

Nehring, Ryan; McKay, Ben

**Working Paper**

## Ampliando iniciativas de desenvolvimento local: O programa de aquisição de alimentos do Brasil

Working Paper, No. 106

**Provided in Cooperation with:**

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

*Suggested Citation:* Nehring, Ryan; McKay, Ben (2013) : Ampliando iniciativas de desenvolvimento local: O programa de aquisição de alimentos do Brasil, Working Paper, No. 106, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/71800>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **AMPLIANDO INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DO BRASIL**

Working Paper número 106

Março, 2013

**Ryan Nehring**

**Ben McKay**

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Copyright© 2013  
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)**

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, PNUD  
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar

70052-900 Brasília, DF - Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ▪ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

*O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, PNUD, e o Governo do Brasil.*

**Direitos e Autorizações**

Todos os direitos reservados.

O texto e dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que as fontes sejam citadas.  
Reproduções com fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os achados de seu trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Os achados, interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

**Working Papers** estão disponíveis online em [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) ou por meio de solicitação de assinaturas via email para [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org)

Print ISSN: 1812-108X

# AMPLIANDO INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DO BRASIL

Ryan Nehring e Ben McKay\*

## 1 INTRODUÇÃO

A pobreza global continua sendo, em grande parte, um fenômeno rural. Nos países em desenvolvimento, aproximadamente 70 por cento do 1,4 bilhão de habitantes que vivem em extrema pobreza são habitantes de áreas rurais (FIDA, 2011). Além disso, a agricultura é fonte de sustento para mais de 80 por cento da população rural, o que ressalta a importância de se apoiar tal atividade (Banco Mundial, 2007; FIDA, 2011). Tal fato revela-se irônico pois as zonas rurais são onde a maioria dos alimentos do mundo são produzidos e, ao mesmo tempo, é nelas que reside a maioria da população extremamente pobre e mal nutrida do mundo.

A pobreza nas zonas rurais decorre de diversos fatores, como falta de investimento público adequado em infraestrutura, armazenamento e instalações de mercado, juntamente com desvantagens historicamente enraizadas, políticas agrícolas, de crédito e de titularidade da terra, e fatores econômicos que, juntos, influenciam a distribuição de bens, recursos produtivos e acesso a crédito e mercados. Os meios de subsistência nas zonas rurais também são baseados em diversas atividades—que vão desde a produção agrícola até o trabalho assalariado fora das fazendas—e que variam de acordo com as diferentes zonas agroclimáticas, arranjos fundiários, regiões e culturas. A crescente ocorrência de eventos climáticos extremos e recentes aumentos na volatilidade global de preços de alimentos e commodities financeiras — com aumentos significativos de preço, particularmente desde 2006 (FAO et. al., 2011: 8)—aumentaram os obstáculos que os produtores rurais já enfrentavam em muitas regiões (particularmente os mais pobres) e também contribuíram para a existência de bolsões de insegurança alimentar acentuada.

No enfrentamento da crise alimentar, o Secretário-Geral das Nações Unidas estabeleceu uma Força-Tarefa de Alto Nível para a Crise Global de Segurança Alimentar, em 2008. A Força-Tarefa desenvolveu um Quadro de Ação Global (CFA, *Comprehensive Framework for Action*), que delineou uma resposta, em dois eixos, para a crise alimentar mundial. Como primeira resposta, acesso e acessibilidade a alimentos precisam ser tratados adequadamente se o mundo deseja combater a epidemia imediata de fome que enfrenta. Em segundo lugar, o quadro destaca a importância da revitalização da produção agrícola—especificamente, a produção de pequenos agricultores—com a capacidade de dar suporte a

---

\* Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.

uma solução alternativa, baseada em práticas locais e mais sustentáveis, que possa se ajustar às novas realidades de crescimento populacional, mudança climática e deterioração da vida rural. A proteção contra choques também é essencial para minimizar a vulnerabilidade das famílias, que sofrem devido a pouco ou nenhum investimento em produção, incapacidade de cobrir suas necessidades básicas e, finalmente, com a persistência da pobreza.

O regime alimentar predominante em muitos países, no entanto, dá prioridade a mercados de integração globais e de exportação, em detrimento da produção nacional e local. Para muitos pequenos proprietários, o acesso garantido a mercados de exportação é um desafio e, como visto recentemente, tende a ser financeiramente volátil. Desafios são impostos a estes produtores, devido ao foco em economias nacionais de escala para a produção e comercialização, combinado com rigorosos padrões de qualidade e segurança por parte dos governos e redes de supermercados importadores. Isto é agravado pelo acesso relativamente limitado a investimentos públicos e a suporte financeiro. Como resultado, com acesso incerto a capital e mercados maiores, os pequenos proprietários são menos economicamente competitivos na produção para mercados especializados de escala em relação ao agronegócio de grande escala (Schnieder et al., 2010).

Já naqueles casos em que pode-se articular localmente consumo e produção, a produção local pode ser economicamente viável, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável. Devido aos diversos desafios mencionados, à magnitude dos obstáculos enfrentados pelos meios de subsistência rurais em todo o mundo, iniciativas locais podem responder às oportunidades e condições também locais. Abordagens que dão apoio ao sustento de pequenos agricultores como estratégia de luta contra a fome são de particular valor (FIDA, 2012). Iniciativas locais não somente podem enfrentar a questão da fome, mas também são eficazes e adequadas no provimento de dietas específicas para determinada região, comunidade ou cultura (Allen, 2010). Do lado da produção, as disparidades de clima, solo e técnicas agrícolas podem ser minimizadas, através de apoio local e de soluções inovadoras adaptadas a necessidades geográficas específicas (IAASTD, 2009).

De fato, vários países hoje buscam colocar em prática políticas inovadoras de enfrentamento dos novos riscos e vulnerabilidades que estão surgindo no regime alimentar mundial, ao mesmo tempo oferecendo uma resposta para desafios locais e nacionais (muitas vezes de enorme recorrência) enfrentados na garantia de produção e segurança alimentar adequada. É neste contexto que este trabalho procura explorar a experiência do *Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil*—o PAA. O objetivo principal do PAA é "garantir acesso a alimentos em quantidade, qualidade e regularidade adequados, de acordo com as necessidades das populações que vivem em insegurança alimentar e nutricional, bem como promover a inclusão social nas áreas rurais, a partir do fortalecimento da agricultura familiar" (MDS, 2010, citado em Chmielewska e Souza, 2010).

O trabalho se inicia na Seção 2 fornecendo uma visão geral do projeto, operações e trajetórias do PAA. Exploramos os atores envolvidos no projeto e as diferentes modalidades de implementação (ou seja, a compra direta de agricultores individuais e associações e organização de processos de compra pela companhia nacional de abastecimento, por municípios ou pelos estados). Os passos concretos que precisam ser seguidos no processo de aquisição também são descritos, com o objetivo de destacar algumas das questões-chave que terão influência na ampliação da escala e do âmbito do programa, para que o mesmo possa alcançar alguns dos agricultores familiares mais vulneráveis.

A Seção 3 descreve os objetivos deste estudo, que são (i) fornecer documentação de primeira mão da concepção e operações do programa—incluindo os atores observados—envolvidos nas atividades de concepção e implementação do mesmo e (ii) identificar o potencial para ampliação do programa no país e possibilidades de construção de conhecimento no eixo Sul-Sul. A pesquisa documental é subsidiada por pesquisa de campo nos estados do Piauí e Ceará, ambos na região nordeste do Brasil. Esta região tem a maior incidência de pobreza extrema no país, grande parte da qual se encontra nas zonas rurais. Consequentemente, o Governo Federal vê a expansão do PAA como um instrumento fundamental no atendimento de sua meta de eliminar a pobreza extrema. O Piauí é um dos estados que mais implantou a modalidade PAA-Estadual. O Ceará foi escolhido para observação da modalidade PAA-Municipal, que não está presente no Piauí.

Em seguida, a Seção 4 analisa questões recentes relacionadas a evoluções de políticas e à expansão do programa, particularmente no que concerne à expansão da cobertura para populações em situação de extrema pobreza. A expansão do programa pode ser analisada em termos de diferentes caminhos (Linn/IFPRI, 2012). A expansão geográfica ou de cobertura para uma população específica, no âmbito do programa, poderia seguir uma duplicação 'horizontal' em novas áreas. O acréscimo ou modificação das modalidades poderia representar uma expansão 'funcional', através de novos métodos de aumento da participação. Já a expansão institucional—em níveis local, estadual ou nacional—indica uma expansão 'vertical'. Este trabalho argumenta que, devido à concepção multi-atores do programa, este se expande através de todos os três caminhos delineados acima. Examina-se questões específicas sobre como atingir populações até então não cobertas, e como cobrir de forma mais eficaz as já cobertas pelo programa.

Portanto, as seções seguintes exploram os principais problemas e desafios da expansão, abordando questões como capacidades organizacionais dos agricultores, transporte e concepção de sistemas de pagamento e financiamento. A abordagem adotada pelo Brasil para o PAA é objeto de consideração, incluindo mudanças recentes, e é dado destaque às questões com chance de angariar maior interesse no compartilhamento de conhecimentos no eixo Sul-Sul.

## **2 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DO BRASIL: CONCEPÇÃO E OPERAÇÕES**

No Brasil, 84,4 por cento de todas as unidades de produção agrícolas são de agricultura familiar,<sup>1</sup> no entanto, as mesmas correspondem a apenas 24,3 por cento da área total de todos os estabelecimentos rurais. Existem também variações significativas no perfil dos agricultores familiares entre diferentes zonas agroclimáticas e regiões do Brasil. Não obstante, mais de 25 por cento da população rural do Brasil vive em pobreza extrema. Sendo que dos aproximadamente 50 por cento dos agricultores familiares totais do país residem no nordeste do Brasil, 35 por cento dos mesmos vivendo em pobreza extrema (IBGE, 2010). Um número significativo de agricultores familiares no sertão do nordeste, em especial, cultivam áreas relativamente pequenas de terra e complementam sua renda com transferências sociais (Governo Federal do Brasil, 2011; FIDA, 2011; Gradin, 2007; Hall e Patrinos, 2006).

O Brasil não é exceção. Em todo o mundo em desenvolvimento, os pequenos agricultores são frequentemente assolados por graves desigualdades de terra e renda, juntamente com acesso escasso a recursos e infraestrutura públicos. Com acesso a recursos produtivos

suficientes, no entanto, estes poderiam muito bem ser a maior força produtiva inexplorada no combate à pobreza e à fome, além de fatores essenciais na promoção de um modelo econômico-social mais igualitário e ambientalmente mais sustentável de produção agrícola. Apesar da desigualdade de acesso à terra, os agricultores familiares já produzem 70 por cento de todos os alimentos consumidos pelos brasileiros diariamente (IBGE, 2009).

O apoio à agricultura familiar é uma questão política de enorme importância no Brasil. O governo de Luis Inácio Lula da Silva, em particular, deu grande ênfase a este tema, promovendo a reorganização dos vários programas existentes e expandindo o compromisso do Estado com o combate à pobreza e a promoção da segurança alimentar. Inclusive, Lula afirmou que teria realizado sua missão de vida se, ao final de seus mandatos, todo brasileiro pudesse ter três refeições por dia (Graziano da Silva, 2009). Para cumprir esta missão, o governo Lula iniciou uma ousada iniciativa de eliminação da fome, apropriadamente chamada de *Fome Zero*.

Embora muitos programas e ministérios estejam envolvidos na implementação deste abrangente ataque contra a fome, o PAA em específico tem sido particularmente inovador, simultaneamente apoiando meios de subsistência rurais e reduzindo a fome com uma mesma modalidade de programa. Lançado em 2003, o PAA do Brasil é um programa de aquisição de alimentos patrocinado pelo Governo Federal que utiliza a capacidade produtiva dos empreendimentos familiares, contribuindo para satisfazer as necessidades nutricionais de pessoas que vivem em insegurança alimentar, fornecendo alimentos para escolas públicas locais e provendo insumos para programas, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, associações de caridade e centros comunitários para os necessitados (CAISAN, 2011). O programa tem a dupla função de proporcionar acesso a mercados para os agricultores familiares elegíveis—comprando colheitas a preços justos, com base no preço médio do mercado regional—e contribuindo para a segurança alimentar (principalmente) através de doações a grupos vulneráveis.

## 2.1 ELEGIBILIDADE PARA O PAA

Atualmente, o status da exploração agrícola familiar é determinado pela elegibilidade desta exploração para programas públicos destinados a agricultores familiares, principalmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Todos os agricultores que desejem participar do PAA devem, em primeiro lugar, apresentar declaração de aptidão ou adequação ao PRONAF, chamada de DAP (*Declaração de Aptidão ao Pronaf*). Em 2006, o Governo Federal aprovou a Lei 11.326, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar, que fornece uma definição formal do tamanho de uma exploração de agricultura familiar, a seguir:

1. Estabelecimento e/ou área de atividade econômica em zona rural de menos de quatro módulos fiscais;<sup>2</sup>
2. A maioria do trabalho utilizado na fazenda é originário de membros da família.
3. A maior parte da renda vem da propriedade: agricultura, pesca ou coleta, etc.;
4. estabelecimento é gerido pela família.

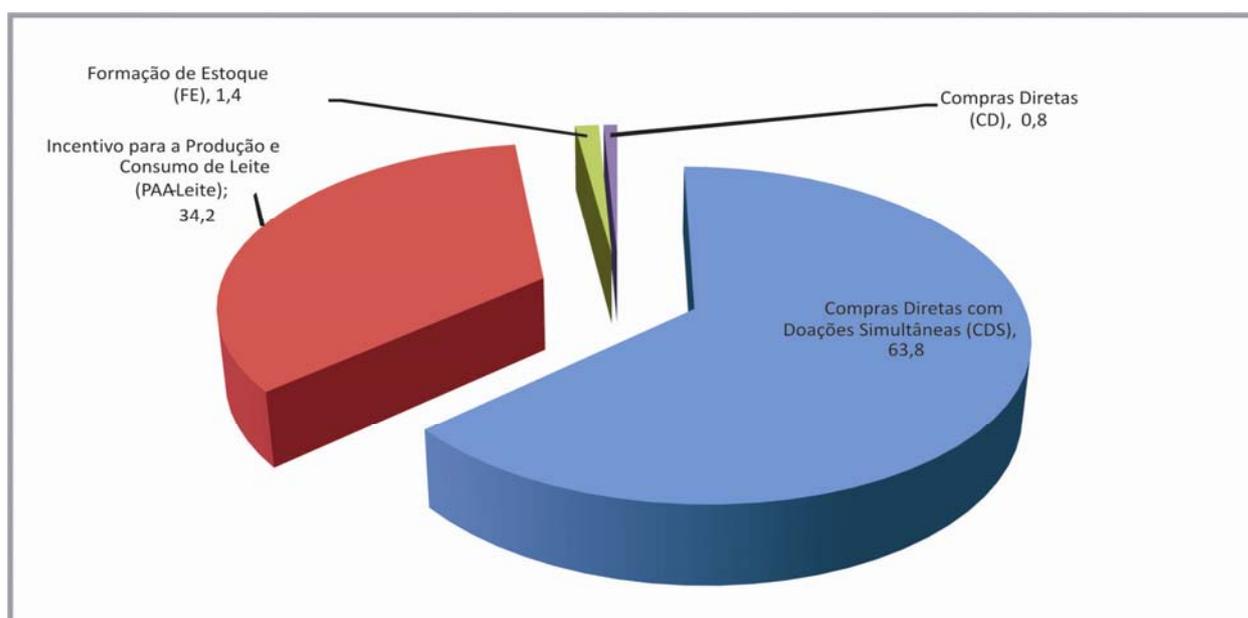
A DAP é o registro e mecanismo de focalização do governo para todos os produtores familiares no país. Sem ele, o agricultor familiar fica fora do radar e não poderá ter acesso a políticas governamentais e a crédito. As informações apresentadas no registro da DAP permitem ao governo compilar dados sobre renda, trabalho, terra e gestão, para todos os agricultores familiares registrados. O cadastro na DAP permite que as famílias sejam registradas e representadas pelo chefe de família assinante do registro (com classificação em diferentes grupos) e por associações de agricultores. O Grupo 'A' é o grupo mais vulnerável e inclui os mais recentes assentados da reforma agrária<sup>3</sup> e aqueles com pouca ou nenhuma renda. O Grupo 'B' inclui assentados da reforma agrária mais estabelecidos e agricultores familiares, pescadores e famílias rurais artesanais pobres.<sup>4</sup> Os grupos foram desenvolvidos para corresponder às linhas de crédito disponíveis no extenso programa de linha de crédito para agricultores familiares do país (o PRONAF), mas o registro também provê uma forma conveniente de definição de prioridades para as compras do PAA, para que as mesmas ocorram dos produtores mais vulneráveis (Ministério da Integração Nacional, 2012). Embora os agricultores familiares mais vulneráveis sejam os primeiros da fila para vender ao PAA, não há nenhuma evidência de que esta cláusula seja sempre praticada ao nível local.

## 2.2 MODALIDADES E FINANCIAMENTO DO PAA

Os fundos para o programa são direcionados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); já a implementação é um esforço coordenado entre a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e os governos locais (estaduais e municipais). Embora diversas modalidades sejam utilizadas para adquirir e distribuir alimentos oriundos de agricultura familiar, o método mais utilizado é a Compra com Doação Simultânea (CDS), que compreende mais de 80 por cento de todas as compras (Conab, 2012). Esta modalidade utiliza duas intervenções diferentes para os agricultores, ambas com um limite máximo anual de R\$ 4.500 (USD 2.217) por família (Chmieleweska e Souza, 2010).

FIGURA 1.

### **Dotação Financeira do PAA por Modalidade, 2010 (%)**



Fonte: MDS, 2012.

Além disso, esta modalidade também representa 63,6 por cento do total dos fundos do PAA; junto com o PAA-Leite (um incentivo para a produção e o consumo de leite), que representa 34,2 por cento, os dois totalizaram 97,8 por cento da alocação de recursos do programa de janeiro a junho de 2012 (MDS, 2012).

Enquanto o PAA-Leite é limitado à aquisição e distribuição de produtos lácteos e cobre apenas 10 Estados, o CDS abrange todos os 26 Estados e adquire produtos hortícolas, frutas, carne, ovos, leite e derivados, grãos, cereais, produtos assados, mel, peixe, doces, especiarias, açúcar, oleaginosos e muito mais.

TABELA 1

**Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil**

Modalidade	Objetivos e funções	Fonte de financiamento	Executor	Formas de acesso	Limite por família (R\$ / ano)
Compra Direta (CD)	Polos de compra; em situações de baixo preço, ou para atender às demandas de populações em situação de insegurança alimentar; desempenha um papel importante na regulação de preços e de abastecimento.	MDS e MDA	CONAB	Indivíduos, grupos informais, cooperativas, associações	8.000 (USD 3.938)
Formação de Estoque (FE)	Fornecer ferramentas aos agricultores para auxiliar na comercialização de seus produtos, suporte de preços e agregação de valor à produção; adquire alimentos para preenchimento de estoques, a ser comercializados ou distribuídos a grupos em situação de insegurança alimentar	MDS e MDA	CONAB	Cooperativas e associações	8.000 (USD 3.938)
Compra Direta com Doação Simultânea (CDS)	Adquirir alimentos produzidos por agricultores familiares e doar alimentos para entidades da rede de assistência social	MDS	CONAB, estados, municípios	Indivíduos, grupos informais, cooperativas, associações	4.500 (USD 2.217)
Incentivo à produção e consumo de leite (PAA-Leite)	Incentivar o consumo de leite dentre famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção do agricultor familiar	MDS	Estados do nordeste e Minas Gerais	Indivíduos, grupos informais, cooperativas, associações	8.000 (USD 3.938)

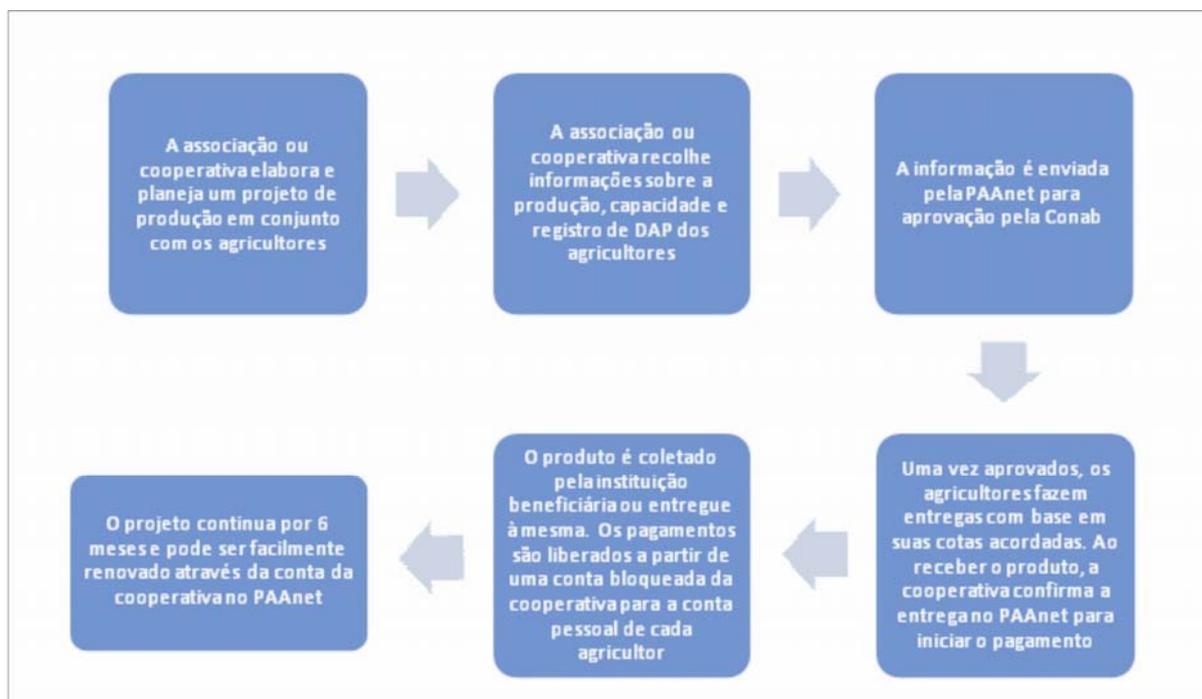
Fonte: Gestor do PAA (2010).

À luz das tendências de alocação dos recursos do PAA, bem como dos objetivos e funções de cada uma das modalidades do PAA, focalizaremos na modalidade CDS. A CDS é a modalidade mais significativa do PAA, não só em termos de recursos mas também em termos

de cobertura geográfica e diversidade de itens alimentares adquiridos. Esta modalidade pode ser implementada por três diferentes executores institucionais. No primeiro tipo de intervenção de CDS (PAA-Conab), a Conab é a executora e organiza compras a partir de associações de agricultores, cooperativas ou sindicatos, para distribuição a centros que satisfaçam o bem público. A primeira etapa do processo envolve uma reunião informal com a associação ou cooperativa, para avaliar a capacidade produtiva dos agricultores em termos de tipo e quantidade de produtos. Depois de determinar a viabilidade de seu projeto, a associação coleta todas as informações necessárias dos produtores (números de registro da DAP, culturas específicas e peso a adquirir, etc.) e identifica as instituições que receberão as doações de alimentos (prisões, centros de assistência social, hospitais, escolas, etc.).

Depois que a associação tiver compilado todas as informações necessárias, ela apresenta sua proposta de projeto através do portal de registro on-line na Conab, o PAAnet.<sup>5</sup> A Conab é responsável por rever o projeto e por aprová-lo ou rejeitá-lo, dependendo da adequação das informações fornecidas e do cumprimento dos requisitos (por exemplo, todos os produtores devem ter DAPs, as instituições de recebimento devem ser elegíveis, etc.). O processo de aprovação da Conab muitas vezes inclui a visita de um representante, que viaja até o local para aprovar o projeto por seis a 12 meses; a aprovação pode, então, ser renovada a cada seis a 12 meses, sem a necessidade de uma visita oficial da Conab.

FIGURA 2

**Processo de CDS do PAA-Conab**

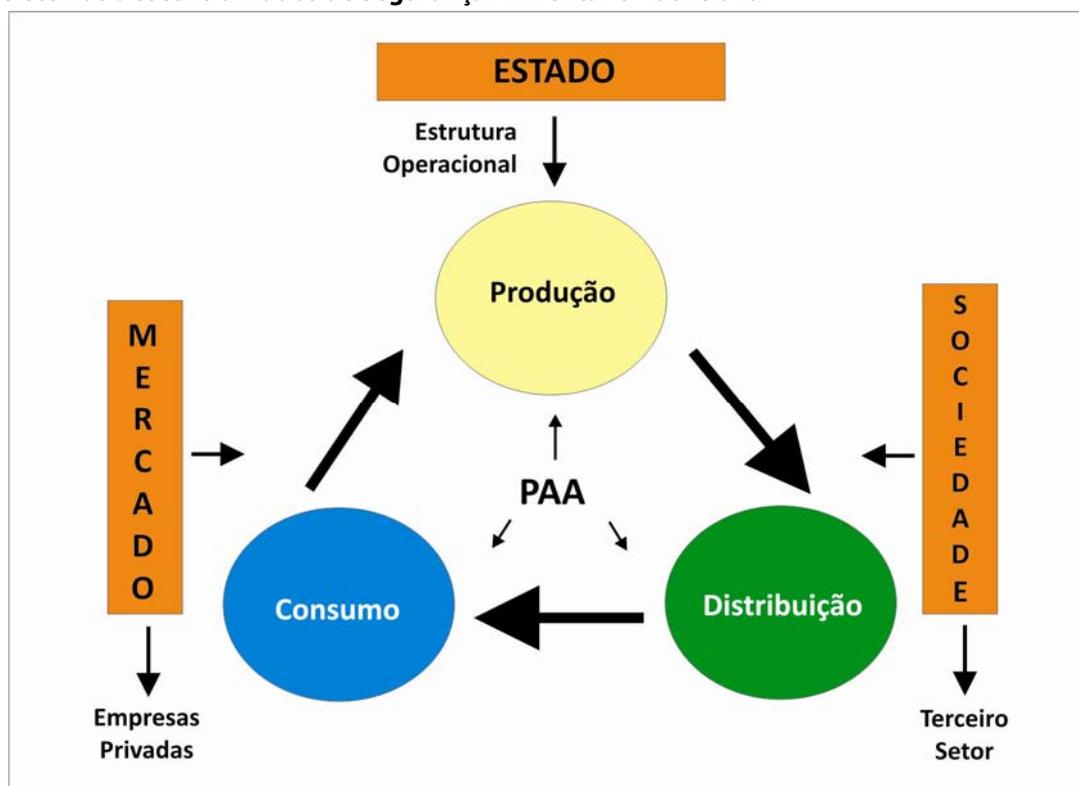
Depois que o projeto é aprovado pela Conab, todos os agricultores, a cooperativa ou associação que estão participando devem abrir uma conta bancária em um banco credenciado para receber os pagamentos. A equipe de gestão e os membros das cooperativas são responsáveis por receber seus pagamentos. A associação ou cooperativa é responsável

por monitorar a entrega dos produtos (e, possivelmente, recolher e distribuir os mesmos). A associação ou cooperativa usa o banco de dados do PAAnet para informar a entrega exitosa da cota prometida por cada agricultor, e então a Conab autoriza o pagamento a ser lançado na conta bancária de cada agricultor, em até 15 dias.

A segunda e terceira intervenções de compra na modalidade CDS, o PAA-Estadual e o PAA-Municipal, são organizadas pelos governos estaduais e municipais, respectivamente, que compram diretamente de fazendas familiares individuais, cooperativas ou associações e distribui os alimentos para instituições públicas (escolas, creches, cozinhas comunitárias, etc.) e programas locais de assistência social. Este processo é semelhante ao PAA-Conab, com a diferença de ser organizado pela Secretaria de Agricultura ou Desenvolvimento Rural local, sem passar pela Conab. Este processo tipicamente envolve também Secretarias Municipais transversais, que coordenam as ações do programa voltadas à distribuição. Um exemplo desta coordenação seria o Secretário de Assistência Social identificar os beneficiários e instituições que irão receber os alimentos e coordenar o transporte dos mesmos. Neste caso, o Secretário de Agricultura só seria responsável, portanto, por coordenar a apresentação do projeto e orientar os agricultores a produzir para o programa. Entidades de coordenação municipal mantêm estreita articulação com produtores e beneficiários para entender a oferta e a procura de produtos de agricultura familiar (Romeiro, 2010). Os preços oferecidos aos agricultores através do PAA CDS são determinados por um levantamento regional realizado semestralmente pela Conab, utilizando uma amostra de três municípios.

FIGURA 3

### Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Figura de Romero d'Ávila, traduzido pelos autores.

### 3 ALGUMAS EVIDÊNCIAS DE ESTUDOS DE CASO

#### 3.1 O PAPEL DOS ATORES EM DIFERENTES CONTEXTOS

A pesquisa de campo foi realizada nos estados do Piauí e Ceará, ambos na região nordeste do Brasil. Esta região tem a maior incidência de pobreza extrema no país, grande parte da qual encontrada nas zonas rurais. Conseqüentemente, o governo vê a expansão do PAA como um instrumento fundamental para atingir a meta de eliminar a pobreza extrema, especialmente na região nordeste. O Piauí tem o maior nível de desigualdade de renda do país, e também é um dos estados mais fortemente envolvidos na modalidade PAA-Estadual. O Ceará foi escolhido para observação da modalidade PAA-Municipal, que não esta presente no Piauí.

FIGURA 4

**Local da Pesquisa (vermelho: Piauí; azul: Ceará)**



O empreendimento de agricultura familiar foi definido como a unidade básica de análise nas entrevistas semiestruturadas, realizadas em uma ampla gama de ambientes. A maioria das famílias entrevistadas se localizava em assentamentos da reforma agrária e refletiam uma variedade de aspectos, tanto em termos de tempo de assentamento, quanto de idade dos chefes das famílias. O nível organizacional também se mostrou variado. Entrevistamos membros de sindicatos, cooperativas e associações e também produtores não afiliados. Nossos entrevistados também incluíram produtores inscritos em várias funções das modalidades do PAA (ou que não participavam do programa).

No Piauí, foram realizadas entrevistas em quatro municípios diferentes: União, Alto Longá, São João do Arraial e Esperantina. Dentre os municípios, identificamos várias instituições locais chave, responsáveis por apoiar e organizar o processo do PAA: o governo municipal (Prefeitura), organizações não governamentais (ONGs), associações e sindicatos de trabalhadores rurais. Todos os municípios que visitamos no Piauí tinham apoio e participação da Secretaria Estadual da Conab. Em vista deste importante papel desempenhado pela Conab no Piauí, visitamos também o escritório regional na capital do estado, Teresina, para falar com o Superintendente e com o Gerente de Operações.

Os funcionários da Conab forneceram muitas informações úteis sobre o funcionamento do PAA, e destacaram problemas comuns que haviam surgido de sua experiência como entidade Executora. Primeiro, o tempo de recebimento e distribuição de fundos é

extremamente importante. Se o financiamento federal canalizado para a Conab chega atrasado, a Conab conseqüentemente atrasa seus pagamentos. Isto não só prejudica os agricultores familiares, que podem ser muito dependentes de receitas provenientes do PAA, mas também diminui a moral dos participantes e gera incertezas sobre a confiabilidade do programa como fonte de mercados e de renda. Embora uma oportunidade de mercado garantido a preços justos seja ótima para o processo de planejamento e produção de agricultores familiares, um atraso nos pagamentos poderia tornar o processo de aquisição incompatível com suas necessidades de influxo previsível e oportuno de fundos.

Na maioria dos casos, no entanto, a Conab reconhece que o PAA funciona de forma eficaz e em tempo hábil—ajudando as pessoas a organizar e planejar sua produção com preços base, garantindo acesso a mercados e com incentivos ao aumento da produção e da qualidade. No entanto, relações contratuais formais, inclusive com o governo, são muito novas para alguns agricultores familiares. Assim, o processo pode ser um pouco lento para agricultores que têm incertezas sobre o valor de relações e acordos formais. Uma vez estabelecido, no entanto, o PAA desmonta a cadeia de suprimentos tradicional e, durante este processo, prepara os agricultores familiares não apenas para desenvolver suas capacidades de organização e produção, mas também para entender seus mercados e estruturas de preços visando oportunidades futuras.

Houveram variações no nível de envolvimento das partes interessadas nos diferentes municípios, refletindo a economia política local. Ainda que o potencial seja evidente para que diferentes atores desempenhem papéis de facilitação na ajuda aos agricultores para organizar suas capacidades institucionais, a importância da coordenação entre atores do Estado, sociedade civil e instituições de agricultores familiares ficou clara. Por exemplo, a cidade de União tem um governo municipal comprometido com a implementação e expansão do PAA, mas pouco envolvimento de ONGs e associações; já em Alto Longá, o programa recebe mais amplo apoio e defesa dos sindicatos rurais locais do que do governo municipal. Nossa experiência em São João de Arraial indicou que a existência de um esforço coordenado entre todas as instituições não só amplia o PAA, mas também auxilia na implementação de uma variedade de programas complementares. Por último, Esperantina tem o comprometimento de suas associações, mas estas atualmente não integram seus esforços com os do governo municipal. Conseqüentemente, o impacto do PAA foi mais claramente observado em São João de Arraial, onde o PAA foi apenas um componente de um esforço municipal coordenado para apoiar a produção local focada nas necessidades locais.

No Ceará, visitamos o município de Itapipoca, que só participa de uma modalidade do PAA—o PAA-Municipal—e não recebe nenhum apoio da Conab. Itapipoca também abrange uma área que inclui três regiões agrícolas distintas: semiárido (*sertão*), montanhosa (*zona serrana*) e tropical-costeira (*litoral*). A rica diversidade ecológica, juntamente com uma forte presença de ONGs, apresentou Itapipoca como um caso único de expansão do PAA para além das modalidades atuais. No entanto, a ausência da Conab pareceu ser uma barreira expressiva ao fortalecimento e ampliação do PAA.

Todos os municípios que observamos tinham grande experiência com a implementação do PAA, e se mostraram a par de mudanças em políticas e estratégias governamentais de apoio à agricultura familiar e de combate à insegurança alimentar. Nossas entrevistas refletiram o ambiente atual da política, com alterações limitadas, dentro de um processo de expansão.

Apesar da nova nomenclatura, as políticas de apoio a agricultores familiares e de proteção social não-contributiva permanecem praticamente inalteradas nos últimos 10 anos.

### 3.2 REFORÇANDO CAPACIDADES, COMUNIDADES E ECONOMIAS LOCAIS

O PAA do Brasil tem inúmeros efeitos transformadoras sobre a economia e sociedade locais. A concepção do programa tem a capacidade de reestruturar a economia através de sua capacidade de conexão entre produção local e consumo, aumentando os rendimentos de produtores rurais familiares, o que, por sua vez, vincula sua capacidade produtiva à demanda local. Para muitos pequenos agricultores, a constante falta de acesso ao mercado é um obstáculo significativo à obtenção de rendimentos garantidos e à realização do investimento produtivo. Assegurando um mercado consistente e previsível, o PAA revitaliza a produção de pequenos agricultores, que é significativamente mais eficiente que fazendas industriais de grande escala no atendimento às necessidades nutricionais mais diversas, em nível nacional e local (Rosett, 2000). Com seu mercado facilitado através do PAA, os produtores também são capazes de observar o consumo de perto, e ter percepções diretas do mercado existente para seus produtos, enquanto os consumidores também ficam mais próximos da produção de seus alimentos.

Este tipo de programa de compras públicas tem, portanto, a capacidade de oferecer maior proteção social para os pequenos agricultores familiares e populações vulneráveis que vivem em extrema pobreza. O PAA fornece proteção dos meios de subsistência para recentes beneficiários de terras e outros agricultores familiares anteriormente excluídos, com acesso seguro a mercados com preços justos. Para grupos em situação de insegurança alimentar, o PAA focaliza os grupos vulneráveis da comunidade para recebimento de doações de alimentos. O organizador de cada 'projeto' de CDS do PAA localiza um beneficiário de alimentos e registra-o no PAA, seja através do PAAnet ou do município. Em muitos casos, instituições públicas que anteriormente compravam de um atacadista agora podem receber alimentos pelo PAA, sem nenhum custo para os mesmos, arcando apenas com o custo de aquisição do próprio programa. Tanto produtores locais quanto consumidores locais, portanto, recebem proteção de seus meios de subsistência e necessidades básicas, respectivamente. Combinando aquisições locais com doações locais, esses programas promovem a possibilidade de se quebrar a cadeia de suprimentos convencional do sistema alimentar, baseada em intermediários privados. Assim, podem proteger os produtores da exclusão do mercado e de preços abusivos, ao mesmo tempo protegendo os consumidores vulneráveis que, muitas vezes, não têm como arcar com os altos custos dos alimentos adquiridos pela cadeia tradicional. Além disso, identificamos no PAA um incentivo para que os produtores se envolvam em (ou participem de) associações, organizações e/ou grupos de agricultores, resultando em uma comunidade mais integrada, participativa e socialmente inclusiva através do capital social.

Além disso, pelo fato de que recebem preços baseados em médias do mercado regional, as famílias de agricultores participantes do PAA relataram que recebem entre 30 e 300 por cento a mais dos programas de aquisição do que receberiam de uma empresa privada intermediária ou vendendo diretamente para o mercado. Isso, claro, depende das condições da cultura plantada e do mercado, mas a grande maioria dos agricultores familiares que encontramos observou aumento de preços de compra na faixa relatada. Este acesso garantido ao mercado, juntamente com condições de preços favoráveis, sem dúvida permite e incita os

agricultores a aumentar sua produção. Além disso, desde que os agricultores familiares estejam registrados na DAP, o programa de aquisições é aberto a todos os agricultores familiares—fornecendo acesso inclusivo a mercados para todos, com compras máximas mensais entre R\$ 375 (USD 184) e R\$ 666 (USD 327) por exploração familiar.

Redes sociais locais são ativadas através do estabelecimento de vínculos entre a produção de pequenos agricultores locais e o consumo local. Verificamos, por exemplo, que os agricultores que participam do PAA estão mais preocupados com a qualidade e segurança de seus produtos devido à sua estreita relação com os consumidores. Em muitos casos, os alimentos supridos são distribuídos para as escolas onde estudam os filhos dos próprios fazendeiros, que fornecem insumos para o programa de merenda gratuita. Em uma configuração ideal, Belik e Domene (2012) observaram um município do estado de São Paulo que integra o programa de alimentação escolar ao PAA. Neste município, as escolas conseguiram adaptar seus cardápios às variações sazonais de fornecimento do PAA. Embora os autores tenham determinado que tal estratégia requer elevados níveis de organização e cooperação local, observaram-se numerosas vantagens, incluindo: produção mais organizada, expansão de cooperativas de agricultores, maior participação cívica, melhor gestão pública e alimentos mais diversificados e mais saudáveis nas escolas (Belik e Domene, 2012). Assim, muitos agricultores não se mostram preocupados somente em receber seus pagamentos pela produção, mas também ficam mais propensos a utilizar métodos agrícolas mais nutritivos e menos dependentes de produtos químicos e sentem-se mais equipados para contribuir com a comunidade (Belik e Domene, 2012:63.).

O PAA pode servir, portanto, como um facilitador para intensificar a cooperação e organização entre os agricultores. Cada modalidade reúne produtores em alguma função, seja com o trabalho da Conab no fortalecimento de cooperativas e associações ou através do município identificando agricultores familiares para participar e combinando a produção destes para atender às necessidades de segurança alimentar local. Identificamos inúmeros benefícios resultantes desta cooperação mais estreita. Primeiro, as relações construídas entre os facilitadores locais (Conab, Secretaria de Agricultura local) engajam os agricultores em atividades da política e de assistência governamental que muitas vezes vão além do PAA. Os agricultores se mostraram mais propensos a acessar linhas de crédito do governo para a agricultura familiar (PRONAF) e a procurar assistência técnica (que muitas vezes pode ser a Secretaria de Desenvolvimento Agrícola municipal). Outra vantagem notável é o maior compartilhamento de conhecimentos entre os agricultores que participam do PAA. O programa procura canalizar a demanda local na organização da produção, e gera renda a partir de recursos que anteriormente não eram utilizados.

#### **4 EXPANSÃO DA POLÍTICA E AVANÇOS RECENTES**

A eleição da Presidente Dilma Rousseff, em 2010, significou a continuação e o fortalecimento das políticas de proteção social e inclusão produtiva já em vigor. Com o objetivo de eliminar a pobreza extrema até 2014, no entanto, alguns dos programas e políticas existentes foram reconfigurados para alcançar as pessoas extremamente pobres de forma mais eficaz. Um novo programa guarda-chuva, o *Brasil Sem Miséria* (BSM), foi lançado em 2011. O plano determina o uso de um enfoque regional e nacional para retirar mais de 16 milhões de brasileiros da extrema pobreza, com base em três conjuntos de ações: renda, inclusão produtiva e serviços

públicos.<sup>6</sup> O principal Programa de Transferências Condicionadas de Renda (PTC) do Brasil, o Bolsa Família, deve ser *expandido para* mais 800.000 famílias. Além disso, o plano do BSM traça objetivos tremendamente ambiciosos para a amplificação do PAA (MDS, 2011). Desde a sua criação, em 2003, o orçamento para compras públicas de alimentos no programa aumentou de pouco mais de R\$ 80 milhões (USD 39 milhões) para mais de R\$ 790 milhões (USD 388 milhões), e o mesmo agora cobre mais de 200.000 explorações agrícolas familiares no país (Conab, 2012). Até 2014, o BSM planeja mais que dobrar o número de agricultores familiares que vendem seus produtos pelo PAA, aumentando seu escopo para quase 450.000 famílias (MDA, 2012).

Novas estatísticas de pobreza indicam que 8,5 por cento da população brasileira vivem em pobreza extrema (com menos de R\$ 70 por mês) e que o mesmo número aumenta para 25,5 por cento nas zonas rurais (IBGE, 2010). Levando em conta a maior incidência de pobreza no meio rural, o PAA deve desempenhar um papel crítico na expansão de inclusão produtiva de populações historicamente marginalizadas. O governo brasileiro identificou cerca de 255.000 famílias de agricultura familiar vivendo em extrema pobreza com base em seus níveis de renda, conforme relatado pelo registros da DAP (Governo Federal do Brasil, 2012). A estratégia do governo é coordenar um esforço focalizado para aumentar significativamente os rendimentos produtivos dessas famílias (Müller, 2012).

O governo busca atingir tal objetivo não só tentando proporcionar acesso ao PAA e a outras políticas para tais famílias, mas também tornando-as elegíveis a receber R\$ 2.400 (USD 1.181) a título de subvenção de ocasião única (*fomento*), paga em parcelas para o investimento produtivo. Este auxílio se torna disponível uma vez que um técnico de campo tenha validado aquela família, indicando que a mesma se encontra preparada e possui conhecimento de como usar sua subvenção para investimentos produtivos. Portanto, para se tornar elegível ao *fomento*, a família deve ter acesso a assistência técnica, que verificamos ser bastante escassa. Além disso, para alcançar os mais excluídos dos excluídos, o BSM deve identificar os vários obstáculos que estes enfrentam. Primeiramente, o Governo Federal fica severamente limitado em sua capacidade de focalização utilizando a DAP como instrumento. Muitos agricultores (normalmente os mais marginalizados) não têm DAP, seja por escolha própria ou por falta de recursos/divulgação. Em segundo lugar, as pessoas que enfrentam as barreiras mais extremas para escapar da pobreza tendem a não ter registro, ser analfabetas e não possuir terra. Um grupo de trabalhadores rurais em União, Piauí, nos disse que a luta contra a fome e a pobreza será impossível se a questão da terra não for tratada antes.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Brasil (INCRA) implementou um programa que dá incentivo (na forma de subsídio de R\$ 3.000 / USD 1.476) à adição da chefe família mulher à escritura da terra dos assentados da reforma agrária. Atualmente, o registro da DAP não possui tal incentivo, o que significa que o chefe masculino da família é, quase sempre, o chefe de família para fins da fazenda da família e, portanto, responsável por receber os pagamentos do PAA. A única exceção são os acessórios Mulher agregada ou Jovem Agregado, que têm sido utilizados como complemento à DAP principal e permitem que a chefe da família, ou filho(a), respectivamente, sejam registrados em uma nova DAP. No entanto, tais acessórios não necessariamente introduzem incentivos para incluir tais atores em um registro existente de DAP que tenha o homem como o chefe de família (MDA, 2008). Outro mecanismo de focalização brasileiro para programas sociais, o Cadastro Único, usa a chefe (mulher) da família para incorporar as famílias ao popular Programa Bolsa Família (entre outros), já que

são as mulheres que recebem a transferência. O cruzamento de registros esta em discussão, mas não há propostas concretas apresentadas até esta data, em parte devido ao obstáculo de haver diferentes chefes de família em cada registro.

A expansão do programa pode ser analisada em termos de seus diferentes caminhos (Linn/IFPRI, 2012). A expansão geográfica ou cobertura de uma população específica poderia seguir uma duplicação 'horizontal' em novas áreas. A adição ou modificação das modalidades poderia representar uma expansão 'funcional', através de novos métodos de aumento da participação. A expansão institucional em níveis local, estadual ou nacional indica uma expansão 'vertical'. Devido à concepção multi-atores do programa, o mesmo esta se expandindo em todas as três formas. Os administradores locais estão recebendo fundos adicionais para expandir seus contratos com novos agricultores familiares, o que aumenta o número de DAPs e gera mais contas bancárias. Verticalmente, os fundos gerados pela expansão orçamentária do programa deverão ser alocados nas três principais sub-modalidades de CDS (Estadual, Municipal, Conab) e incrementarão o papel de cada modalidade através das ações dos atores correspondentes. A partir de julho de 2012, o PAA introduziu um novo modelo para pagamentos feitos através das CDS do PAA-Municipal e PAA-Estadual. Estas duas modalidades se encontravam atreladas a um mecanismo de pagamento convoluto e frequentemente afetado por atrasos (Chmielewska e Souza, 2010). O novo modelo utiliza um cartão de débito (Ver Figura 5) que permite retirar dinheiro em qualquer caixa eletrônico e não requer uma conta ou a participação em uma cooperativa/associação. O cartão deve melhorar significativamente a disponibilidade do PAA para populações mais vulneráveis. Verificamos que alguns agricultores não tinham como acessar uma conta bancária por serem analfabetos, não possuir a documentação adequada ou ter que passar por algum tipo de verificação de crédito.

FIGURA 5

#### Cartão de Débito do PAA



#### 4.1 DESAFIOS E CONQUISTAS NA IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DO PAA

Quando confrontados com a questão da expansão do PAA, tanto em termos da inclusão de novos produtores quanto de ampliação da capacidade produtiva dos participantes existentes, verificamos resultados semelhantes: falta de conhecimento sobre o programa, falta de participação institucional e pouca capacidade institucional. A falta de conhecimento ficou aparente em diversos municípios, mas se mostrou mais forte em União (PI) e Itapipoca (CE).

Em União, muitos dos agricultores mais velhos se mostraram pouco convencidos e desconhecedores dos potenciais benefícios de se participar do PAA e não demonstraram interesse em se envolver, apesar da insistência de outros agricultores vizinhos. Para os agricultores em Itapipoca, observamos uma perspectiva ligeiramente diferente: os agricultores participantes iniciais sofreram atrasos significativos no recebimento de pagamentos, o PAA passou a ter uma má reputação e, como resultado, a maioria dos agricultores demonstrou pouco ou nenhum interesse em participar.

Devido ao grande número de atores envolvidos no planejamento, implementação e monitoramento do PAA, é necessário que haja um mínimo de organização e comprometimento para que este seja bem-sucedido. Para muitos municípios, esta é uma barreira à ampliação do programa. No estado do Piauí, o contraste entre as capacidades institucionais locais de diferentes municípios foi surpreendente. Por exemplo, o município de Alto Longá tinha sindicatos de trabalhadores rurais altamente comprometidos, mas a falta de compromisso do governo local se mostrou um obstáculo claro para o processo de se assegurar e exigir mais recursos para implementar as modalidades do PAA. No entanto, em São João de Arraial a prefeitura não só se mostrou comprometida em engajar-se com o PAA diretamente, como também mostrou envolvimento na facilitação e incentivo às associações e cooperativas, para que estas se organizassem e passassem a acessar o programa através da modalidade CDS do PAA-Conab. Neste último caso, nosso levantamento revelou que a participação produtiva e organizativa dos agricultores esta apta e disposta a aumentar tanto a quantidade de produtos quanto o número de agricultores participantes.

Em muitos casos, as organizações envolvidas no PAA tinham participação popular e motivaram os produtores, mas faltava a capacidade institucional para expandir seus beneficiários. Em Esperantina, Piauí, trabalhamos com uma associação apaixonada e bem-orientada—o Centro de Educação Popular de Esperantina (CEPES)—que coordenou um projeto através da modalidade CDS do PAA-Conab. Devido à sua capacidade limitada (de pessoal, tempo e recursos financeiros), o CEPES não foi capaz de expandir seu projeto para incluir mais produtores ou instituições beneficiárias. Além disso, não havia qualquer acordo formal com a prefeitura para coordenar seus esforços entre as duas modalidades do PAA. Como resultado, seu projeto para o PAA-Conab era completamente soberano e coordenado exclusivamente dentro da associação. Suas responsabilidades se estendiam até mesmo ao uso dos carros pessoais dos funcionários da Associação, para entregar os produtos dos agricultores. Eles ficaram muito gratos por nossa visita, já que a mesma dobrou sua capacidade de carga com um carro extra. Sem o empenho pessoal dos empregados da associação, a questão do transporte se torna um problema expressivo. Em um assentamento de reforma agrária, nós perguntamos o que os agricultores faziam quando os empregados da associação não podiam vir com seus carros. Nesse assentamento, o agricultor nos disse que apenas uma pessoa na área tinha uma moto e tentava carregá-la com todos os seus produtos, mas muitas vezes a quantidade é muito grande e, neste caso, ou se faziam várias viagens ou só uma parte das mercadorias era entregue.

O PAA também promove a geração de renda a partir da extração sustentável de produtos de origem natural. Por exemplo, foi organizada uma cooperativa local em Esperantina (PI) para a colheita e produção de babaçu, uma espécie que ocorre naturalmente na palmeira e produz uma semente que pode ser utilizada na produção de diversos produtos. As *quebradeiras de coco* são uma associação de todas as mulheres que trabalham juntas para quebrar e abrir os cascos e, em seguida, processar as várias partes do babaçu). A demanda por seus produtos

sofreu rápida expansão, em parte devido à participação no PAA. Durante nossa visita, verificamos que elas tinham recentemente financiado e construído novas instalações de beneficiamento, para fazer farinha a partir da estrutura interna da semente. Elas usam a farinha de babaçu para fazer alimentos assados e vendê-los, ou vendem a farinha crua por cerca de R\$20 por quilo (USD 10). O babaçu também produz uma semente ou noz interna que é processada para produzir óleo, que pode ser utilizado para fabricar uma enorme variedade de produtos. Por último, eles também podem utilizar a casca exterior da semente para produzir carvão, para uso em seus fornos. Esta casca queima até altíssimas temperaturas, dura muito tempo e existe em abundância como subproduto do processamento da semente.

Outro uso interessante do PAA foi visto em um assentamento da reforma agrária perto de Esperantina. O povoado de *Canto* existe há menos de um ano e, portanto, tem pouca infraestrutura e produção limitada. No entanto, eles conseguiram ser incorporados a um projeto do PAA coordenado através de uma associação local e se comprometeram com o fornecimento de produtos da floresta circundante. Os assentados colhem laranjas e bananas e fazem óleo de babaçu para vender através do PAA, e estes produtos então são destinados à uma escola Católica local para crianças em situação vulnerável. A terra do assentamento era usada apenas para a produção de subsistência, agora o PAA lhes fornece uma opção para ganhar uma renda extra (em torno de USD 50 – 60 por mês). Além disso, a produção de óleo de babaçu fornece às mulheres no assentamento um produto de valor agregado, uma vez que estas precisam quebrar as sementes de babaçu para fazer o óleo. Estes dois exemplos mostram não só a flexibilidade e a importância do PAA no apoio a meios de subsistência rurais, mas também demonstram sua capacidade de apoiar a produção que não é garantida por meio de um mercado tradicional. Sem o PAA, muitos dos maravilhosos produtos naturais (como o babaçu) ou produtos subutilizados (como as bananas ou laranjas) iriam para o lixo. Ouvimos muitas histórias de frutas em excesso de oferta durante sua época de maturidade que poderiam ser canalizadas através do PAA, ao invés de estragar. Em Alto Longá, um agricultor investiu até em equipamentos de processamento de frutas, o que lhe permitiu utilizar frutas que antes seriam desperdiçadas para produzir polpa, que poderia ser vendida através do PAA.

Observamos os efeitos do programa não só no aumento da produção, mas também na organização da produção. Antes do envolvimento com o PAA, muitos produtores só tinham um mercado, o intermediário, que normalmente demanda apenas uma quantidade mínima de produtos. E como o preço também era significativamente menor, os produtores alocavam uma porção maior de terra para uma única cultura de mercado. O PAA permite aos agricultores ofertar uma ampla variedade de produtos, o que resulta em renda menos volátil, segurança alimentar por meio da subsistência e métodos produtivos mais integrados, através da rotação e consorciação de culturas.

Medidas de sustentabilidade são também inerentes à concepção do programa. Com ênfase em trazer de volta o aspecto local do sistema alimentar—produção local para consumo local—o programa está promovendo segurança alimentar com um foco local. Com os agricultores familiares mais integrados e desenvolvendo relações mais fortes com seus mercados locais, emerge um sistema muito mais sustentável, com alimentos locais. Este tipo de sistema alimentar distancia-se dos monopólios privados que controlam os canais intermediários entre o produtor e o consumidor. Ao superar tais intermediários privados, o PAA pode oferecer preços muito melhores e menos voláteis aos produtores, baseados em uma média de mercado regional (e, portanto, não controlados por monopólios privados).

Além disso, em 2011, a Lei 12.512 estabeleceu que produtos agroecológicos ou orgânicos podem ser adquiridos a preços até 30 por cento maiores que os fixados para os produtos convencionais pela Conab. Isto incentiva os agricultores a reduzir sua dependência de insumos externos baseados em produtos químicos e em organismos geneticamente modificados (OGM), ao mesmo tempo potencialmente melhorando a qualidade do solo e dos alimentos e a eficiência no uso dos recursos disponíveis. A produção de alimentos baseada em agroecologia foca em agroecossistemas integrados e diversificados, que dependem de insumos e espécies locais e nativas, ao invés de insumos externos patenteados e baseados em produtos químicos. Ela promove, portanto, um movimento no sentido da soberania alimentar, incentivando o uso de sementes locais através de bancos de sementes, uma produção de alimentos sensível tanto ao local quanto à cultura em que ocorre e o uso de processos naturais para produzir sem depender de insumos externos.

## 5 PRINCIPAIS COMPONENTES A CONSIDERAR PARA O SUCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO E AMPLIAÇÃO

Os resultados observados do PAA foram positivos e os agricultores participantes expressaram sua crença na capacidade do programa superar muitos de seus maiores obstáculos. Mas será que esta experiência poderia ser facilmente replicada em outras regiões, países e continentes? Para muitos agricultores marginalizados em todo o mundo, os obstáculos variam desde acesso a mercados até catástrofes climáticas e desapropriações. Portanto, é essencial compreender os elementos constitutivos do PAA e sua potencial duplicação sob circunstâncias potencialmente muito diferentes. Com isso em mente, esta seção seguinte irá identificar os atores necessários, os vários níveis de participação e o possível impacto que um programa como o PAA pode ter. Inclui-se também uma descrição cronológica da implementação conceitual de um programa de compras públicas, no estilo do PAA.

Vincular a produção de pequenos agricultores à satisfação das necessidades nutricionais dos pobres é uma ideia maravilhosa, e um uso fantástico de recursos públicos. Na prática, no entanto, a ideia pode ser um pouco mais difícil de implementar, ao considerarmos algumas perguntas importantes:

**1. Cobertura e focalização:** como um programa de compras públicas pode garantir que também atinja os produtores vulneráveis que poderiam se beneficiar fortemente de um mecanismo social de mercado? Mecanismos de focalização e registro existentes poderiam sofrer alterações para garantir que indicadores mais relevantes sejam incluídos no cadastro, como tipo e uso da terra, dependência e composição do trabalho, disponibilidade e nível de infraestrutura e acesso a mercados e recursos produtivos (como água para irrigação). Além disso, os dados sobre chefe de família precisam ser cuidadosamente analisados para fornecer um panorama melhor da composição das unidades familiares e para que se possam considerar outras opções para execução do pagamento. O novo cartão bancário é uma de tais inovações, apresentando uma opção mais flexível, que permite que os pagamentos sejam mais rápidos e flexíveis.

**2. Pontualidade no pagamento:** há uma série de fatores que afetam a agilidade dos pagamentos—desde o respeito ao prazo oportuno para dotações orçamentárias e transferências de fundos feitas para o nível local até a concepção dos sistemas de pagamento em si. Quais devem ser os canais de distribuição para que seja possível chegar aos cidadãos

que podem não estar dentro do escopo do sistema financeiro formal? Deveria o sistema de compras funcionar através de transferências eletrônicas somente, ou o administrador local deve comprar os produtos em dinheiro vivo? Por um lado, transferências eletrônicas podem garantir um pagamento mais oportuno e eficiente. No entanto, isto pode ser um desafio em casos em que os agricultores familiares estejam relativamente isolados e enfrentem barreiras logísticas e/ou outros obstáculos para que possam interagir com os sistemas bancários e de crédito formais. Por outro lado, exigir uma conta bancária pode facilitar o acesso a mais crédito e oferecer uma forma mais garantida de economizar dinheiro. As questões relacionadas a pagamento devem, portanto, ser concebidas caso a caso e os gestores de programas também podem utilizar mecanismos de pagamento como transferências via celular, *mobile banking* ou usando os correspondentes bancários. Por último, a disponibilidade de espaço fiscal no nível federal é crucial, já que o financiamento local pode não se mostrar adequado ao propósito logrado, por não ser sensível à escala do desafio e às disparidades regionais.<sup>7</sup>

**3. Organização das capacidades dos agricultores:** O processo de organização das capacidades dos agricultores—seja na forma de uma associação, cooperativa ou grupo informal—é um componente fundamental de um processo de compras focalizado em pequenos agricultores. Para que os participantes possam se informar sobre as ofertas do programa, preparar propostas, organizar a produção, identificar, planejar e facilitar as entregas de alimentos, ter acesso a pagamentos, providenciar o transporte e garantir seu custeio, requer-se que haja nível significativo de capacidade organizacional, além do estabelecimento de mecanismos eficientes de entrega. Cooperativas e associações podem não se encontrar tão bem desenvolvidas no caso dos agricultores mais pobres e frequentemente mais dispersos. Em várias ocasiões, durante nossas visitas de campo no Nordeste do Brasil, descobrimos que eram as ONGs e associações locais que preenchiam esta lacuna, facilitando o processo de organização para os agricultores familiares e coordenando a relação entre agricultores familiares e o Executor do PAA. Para a expansão do Programa, no entanto, não podemos presumir que todas as comunidades terão ONGs e associações dispostas a assumir o processo de facilitação de forma voluntária. Logo, é necessário que a concepção de programas públicos de aquisição de alimentos considerem as condições locais para a execução de tais programas, assim como as possibilidades de incorporar formalmente (ou colaborar com) ações de iniciativa da sociedade civil que podem auxiliar em atividades de divulgação, capacitação e suporte técnico. Considere-se, por exemplo, a *Canasta Comunitaria* do Equador, resultado da organização e do ativismo da sociedade civil equatoriano que existe fora das estruturas formais do governo.<sup>8</sup>

**4. Transporte:** Quem pode e deve assumir a responsabilidade de transportar a produção, especialmente em comunidades onde tanto produtores (distantes das estradas principais ou residentes em áreas onde o transporte local é limitado ou caro) quanto consumidores têm dificuldades neste quesito? Deve haver algum subsídio para o custeio do transporte em tais comunidades? Bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, escolas<sup>9</sup> ou quaisquer outras instituições que requeiram alimentos provavelmente se instalarão em áreas mais urbanas, mas os pequenos agricultores podem não ter acesso a transporte que entregue seus produtos a estas áreas. Uma cooperativa, associação ou colaboração de agricultores poderia ser uma opção, mas estas iniciativas nem sempre terão a capacidade de atender à demanda de todos os produtos que precisam ser entregues. O PAA não prevê explicitamente recursos para o transporte, embora, em muitos casos, o município ou a associação facilite o transporte a suas próprias custas. A vantagem de agricultores familiares que formam grupos informais

ou cooperativas, ou que se envolvem em associações, é a capacidade de reunir recursos para proporcionar meios coletivos de transporte. No entanto, o fato de que o PAA não considera ou não possui disposições formais para uma parte tão importante do processo de contratação precisa ser abordado. Muitos dos novos assentamentos da reforma agrária estão localizadas em áreas excluídas, com pouco acesso por estradas e mínimos meios de transporte. Assim, para que um programa de compras públicas funcione de forma muito mais eficaz, a questão do transporte deve ser abordada como meio de fornecer aos agricultores familiares acesso ao mercado que o programa lhes assegura.

Com estes obstáculos em mente, a resposta dada pelos legisladores brasileiros nos permite obter um panorama do papel e da responsabilidade dos atores envolvidos na superação desses desafios:

**1. Focalização e cobertura:** Os agricultores que desejarem participar destes programas de aquisição de alimentos devem ser considerados "agricultores familiares" de acordo com sua declaração de aptidão para o PRONAF (DAP), que é o cadastro de fazendas de agricultura familiar do país. Segundo o último Censo Agropecuário (2006), 4.367.902 estabelecimentos agrícolas, representando 84,4 por cento do total, foram identificados como "agricultores familiares". No entanto, muitos dos agricultores mais pobres (e muito frequentemente sem-terra) ainda não estão registrados na DAP e, portanto, ainda se encontram excluídos dos programas públicos que focalizam os agricultores familiares. Com base nos dados mais recentes da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil, cerca de 204.000 agricultores familiares participaram do PAA em 2011, o que representa apenas 4,67 por cento do total de agricultores familiares elegíveis para o PAA através da DAP (MDA, 2012).

No entanto, existem dois elementos importantes a considerar em relação a estes dados: (i) nem todos os agricultores familiares registrados na DAP precisam ou querem participar do PAA, já que os mesmos podem já ter acesso a mercados em condições favoráveis; e (ii) há, sem dúvida, agricultores familiares sem registro na DAP, devido à falta de conhecimento ou acesso ou por escolha própria. Qualquer que seja o caso, os dados disponíveis apresentam uma grande discrepância entre o número de agricultores familiares que podem participar do programa e sua cobertura.

Como o PAA tem como objetivo fortalecer a agricultura familiar através do acesso a mercados garantidos para agricultores familiares excluídos ou explorados, conclui-se que o programa não está necessariamente focalizando todos os agricultores registrados com DAP. Assim, o número de 4,67 por cento, mencionado acima, não representa a taxa de cobertura da população focalizada, mas sim uma taxa de cobertura da população elegível. O orçamento atual do PAA, de R\$ 775 milhões (USD 381 milhões) representa meros 0,0000187 por cento do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, se o PAA fosse cobrir todos os agricultores familiares registrados com DAP—não necessariamente focalizados, mas elegíveis—o mesmo teria de aumentar seu financiamento para cerca de 25 vezes o que é agora. Um aumento de 25 vezes equivaleria a um orçamento de 0,0004675 por cento do PIB (2011), ou cerca de R\$ 19,3 bilhões (USD 9,65 bilhões). Isso significa que, com base nos dados disponíveis, o PAA adquire atualmente uma média de cerca de R\$ 3.800 (USD 1.870) em alimentos por agricultor familiar por ano, e a expansão orçamentária para R\$ 19,3 bilhões presumiria esta mesma média. No entanto, estes são cálculos puramente matemáticos, além dos quais também precisam

os levar em conta a capacidade institucional do governo em todos os níveis, assim como os procedimentos organizacionais necessários. Em todo caso, os esforços de ampliação devem ser prioridade, considerando-se a prevalência da pobreza rural, a grande dependência da subsistência da população da agricultura familiar e o orçamento relativamente diminuto designado ao PAA, que cobre menos de cinco por cento dos agricultores familiares elegíveis no Brasil.

Além disso, o cadastro de DAPs deveria assumir uma abordagem muito mais proativa para atingir as populações elegíveis, como proposto pelo novo foco na *Busca Ativa*<sup>10</sup> estabelecida no âmbito do BSM. Uma campanha nacional para registro de DAP focalizada nos beneficiários elegíveis, juntamente com uma campanha de conscientização sobre programas públicos e elegibilidade, certamente atrairia um maior percentual de pessoas pobres em áreas rurais, proporcionando-lhes acesso a serviços de extensão chave, como crédito e assistência técnica, e garantia de acesso a mercados com preços justos. A intensificação do PAA e sua focalização específica nas pessoas pobres das áreas rurais fortalecerão a transição para um caminho sustentável de saída da pobreza, um problema que continua sendo majoritariamente rural para o Brasil e para a maioria dos países. Além disso, como descrito acima, a maioria dos programas sociais são acessados através do *Cadastro Único* do Brasil—que utiliza a chefe de família (mulher) como destinatária dos pagamentos dos programas de transferências de renda e outros programas de assistência social. Como a DAP é normalmente registrada com o chefe masculino de família como responsável pelo recebimento de pagamentos, os dois cadastros podem retratar experiências diferentes. Isto posto, há muitas variáveis a considerar, e é possível que a classificação dos trabalhadores assalariados rurais como agricultores familiares no *Cadastro Único* seja uma opção mais eficiente do que tentar aplicar indicadores de agricultura familiar, como os atualmente utilizados pelo registro da DAP.

**2. Entrega do pagamento:** O PAA utiliza um processo de múltiplos atores que canaliza recursos do Governo Federal para os agricultores através de várias modalidades, conforme descrito acima. Esta concepção oferece várias opções para que os administradores locais tenham acesso ao programa. Por exemplo, uma cooperativa de agricultores ativa pode articular seu projeto de PAA com a Conab de seu estado, caso seu governo municipal não seja ativo neste sentido. Por outro lado, um governo municipal pode proativamente articular um projeto de PAA, tanto com o governo do estado quanto com o Governo Federal. A verificação da entrega dos produtos tem sido um problema e gerado atrasos de pagamento, embora o aumento do uso da verificação eletrônica, através do PAAnet, esteja minimizando este problema (Chmielewska e Souza, 2010). Um sistema ideal seria ter acesso total à modalidade de verificação eletrônica, com todos os agricultores familiares de posse de conta bancária aprovada e elegíveis para recebimento de transferências bancárias. Este parece ser o objetivo do PAA do Brasil, mas é necessário um longo processo para que todos sejam integrados, especialmente os mais marginalizados.

**3. Organização:** A facilitação local do programa também assume muitas formas, devido às diferentes modalidades. Esta faceta do programa é particularmente importante, pois identifica e usa tanto atores governamentais quanto não-governamentais. A Conab também é uma organização crucial, que pode trabalhar diretamente com cooperativas e associações fora das estruturas governamentais estaduais ou locais. Os governos municipais podem ainda desempenhar o papel de organizadores principais, oferecendo o PAA a agricultores individuais

que têm DAP e não estão associados a uma cooperativa ou associação. Portanto, a concepção brasileira, baseada no oferecimento de múltiplas modalidades, é fundamental para seu sucesso inicial e sua capacidade de ampliação.

**4. Transporte:** O obstáculo mais desafiador identificado foi o transporte. As áreas marginalizadas ficam normalmente distantes de áreas urbanas ou mesmo semiurbanas, e têm pouco ou nenhum acesso a transporte público. Visitamos muitos assentamentos recentes da reforma agrária, onde poucos assentados tinham carro, ou sequer uma motocicleta. Na maioria dos casos onde o governo municipal (a Secretaria de Desenvolvimento Rural) implementa uma modalidade do PAA (CDS PAA Municipal ou Estadual), o mesmo integra o transporte e a distribuição dos produtos com a Secretaria Municipal de Assistência Social. Essa relação foi extremamente importante para que os agricultores pudessem garantir a entrega dos produtos e a distribuição eficaz dos alimentos para as populações corretamente identificadas. No entanto, em modalidades em que governo municipal é ignorado (PAA-Conab em modalidade CDS, quando uma cooperativa executa um projeto com a Conab do estado), há pouca capacidade de transporte integrado. Testemunhamos muitas maneiras pelas quais a cooperativa pode organizar o transporte comum, mas o tamanho e peso das entregas causariam problemas. Infelizmente, não conseguimos avançar na implementação de quaisquer soluções no que diz respeito ao transporte, e esta questão continua a atormentar o programa em certas áreas. Ideias como dotações orçamentárias para a contratação de transporte privado ou o uso de transporte público vêm à mente, mas podem haver barreiras à integração de todos os agricultores familiares participantes destes modelos, isso sem falar da expansão prevista para o programa.

## 5.1 EXPANDINDO OPORTUNIDADES E TRAJETÓRIAS FUTURAS

O PAA representa um novo modelo de política agrícola para aumentar a renda de pequenos agricultores, apoiando a população em situação de insegurança alimentar. Sua concepção cria um novo mercado para a comercialização de produtos de agricultura familiar, com o objetivo de ampliar as oportunidades de mercado adicionais e melhorar os vínculos e novas cadeias de suprimentos para além dos parâmetros projetados do programa. As entrevistas revelaram um misto de opiniões colhidas junto aos principais formuladores de política e aos atores que trabalham no campo supervisionando a implementação do programa. Ao vislumbrar o futuro do programa, como os agricultores familiares irão utilizá-lo? E os termos do programa se alterarão com a evolução de sua participação e taxas de produção?

Discussões com os principais formuladores de políticas indicam que o papel do PAA no longo prazo para os agricultores familiares é o de aumentar sua renda e proporcionar uma via de acesso a outros mercados. O Secretário Nacional de Agricultura Familiar do MDA, Laudemir Müller, descreveu o PAA como um veículo de comercialização que abre caminho para novas oportunidades no mercado privado. Testemunhamos este potencial em múltiplas ocasiões, com os agricultores nos relatando que o preço pago pelo PAA permitiu-lhes ter uma referência de preço muito melhor, tanto para venda nos mercados locais quanto para negociação com os intermediários, que antes exerciam poder monopolista sobre os preços. A revitalização dos produtos locais, como o óleo de babaçu, também aumenta a consciência do consumidor e pode estimular a criação de um mercado privado mais expandido.

No entanto, a nossa experiência de campo indica que o PAA não tem o potencial de, por si só, garantir a "superação da pobreza" dos agricultores familiares do programa. Mas deveria esta "superação" ser um objetivo do programa? Um limite anual de R\$ 8.000

(USD 3.938) é diminuto para o estado, mas pode ser uma renda expressiva e aumentar a capacidade de investimento dos agricultores com limitações de renda. Além disso, apesar de só receberem um total de 25 por cento do crédito agrícola disponível no Brasil, os agricultores familiares são responsáveis por 40 por cento do valor total da produção nacional e por 77 por cento do emprego agrícola do Brasil (Boyce et al., 2005). Há muito mais financiamento agrícola amplamente disponível para grandes agronegócios de operação mono-colheita de grande escala com plantações de mais de 1.000 hectares (IBGE, 2006).

No lado da demanda, o PAA contribui ativamente para a luta contra a fome. Até o momento, ele já adquiriu mais de três milhões de toneladas de alimentos, que beneficiam cerca de 20 milhões de brasileiros anualmente (MDA, 2012). O nível de insegurança alimentar no Brasil tem diminuído rapidamente, e nos últimos 10 anos, o nível de desnutrição foi de nove por cento para pouco menos de seis por cento (FAO, 2012). Estes números ainda dão espaço para melhorias significativas, e indicam possibilidades de um atendimento mais amplo pelo PAA das necessidades nutricionais de milhões de brasileiros. No entanto, os mesmos números também levantam a questão de potenciais limites existentes do lado da demanda. Este é o caso particularmente do nível local, onde poderia haver descasamentos entre oferta e demanda. Uma ideia seria integrar as políticas de alimentos para garantir o controle das pressões de oferta e demanda. No contexto brasileiro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem um orçamento anual de mais de R\$ 3 bilhões, e oferece refeições a cerca de 50 milhões de alunos por dia (FNDE, 2012). Em 2009 o PNAE foi significativamente alterado pela Lei 11.947, que estabeleceu a obrigação legal de que 30 por cento do orçamento de alimentação escolar deve advir de compras de agricultura familiar (Ibid).

Muitos municípios estão tendo dificuldades em cumprir a exigência legal de 30 por cento, enquanto outros a estão superando. Nossa visita ao município de São João de Arraial (PI) demonstrou a capacidade de um município de obter 70-100 por cento dos alimentos de seu programa de alimentação escolar de agricultores familiares locais. Muito de seu sucesso pode ser atribuído à coordenação e integração conduzida pelo município das comunidades de agricultura familiar locais. A integração de programas e instituições locais pode proporcionar uma melhor fiscalização e identificação de como um maior volume de produção local pode se adequar à demanda. Neste sentido, o PAA pode servir como uma plataforma dentro da qual a produção da agricultura familiar pode garantir o atendimento das necessidades locais, e até mesmo ir além delas.

As feiras locais de agricultores podem ser usadas para conectar os produtores diretamente aos consumidores, com benefícios para ambas as partes na transação. Tais modelos locais, que aproximam o produtor do consumidor, resultam em menores custos de transporte e emissões, mais conhecimento sobre a origem e produção dos alimentos e custos mais baixos para o consumidor, além de maiores retornos financeiros para o produtor. Ainda assim, muitos produtores procuram os supermercados, que são mais convenientes e oferecem uma seleção mais ampla e variada de produtos.

Para reforçar os meios de subsistência rurais, é crucial obter acesso e controle sobre a terra e seus recursos produtivos. No entanto, é o acesso (ou a falta de acesso) aos mercados que pode dificultar seu caminho de saída da pobreza, e os mercados privados nem sempre garantem mercados justos e competitivos para os agricultores que se encontram fora das economias nacionais de escala. A exclusão destas populações, tanto em termos de acesso rodoviário quanto de infraestrutura, sistemas de irrigação, crédito, programas públicos e

mercados, prejudica sua capacidade de melhorar sua qualidade de vida e superar a pobreza e a fome. Com um intermediário público assumindo um papel muito maior, o governo poderia preencher esta lacuna ao fornecer acesso a mercados focados em agricultores familiares que atuam em competição com intermediários privados, que frequentemente compram dos mesmos agricultores familiar a preços (injustamente) baixos e vendem a produção dos mesmos para consumidores (ou distribuidores) que podem inflacionar os preços pagos na compra original. Devido a uma variedade de fatores, incluindo falta de opções, falta de conhecimento dos preços de base, condições desiguais de negociação, falta de transporte, etc., os agricultores familiares excluídos muitas vezes recebem um preço muito baixo por suas culturas, que ainda assim podem se traduzir em preços muito mais elevados para os consumidores.

No entanto, se o PAA puder aumentar sua capacidade e seu papel como intermediário público—que compra e vende produtos—ele poderia cumprir sua missão através da geração de um maior volume de compras e posicionando-se como um atacadista da produção agrícola familiar. Como a maioria dos produtos adquiridos pelo PAA são doados a populações vulneráveis, o aumento do papel do programa como ofertante de culturas a preços justos para consumidores locais permitiria que o programa cobrisse mais agricultores familiares, ao mesmo tempo oferecendo preços justos aos produtores.

Esta expansão funcional poderia aumentar a cobertura e participação entre produtores e consumidores, ao mesmo tempo aumentando o orçamento do programa e sua sustentabilidade financeira. Com base em dados de 2012 até agora, as modalidades de Formação de Estoques (FE) e Compra Direta (CD) do PAA representam apenas dois por cento do orçamento do programa. Estas modalidades consistem da compra de culturas dos agricultores familiares e subsequente venda/comercialização destas culturas para os consumidores. Portanto, o aumento da cobertura do PAA em termos de maior ampliação e expansão de sua capacidade funcional, feita através do maior uso destas duas modalidades, poderia aumentar a participação da agricultura familiar e garantir preços justos e não-voláteis aos consumidores. Estas receitas permitiriam que o programa continuasse a se expandir, tanto funcional quanto horizontalmente, com aumento de sua capacidade institucional, logística e de pessoal.

Para ser claro, não estamos sugerindo aqui que o PAA altere seu papel de doador de alimentos para as populações mais vulneráveis. Ao invés disso, sugerimos que ele poderia aumentar seu papel como vendedor de culturas a preços justos para aqueles consumidores que podem ter a maior parte de sua renda comprometida com a aquisição de alimentos, aqueles que são profundamente afetados por qualquer tipo de volatilidade de preços no mercado.<sup>11</sup> Ao fazer isso, o PAA pode potencialmente obter recursos que lhe permitam aumentar os seus esforços para beneficiar mais produtores e consumidores—oferecendo um sistema de preços estável, justo e mais competitivo. Isto não só dá aos agricultores uma base de referência de preços para a venda de seus produtos, mas também irá inevitavelmente reduzir os preços para os consumidores com mais concorrência no mercado. Atuando como comprador e vendedor—e assim praticamente preenchendo a lacuna entre o produtor e consumidor—um PAA de atuação expandida poderia oferecer acesso garantido a preços justos para agricultores familiares e, ao mesmo, tempo garantir fornecimento adequado e preços justos para os consumidores. Isto acabaria eliminando o monopólio privado do sistema nacional de alimentos e mitigando a volatilidade de preços de alimentos para produtores e consumidores. Outra consequência seria a eliminação da capacidade de intermediários privados de acumular grandes estoques de alimentos quando

os preços de mercado são desfavoráveis e controlar preços de compra. Além disso, um maior controle sobre o sistema de alimentos pelo povo brasileiro, conquistado através de um intermediário público, seria um avanço para a soberania alimentar do país.

## 5.2 CONCLUSÕES

O PAA do Brasil é uma política inovadora que, com uma dotação orçamentária mínima, combate a insegurança alimentar e apoia os meios de subsistência rurais. Sua concepção multi-atores amplia a participação e promove a organização dos agricultores. Ao mesmo tempo, o programa ainda enfrenta desafios para incorporar os produtores mais vulneráveis e tratar de algumas dificuldades operacionais, como os mecanismos de transporte, formas de pagamento e seu potencial de rápida expansão. No entanto, nossa pesquisa identificou que a concepção do programa pode ter resultados variados, dependendo do envolvimento de instituições locais e de coordenação.

Como iniciativa de desenvolvimento local sustentável, o PAA depende significativamente de relacionamentos bem coordenados entre atores, com facilitadores locais particularmente engajados e comprometidos. As várias modalidades do programa proporcionam espaço institucional suficiente para que uma série de facilitadores possa mobilizar e buscar ativamente a participação no PAA. Reconhecemos o papel fundamental da Conab em sua modalidade, que a permite envolver-se diretamente com as cooperativas e associações de agricultores. No entanto, a verdadeira medida do sucesso do programa pode ser visto no número de atores participantes e em seu nível de participação. Uma receita de sucesso envolve esforços multi-nível e coordenados para garantir participação popular, compartilhar informações e enfrentar os desafios descritos acima.

É evidente que o PAA oferece uma resposta dupla tanto para a fome quanto para a pobreza rural, fornecendo acesso a alimentos para os mais necessitados e, ao mesmo tempo, revitalizando a agricultura familiar, com acesso garantido a mercados. Estas respostas sem dúvida aliviaram, e continuarão a aliviar, o problema da pobreza rural e da fome no Brasil. O governo também deve considerar o equilíbrio de suas dotações orçamentárias, para que as mesmas reflitam não só a origem de sua oferta interna de alimentos mas também o grupo que representa a grande maioria de seus estabelecimentos agrícolas—os agricultores familiares. Durante o ano-safra 2009–2010, a agricultura familiar recebeu apenas USD 9,6 bilhões em investimentos orçamentais, enquanto o agronegócio recebeu USD 59,3 bilhões—mais de seis vezes mais recursos.

Para incluir as populações mais pobres e vulneráveis (objetivo-chave do BSM), o governo precisa fortalecer sua reforma agrária e políticas públicas relacionadas para atingir os assentamentos da reforma agrária. Os sem-terra e assentados recentes da reforma agrária são as populações mais difíceis de identificar, muitas vezes devido a sua falta de direitos formais de uso da terra, documentação individual ou coletiva e de infraestrutura (comunicações, acesso a serviços públicos, etc.). No entanto, esta população também tem grande potencial de produção, devido a sua oferta de trabalho inexplorado, investimento público limitado e diversidade de culturas (Altieri et al., 2012). Ao se remediarem algumas das principais falhas do PAA, como discutido na Seção 5, estas populações vulneráveis poderão realizar plenamente o potencial do programa e passar por uma transformação produtiva que lhes proporcione mais renda, segurança alimentar e estabilidade no mercado.

O apoio e a identificação de organizações de agricultores expande uma das mais importantes plataformas institucionais de implementação do programa. Uma melhoria no mecanismo de pagamento para garantir a disponibilização imediata e generalizada de pagamentos deve ser destacada como uma área importante de melhoria. O novo modelo de pagamentos, com uso de cartão de débito, é um grande avanço na direção certa, e foi lançado enquanto este trabalho estava sendo escrito. Este modelo permite uma transferência direta de recursos do Governo Federal para o agricultor, e retira do facilitador local a responsabilidade de organizar os pagamentos. Além disso, o cartão não requer a existência de uma conta bancária prévia, o que vai ampliar o PAA para que este possa alcançar os agricultores que não têm acesso a financiamento formal.

Estes desafios são enfatizados não apenas como uma forma de identificar áreas de melhoria no PAA, mas também como considerações importantes para a transferência da experiência do programa para outros países. O PAA é um exemplo maravilhoso de como oferecer aos agricultores acesso a mercados e preços justos, direta ou indiretamente. A maioria dos produtores vulneráveis em todo o mundo recebem pouco ou nenhum apoio de seus governos, e encontram barreiras para obter acesso a seus mercados em condições favoráveis. Um programa de compras públicas voltado especificamente para os pequenos agricultores pode garantir a eles a obtenção de preços justos e a existência de concorrência para os intermediários, servindo como uma rede de segurança crucial na luta contra a fome e na promoção da organização dos agricultores.

A experiência brasileira mostra uma opção orçamentária viável para qualquer governo que deseje impulsionar suas economias locais e proporcionar uma política descentralizada e sustentável de segurança alimentar. A integração da produção local com o consumo oferece mais transparência no sistema alimentar e aumenta a demanda por variedades tradicionais de alimentos, muitas vezes produzidas de forma mais sustentável, com menos insumos químicos e pegada de carbono mais baixa.

Atualmente, o PAA está passando por o que denominamos de expansão 'vertical', 'horizontal' e 'funcional', mas muitas barreiras ainda persistem. Uma campanha de marketing nacional poderia ajudar os produtores a se conscientizar do que é o PAA e de como eles podem se envolver e se beneficiar do programa. Os governos locais devem receber mais informações sobre o PAA, bem como incentivos para que executem a política. Além disso, o financiamento e estrutura da Conab devem ser aumentados, não só para expandir o PAA, mas também para aumentar sua capacidade de comercializar os produtos dos agricultores familiares e, desta forma, servir como um intermediário público de maior envergadura.

Os modelos de compras públicas estão se tornando cada vez mais populares e relevantes como garantidores de um ambiente comercial justo para os pequenos agricultores, mas ainda há muito trabalho a ser feito. A agricultura corporativa ainda recebe a maioria do auxílio provido pelo Governo, tanto técnico quanto financeiro. Muitos países têm um regime estabelecido de compras públicas de alimentos, mas não conseguem focalizar efetivamente os pequenos agricultores como sua força produtiva. A diversidade de pequenos produtores no programa brasileiro reflete a capacidade do PAA de alcançá-los e realizar seu potencial produtivo. Em vários casos, o programa tem proporcionado uma saída para produtos que eram frequentemente desperdiçados ou para os quais não havia uma oportunidade clara de mercado—por exemplo, polpa de frutas.

Muitos vínculos ainda precisam ser estabelecidos entre programas de alimentação escolar e de agricultura familiar. Esta é uma área de crescimento potencial que poderia aumentar ainda mais a renda dos pequenos produtores e melhorar a qualidade dos alimentos. A esperança é que a lição do PAA do Brasil possa ser um ponto de partida para melhorias contínuas, tanto dentro do país quanto em inovações no exterior. Muitas lições podem ser aprendidas com o caso brasileiro, mas o mesmo certamente não é uma solução "milagrosa". Uma expansão dos programas de aquisição de alimentos focalizados poderia proporcionar avanços em termos de concepção e novos métodos de focalização. Além disso, o programa tem inúmeras vantagens, mas um estudo maior e mais aprofundado de impacto e avaliação do mesmo poderia fornecer mais percepções sobre seus resultados, lacunas e potencialidades.

## REFERÊNCIAS

- Altieri, M.A., Nichols, C. and Funes, F. (2012). 'Agroecología: Única Esperanza para la Soberanía Alimentaria y la Resiliencia Socioecológica', Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA) Rio+20 position paper presented at the Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, June 2012.
- Allen, P. (2010). 'Realizing Justice in Local Food Systems', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 295–308.
- Belik, W. and Domene, S.M.A. (2012). 'Experiências de Programas Combinados de Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local em São Paulo – Brasil', *Agroalimentaria*, 18:34, <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/35379/1/art4.pdf>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) (2011). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015*. Brasília, CAISAN.
- Chmielewska, D. and Souza, D. (2010). 'Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', *IPC-IG Working Paper*, No. 64, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, <[www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper64.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper64.pdf)> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2012). *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados das Ações da Conab em 2011*. Brasília, Conab.
- Del Grossi, M.E. (2011) 'Poverty Reduction: From 44 Million to 29.6 Million People' in J. Graziano da Silva, M.E. Del Grossi and C. Galvão de França (eds), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Federal Government of Brazil (2006). 'Lei 11.326, de 24 de julho de 2006', website do governo federal, <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Federal Government of Brazil (2011). 'Brazil Program to eradicate extreme poverty to benefit 16.2 million people', Press release, May 2011, <[http://www.brasil.gov.br/para/press/press-releases/may-1/brazil-program-to-eradicate-extreme-poverty-to-benefit-16.2-million-citizens/br\\_model1?set\\_language=en](http://www.brasil.gov.br/para/press/press-releases/may-1/brazil-program-to-eradicate-extreme-poverty-to-benefit-16.2-million-citizens/br_model1?set_language=en)> (acessado em 29 de outubro de 2012).

- Federal Government of Brazil (2012). 'Busca Ativa in Plano Brasil sem Miséria', <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/videos/busca-ativa>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2012). *Country Profile: Food Security Indicators: Brazil*. Rome, FAO.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2012). 'Alimentação Escolar', <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Gortaire, R. (2006). *Sistemas de Canasta Comunitaria – ¿Organizaciones de Consumo Agroecológico?*. Buenos Aires, TAU, <[http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Red\\_de\\_econom\\_a\\_para\\_la\\_vida.pdf](http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Red_de_econom_a_para_la_vida.pdf)> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Gradin, C. (2007). 'Why is Poverty so High Among Afro-Brazilians? A Decomposition Analysis of the Racial Poverty Gap', *IZA Discussion Paper*, No. 2809. Bonn, IZA, <<http://ftp.iza.org/dp2809.pdf>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Graziano da Silva, J. (2009) 'Zero Hunger and the Territories of Citizenship: Promoting Food Security in Brazil's Rural Areas' in J. von Braun, R. Vargas Hill and R. Pandya-Lorch (eds), *The Poorest and the Hungry: Assessments, Analyses, and Actions*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute: 367–374.
- Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E. and Galvão de França, C. (2011). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hall, G. and H.A. Patrinos (eds) (2006) *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America (1994–2004)*, Washington, DC, The World Bank.
- IAASTD and McIntyre, B.D. (2009). *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science, and Technology for Development (IAASTD): Latin America and the Caribbean (LAC) Report*. Washington, DC, Island Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2009). *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro, IBGE.
- IBGE (2010). *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, IBGE.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2010). *Rural Poverty Report 2011*. Roma, FIDA, <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- FIDA (2011). *Enabling Poor Rural People to Overcome Poverty in Brazil*. Roma, FIDA, <[http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/brazil\\_e.pdf](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/brazil_e.pdf)> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- FIDA (2012). *Sustainable Smallholder Agriculture: Feeding the World, Protecting the Planet*. Roma, FIDA, <[http://www.ifad.org/events/gc/35/doc/concept\\_e.pdf](http://www.ifad.org/events/gc/35/doc/concept_e.pdf)> (acessado em 29 de outubro de 2012).

- Lal, R. and Junior, W. (2011). 'Where Biodiversity, Traditional Knowledge, Health and Livelihoods Meet: Institutional Pillars for the Productive Inclusion of Local Communities (Brazil Case Study)', *IPC-IG Working Paper*, No. 81. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Linn, J.F. (ed.) (2012). 'Scaling Up in Agriculture, Rural Development, and Nutrition', *Focus 19, Brief 3*, June 2012. Washington, DC, 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment Initiative of the International Food Policy Research Institute, <<http://www.ifpri.org/publication/scaling-agriculture-rural-development-and-nutrition>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Ministero de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2012). *PAA – Balanço 2011 e dados 2012*, contato pessoal com o MDA, Brasília, 20 de março de 2012.
- MDA (2008). *Declaração de Aptidão do Agricultor Familiar ao Pronaf Manual do Cadastrador*. Brasília, MDA, <[http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/institucional/Manual\\_DAP\\_2008\\_2009.pdf](http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/institucional/Manual_DAP_2008_2009.pdf)> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2011). *Plano Nacional Brasil sem Miséria*. Brasília, MDS.
- MDS (2012). 'Dados do PAA 2012', <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=geral\\_modalidade](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=geral_modalidade)> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Ministério da Integração Nacional. *Programas de Financiamento*. Brasília, Ministério da Integração Nacional, <[http://www.mi.gov.br/pdf/fundos/fno/programas\\_de\\_financiamento.pdf](http://www.mi.gov.br/pdf/fundos/fno/programas_de_financiamento.pdf)> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- Müller, L. (2012). Personal Interview, 21 March 2012.
- Romeiro d'Ávila, C. (2010). 'Modalidade Compra com Doação Simultânea' in I. Luiz Conti (org.), *Programa de Aquisição de Alimentos: uma Inovação em Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional*, Vol. 3. Porto Alegre, Projeto REDESAN.
- Rosset, P. (2000). 'The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations', *Development*, 43:2.
- Schneider, S., Shiki, S. and Belik, W. (2010). 'Rural Development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets', *Revista di Economia Agraria*, 65:2, <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/801.pdf>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- United Nations High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis (2008). 'The Comprehensive Framework for Action', <<http://www.un.org/en/issues/food/taskforce/cfa.shtml>> (acessado em 29 de outubro de 2012).
- World Bank (2007) *World Development Report: Agriculture for Development*. Washington, DC, World Bank, <[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR\\_00\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf)> (acessado em 29 de outubro de 2012).

## NOTAS

1. Para uma definição formal da agricultura familiar no Brasil, ver a Lei 11.326 (Lei da Agricultura Familiar) na Seção 2.1.
2. O tamanho de um módulo fiscal é definido em base municipal e varia em todo o país—o tamanho médio é normalmente maior nas regiões a sul e oeste do país e menor no nordeste. Em muitas das áreas maiores, como em Pirapora, Minas Gerais, o tamanho médio de 280 ha é muito superior à média bruta do estado (de 70 ha) devido ao Código Florestal, que obriga os produtores a reservar terra florestada para proteção ambiental. No estado do Paraná, 470.000 propriedades rurais (do total de 514.000) são registradas como explorações agrícolas familiares, variando em tamanho de 20 ha a 120 ha, considerando que somente oito por cento de tais propriedades precisam reservar terra em conformidade com o código florestal. Ver <<http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2011/06/tamanho-do-modulo-fiscal-citado-no-codigo-florestal-varia-em-cada-municipio-brasileiro-3333440.html>>.
3. Os 'assentamentos da reforma agrária' são um componente crítico da reforma agrária do Brasil. Del Grossi (2011) estima que entre 2003 e 2009 574.532 famílias tenham sido assentadas em terras totalizando 47,7 milhões de hectares em área. O processo envolveu 3.386 projetos, que representaram cerca de 62 por cento de todos os assentamentos estabelecidos ao longo dos últimos 39 anos. Uma instituição específica foi criada, em 1970 para implementar a reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), sendo responsável por compensações por expropriação e processos relacionados à titulação da terra.
4. Para uma lista completa dos grupos e elegibilidade do DAP, consultar <<http://www.agricultura.al.gov.br/programas/DAP.pdf>>.
5. PAAnet: <<http://www.conab.gov.br/produtosServicos-PAANET-interna.php?a=503?a=1129&t=2>>.
6. Inclusão Produtiva é uma linha transversal de ação que permeia toda a política social brasileira e incorpora um foco em atividades de capacitação para melhorar o acesso ao emprego formal e/ou a qualidade do trabalho e atividades produtivas desempenhadas por pessoas em situação de pobreza, seja através de auto-emprego, auto-emprego individual ou coletivo (associativo ou cooperativo) e agricultura familiar, etc. De fato, os agricultores familiares foram sujeitos a atenção considerável no contexto de programas trans-ministeriais destinados a melhorar a inclusão produtiva. Ver Leite e Junior (2011).
7. Os fundos federais para o PAA são um instrumento para canalizar financiamento federal do Sul e Sudeste (regiões mais desenvolvidas) para a região Nordeste, mais pobre e desigual.
8. O *Canasta Comunitaria* foi inicialmente organizado em 1987 e agora incorpora em torno de 1.400 famílias nas atividades de produção e consumo. A ideia se originou do objetivo de atender aos consumidores que desejam variedades de alimentos locais e saudáveis a preços acessíveis, os quais estavam desaparecendo dos supermercados locais. A instituição serve como uma plataforma para estabelecer acordos entre pequenos agricultores e consumidores locais dispostos a comprar seus produtos. Ver Gortaire (2006).
9. As instituições benfeitoras variam e são determinados pelo "projeto" executado pela cooperativa, município ou pela Conab. Eles normalmente fazem parte de um sistema de proteção social, governamental ou privado, e recebem os alimentos adquiridos para compensar seu orçamento existente.
10. O *Busca Ativa* refere-se à busca do governo federal brasileiro para proativamente localizar e prover documentação e serviços para os 16 milhões de brasileiros identificados como vivendo em condições de pobreza extrema. Como parte do BSM, o *Busca Ativa* pretende construir uma ponte entre o Estado e seus cidadãos com o objetivo de incluir todos os cidadãos brasileiros na rede formal de serviços sociais e garantir que eles não sejam mais "invisíveis".
11. Segundo o Relatório do FIDA Pobreza Rural 2011, "pobres" gastam 50-80 por cento de sua renda em alimentos (FIDA, 2010).



**International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)**

Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar

70052-900 Brasília, DF - Brazil

Telephone: +55 61 2105 5000

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ▪ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)