º Fórum Paulista de Agroecologia, 2010, Araras, SP. In: **Anais...** UFSCar: Araras, 2010.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília/DF, n.2, p. 78-88, 2005. Disponível em:

<<http://www.embrapa.br/publicacoes/tecnico/revistaAgricola/rpa-de-2005/revista-02-2005-p-pg-embrapa.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SOUSA, R.P.; VAITSMAN, J. (Orgs.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Brasília: MDS, 2007.

TÔSTO, S.G.; PEREIRA, L.C.; CARVALHO, J.P. de; MANGABEIRA, J.A.C. **Zoneamento de Uso e Cobertura dos Solos do Município de Araras**. Embrapa Monitoramento por Satélite e Embrapa Meio Ambiente, SP. 2010. (Documento Técnico).

YASBEK, M.C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo/SP, v.18, n.2, p.104-112, 2004.

ZIMMERMANN, S.A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção, 2007, Fortaleza, CE. In: **Anais...** Fortaleza: Embrapa, 2007.