

Chmielewska, Danuta; Souza, Darana; Lourete, Acácio Alvarenga

**Working Paper**

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: Estudo de caso no estado de sergipe

Texto para Discussão, No. 1510

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Chmielewska, Danuta; Souza, Darana; Lourete, Acácio Alvarenga (2010) : O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: Estudo de caso no estado de sergipe, Texto para Discussão, No. 1510, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91422>

**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.*

# 1510

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA) E AS PRÁTICAS DOS AGRICULTORES PARTICIPANTES ORIENTADAS AO MERCADO: ESTUDO DE CASO NO ESTADO DE SERGIPE**

**Danuta Chmielewska  
Darana Souza  
Acácio Alvarenga Lourete**

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

# 1510

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, setembro de 2010

## **O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA) E AS PRÁTICAS DOS AGRICULTORES PARTICIPANTES ORIENTADAS AO MERCADO: ESTUDO DE CASO NO ESTADO DE SERGIPE\***

Danuta Chmielewska\*\*

Darana Souza\*\*\*

Acácio Alvarenga Lourete\*\*\*\*

---

\* Os autores agradecem a Rosângela Cintrão e Diana Sawyer pela disponibilidade e parecer emitido sobre esta publicação.

\*\* Pesquisadora associada, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI/PNUD/SAE).

\*\*\* Pesquisadora, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI/PNUD/SAE).

\*\*\*\* Pesquisador visitante, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI/PNUD/SAE).

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

## **Texto para Discussão**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: I3, I38, Q18

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 DEFINIÇÃO DA PESQUISA ..... 7

2 CONTEXTUALIZAÇÃO ..... 15

3 ANÁLISE ..... 19

4 CONCLUSÕES ..... 34

REFERÊNCIAS ..... 39

## SINOPSE

Um questionamento fundamental acerca de programas que objetivam inclusão produtiva e geração de renda diz respeito à sua capacidade de garantir um processo sustentável de desenvolvimento das capacidades econômicas de seus beneficiários. Neste estudo, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) é discutido a partir desta perspectiva, tendo em vista que oferece, entre outros benefícios, uma nova oportunidade de mercado para produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar. Em estudo de caso realizado no estado do Sergipe, consideraram-se duas modalidades do PAA que oferecem alternativas de mercado institucional (Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF – e Compra para Doação Simultânea – CPR-Doação). Esta análise sugere que, por oferecer uma possibilidade comercial importante para os produtores, o PAA desempenha um papel significativo na melhoria das capacidades de acesso a mercados destes agricultores, pois se mostra crucial na promoção de uma série de mudanças nos processos produtivos e organizacionais dos agricultores envolvidos. Tais mudanças foram possibilitadas pela segurança de acesso regular a mercado vantajoso. As vendas a preços garantidos consistem em fator fundamental para que os agricultores invistam no fortalecimento das suas capacidades produtivas e organizacionais. No entanto, embora as capacidades desenvolvidas sejam essenciais para facilitar a participação dos produtores nos mercados agrícolas, não são suficientes para promover o acesso a estes, uma vez que o PAA é visto atualmente pela maior parte dos agricultores envolvidos nas modalidades analisadas como o melhor canal de comercialização disponível.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

An essential question about policies that aim to foster socio-economic inclusion and income generation – which is the case of policies that support market access – is their capacity to guarantee a sustainable process of the economic capacities of their beneficiaries. In this study, the Brazilian Food Acquisition Programme (PAA) is discussed from this angle, since it offers, among other benefits, an optional market opportunity for targeted food producers. In this case study, conducted in the state of Sergipe, two modalities of PAA that promote links between family farmers' production and local demands through public procurement were considered (CDLAF and CPR-Donation). Our analysis suggests that by offering an important commercial possibility to producers, the PAA plays a significant role in improving their market capabilities, as it promotes a variety of changes in their productive and organizational practices. These changes are due to more regular and predictable access to advantageous market, facilitated by procurement at pre-set purchase prices. Nevertheless, even if the development of these capabilities is essential to facilitate producers' participation in agricultural markets, it is not sufficient to promote further market access, since PAA is currently seen by most of these farmers as the best market channel available.

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

## 1 DEFINIÇÃO DA PESQUISA

### 1.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Um questionamento fundamental sobre programas que objetivam inclusão produtiva e geração de renda diz respeito à sua capacidade de garantir um processo sustentável de desenvolvimento das capacidades econômicas de seus beneficiários.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) pode ser discutido sob esta perspectiva, tendo-se em vista que oferece, entre outros benefícios, uma nova oportunidade de mercado para produtos alimentícios da agricultura familiar. O PAA, como uma ação do Programa Fome Zero, permite a compra de alimentos com dispensa de licitação, os quais são distribuídos entre a rede socioassistencial e a formação de estoques públicos e da agricultura familiar. O Programa Fome Zero é uma parte estratégica da política brasileira de segurança alimentar e nutricional. Este programa é realizado com fundamento em uma abordagem multidimensional que compreende quatro diferentes eixos de intervenção. O PAA faz parte do eixo “fortalecimento da agricultura familiar”, como mostrado na figura 1 adiante.

O PAA tem como objetivo central “(...) garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” (BRASIL, 2010a). Pode-se perceber que o programa age em duas etapas importantes do suprimento alimentar da população: no momento produtivo e no momento do consumo. A pesquisa ora apresentada analisa mais profundamente a vertente produtiva do suprimento alimentar.

O programa é operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) ou por meio de convênios celebrados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os governos municipais ou estaduais. A execução se dá por meio da aquisição de alimentos e da formação de estoques públicos e da agricultura familiar, respeitando-se limites de valores máximos<sup>1</sup> por agricultor que vão de R\$ 4,5 mil a R\$ 9 mil reais por ano civil (BRASIL, 2009b).

O PAA vem se consolidando como um importante programa entre as possibilidades de suporte à agricultura familiar no Brasil. O programa tem aumentado o seu orçamento ano a ano, expandindo-se, e gerando impactos relevantes na redução da pobreza rural e na segurança alimentar, embora não esteja isento de críticas e desafios. De sua

---

1. Os limites de valores máximos vêm aumentando ao decorrer dos anos, tendo sido inicialmente de R\$ 2,5 mil/agricultor/ano civil.



implantação em 2003 até dezembro de 2008, o governo federal já destinou R\$ 2 bilhões para a execução do PAA, resultando na aquisição de cerca de dois milhões de toneladas de alimentos. Em 2008, cerca de 120 mil agricultores vendiam ao PAA seus produtos, que foram doados para 16,8 milhões de pessoas (CONSEA, 2009). Vale ressaltar que o orçamento para o PAA ainda é relativamente limitado se comparado, por exemplo, ao do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF):<sup>2</sup> R\$ 537 milhões para o PAA (previsto no Plano Plurianual – PPA para 2009) *versus* R\$ 13 bilhões para o PRONAF (montante disponibilizado no orçamento 2008-2009).

FIGURA 1  
Diagrama do Programa Fome Zero



Fonte: BRASIL (2010e).  
Elaboração dos autores.

2. O PRONAF financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda para os agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O acesso ao PRONAF tem início a partir da necessidade do crédito, seja ele para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura.

É pertinente compreender como esta oportunidade de escoamento da produção interfere na capacidade dos agricultores envolvidos de se relacionarem de forma mais vantajosa com o mercado. Mais especificamente, pode-se perguntar em que medida o programa representaria um incentivo à construção de práticas favoráveis à comercialização, ou, ao contrário, se seria um obstáculo para tal, na medida em que os benefícios oferecidos desencorajariam os produtores de desenvolverem seu potencial de inserção no mercado. Este texto visa analisar tais questões.

A fim de se direcionar a pesquisa, estabeleceu-se a seguinte pergunta central: o PAA está gerando mudanças sobre o desenvolvimento de práticas produtivas e organizacionais orientadas para o mercado de agricultores familiares?

Perguntas específicas foram também definidas, conforme segue.

- I. Que práticas orientadas ao mercado estão sendo desenvolvidas?
- II. Como as práticas orientadas para o mercado variam de acordo com o perfil das organizações e dos agricultores familiares que trabalham individualmente?
- III. Como as práticas orientadas para o mercado são complementadas por outras intervenções (a exemplo de programas estaduais, iniciativas municipais, organizações não governamentais – ONGs)?
- IV. Quais são os desafios que afetam o desenvolvimento de práticas orientadas para o mercado e como se dá esta relação?
- V. O que aconteceria com os eventuais processos de mudança se o PAA acabasse?

## **1.2 ESCOLHA DAS MODALIDADES DO PROGRAMA**

O PAA é composto por diferentes modalidades, com objetivos e funcionamento diferentes e não necessariamente encontradas nos mesmos locais. Considerando-se o intuito de avaliar as mudanças geradas por um programa que oferece acesso a mercados institucionais nas práticas produtivas e organizacionais dos agricultores familiares orientadas para o mercado, a escolha das modalidades abordadas nesta pesquisa concentrou-se naquelas que melhor permitem análise deste tipo de relação. Foram assim selecionadas as modalidades de Compra para Doação Simultânea – Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CPR-Doação) –, conforme a discussão a seguir. É importante destacar que estas duas modalidades somam cerca de 40% do total de recursos aplicados pelo

PAA no período de 2006 a 2009, tendo atingido pouco mais de 60% dos agricultores familiares participantes do programa neste período (BRASIL, 2010d).

A Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) está diretamente ligada às condições do mercado e do período de safra, sendo implementada em momentos específicos para regular mercados e flutuações de preço. Por ser mais dificilmente prevista pelo agricultor e não exigir seu engajamento prévio em projeto de venda, não facilita o tipo de análise que aqui se pretende fazer.

De maneira diferente, a modalidade Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque) está concentrada na disponibilidade de recursos a serem utilizados como capital de giro por agroindústrias familiares e/ou para formação de estoques da agricultura familiar. Ela se constitui assim em uma intervenção diferenciada daquelas que oferecem acesso direto a mercados institucionais, e assim não faz parte do foco de análise deste estudo. Da mesma forma, a modalidade Programa do Leite (PAA Leite), devido à sua especificidade regional (Nordeste e Norte de Minas Gerais) e ao fato de tratar de apenas um produto, não se insere no âmbito deste projeto de pesquisa.

Por seu turno, as modalidades de Compra para Doação Simultânea – CDLAF – e CPR-Doação exigem um acordo de venda/entrega prévia entre produtor e instituição beneficiária. Além disso, estão fortemente ligadas à criação de um circuito local de produção, comercialização e consumo, uma vez que direcionam os alimentos adquiridos para instituições cadastradas, tais como escolas, creches, associações comunitárias, hospitais etc., ou a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como acampados, quilombolas e indígenas, bem como a grupos atingidos por barragens. Estas modalidades, portanto, oferecem casos interessantes para análise.<sup>3</sup>

---

3. Para leitura mais detalhada a respeito das modalidades do PAA, ver Schmitt (2005), Delgado *et. al.* (2005) e Müller (2007). Recente publicação da CONAB (2009b) faz uma revisão sobre a legislação referente ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), facilitando, em especial, o entendimento da base legal do programa.

## APRESENTAÇÃO DAS MODALIDADES ESCOLHIDAS

### *Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF)*

Esta modalidade ocorre a partir da celebração de convênios entre municípios ou estados e o governo federal, por meio do MDS, promovendo a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais.

Os vários atores envolvidos – governo, agricultores familiares e entidades sociais e beneficentes – elaboram uma proposta que relaciona a demanda por alimentos destas entidades com o eventual fornecimento que os agricultores familiares podem oferecer. A proposta deve contemplar uma lista dos produtores, os preços de venda dos produtos disponíveis, o valor total da compra e a definição da localidade onde os produtos deverão ser entregues. O preço de venda<sup>4</sup> deve basear-se nos preços praticados no mercado varejista regional ou local, realizando-se três pesquisas de preços.

Tanto os agricultores familiares individuais quanto aqueles organizados em grupos formais (cooperativas e associações) e informais estão aptos a aderir ao programa em tal modalidade, sendo de R\$ 4,5 mil, neste caso, o limite de valor máximo por agricultor familiar por ano civil.

### *Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CPR-Doação)*

Quanto à modalidade CPR-Doação, esta é operada pela CONAB em conjunto com uma cooperativa ou associação, sendo formalizada com base na Cédula de Produto Rural (CPR). A CPR especifica o valor da transação, o vencimento, o endereço de entrega dos produtos, as circunstâncias nas quais ajustes de quantidades são permitidos, assim como instruções sobre a sua quitação.

Igualmente nesta modalidade, as aquisições são direcionadas às instituições governamentais ou não governamentais que atendam às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

---

4. Resolução publicada recentemente no Diário Oficial da União estabelece novas diretrizes para a definição dos preços de referência a serem utilizados nas modalidades de Compra para Doação Simultânea (Brasil, 2010c).

O acesso a esta modalidade é exclusivo para grupos formais, como cooperativas e associações, sendo o limite de valor máximo por agricultor familiar por ano civil o mesmo da modalidade CDLAF, ou seja, R\$ 4,5 mil.

### 1.3 METODOLOGIA UTILIZADA

Dado o interesse principal de compreender o processo de desenvolvimento, por agricultores e suas organizações, das práticas orientadas ao mercado, considerou-se adequado tratar de uma localização geográfica restrita, a fim de aprofundar a análise das situações vivenciadas por estes agricultores.

A abordagem do estudo de caso foi utilizada como uma estratégia para compreender as mudanças trazidas pelo programa para as práticas dos agricultores familiares orientadas ao mercado, lançando-se mão das suas percepções. Um estudo de caso é uma estratégia empírica utilizada para compreender profundamente um fenômeno da vida real dentro do seu contexto, com base numa lógica específica de *design*, técnicas de coleta de dados e abordagem na análise de dados (YIN, 2009). Esta estratégia de pesquisa qualitativa leva em consideração as perspectivas dos diversos atores e permite ao pesquisador capturar vários processos em curso nas vidas das pessoas. Condições contextuais são altamente pertinentes para compreender as mudanças que foram promovidas pelo PAA, bem como os desafios operacionais específicos enfrentados pelos agricultores familiares ao aderirem ao programa. Este aspecto reforça a importância de se usar tal abordagem de pesquisa, na medida em que ela acessa o contexto social no qual estas interações estão ocorrendo.

Nessa perspectiva, as informações primárias – utilizadas de forma conjunta no processo de análise – foram obtidas pela realização de entrevistas semiestruturadas com agricultores familiares beneficiários e não beneficiários, com as lideranças das associações de agricultores, técnicos extensionistas, representantes de movimentos sociais, gestores municipais e estaduais, assim como representantes das entidades receptoras das doações. Os atores sociais e instituições envolvidas foram identificados por meio de dados cadastrais dos órgãos gestores federais e de sucessivas entrevistas, por intermédio das quais se buscou atingir um ponto de saturação quanto às informações coletadas.

Foram realizadas 72 entrevistas, como apresentado na tabela 1. Ressalte-se que, no caso da modalidade CPR-Doação, foram entrevistadas nove das dez organizações existentes que acessam ou já acessaram o PAA nas respectivas localidades. Somaram-se

a estes dados informações obtidas mediante observações, tanto nas instituições quanto nas propriedades dos agricultores – resultado de três semanas de pesquisa de campo realizada entre novembro e dezembro de 2009.

No que diz respeito ao processo de análise, o foco foi dado às percepções individuais dos atores relevantes, notadamente os agricultores familiares, buscando-se analisar as mudanças acarretadas pelo PAA a partir das relações causais identificadas no discurso de beneficiários e envolvidos no programa. As entrevistas com os agricultores não beneficiários foram realizadas com o intuito de averiguar as relações causais identificadas no discurso dos beneficiários, auxiliando os pesquisadores a esclarecerem se as mudanças foram geradas realmente pelo PAA ou não.

**TABELA 1**  
**Entrevistas realizadas**

Entrevistas	Agricultor beneficiário	Agricultor não beneficiário	Gestor(a)	Técnico(a)	Liderança	Entidade recebedora	Total
Estância	7	8	3	3	4	2	12
Indiaroba	16	5	1	1	7	1	10
Lagarto	8	-	3	1	1	-	5
Geral	-	-	1	0	0	-	1
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>72</b>

Fonte: Pesquisa de campo, nov./dez. de 2009.  
Elaboração dos autores.

As informações apresentadas neste trabalho foram complementadas por dados secundários quantitativos e qualitativos. Os dados secundários foram obtidos em revisão bibliográfica e em levantamentos junto aos órgãos executores do programa e às organizações sociais locais envolvidas com o PAA. Estas informações foram utilizadas, principalmente, na escolha das modalidades e dos locais de pesquisa.

#### 1.4 LOCALIDADES ESCOLHIDAS

O contexto municipal foi considerado uma unidade de estudo relevante. É o universo dos convênios assinados entre o MDS e os governos locais para a implementação da modalidade CDLAF, bem como o âmbito de ação de muitas organizações de agricultores, que é relevante para a modalidade CPR-Doação. Coerente com a disponibilidade de recursos para o trabalho de campo, o universo de três municípios foi delimitado, de acordo com os critérios de seleção a seguir especificados.

A escolha da região de estudo baseou-se em seu nível de desenvolvimento, na representatividade da agricultura familiar, no montante de recursos alocados do programa e na implementação do tipo de modalidade escolhida para a pesquisa. Sendo a região com menor IDH do Brasil e tendo recebido uma parte importante dos recursos do PAA em geral – 30% em 2008 – e da CPR-Doação em particular – 37% em 2008 – a região Nordeste foi escolhida como contexto de estudo (CONAB, 2009a). Além disso, esta região concentra 50% dos estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil (BRASIL, 2009a). Em seguida, se deu a definição da Unidade da Federação onde se realizaria a pesquisa, tendo sido escolhido Sergipe com base nas seguintes informações: o estado possui um total de 43 municípios que já acessaram a modalidade de Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CPR-Doação) – o que representa mais de 50% do número de seus municípios; e 12 que já acessaram a modalidade de Compra Direta Local, ou seja, 16% dos municípios do estado. Sergipe apresenta grande concentração de agricultores familiares, tendo este segmento 90% dos estabelecimentos agropecuários do estado (IBGE, 2009), e foi ainda alvo de pouca pesquisa sobre o PAA, apenas incluído na Oficina de Documentação da CONAB (2006) – diferentemente, por exemplo, de estados como a Bahia e o Ceará, onde outras pesquisas já foram realizadas.<sup>5</sup>

A definição dos municípios foi o passo seguinte, tendo estes sido escolhidos conforme as informações a seguir:

1. Estância – é o único município de Sergipe que estava operando em 2009 a modalidade CDLAF. O convênio referente a esta execução foi celebrado em 2008 e a execução foi iniciada no ano de 2009. Quanto à modalidade CPR-Doação, o primeiro acesso no município se deu no ano de 2006 e, em 2009, duas associações deste município tinham projetos em andamento;
2. Indiaroba – é um dos municípios com maior número de agricultores beneficiários na modalidade CPR-Doação. Também em Indiaroba, o primeiro acesso a esta modalidade se deu no ano de 2006 e, em 2009, cinco associações do município tinham projetos em andamento; e

---

5. Abordando o caso da Bahia, ver Ortega *et al.* (2007), Rocha *et al.* (2007) e Currello e Santana (2007); e abordando tanto a Bahia quanto o Ceará, ver Spovarek (2007).

3. Lagarto – localiza-se nas proximidades de Estância e Indiaroba. Da mesma forma que nestes municípios, em Lagarto o primeiro acesso à modalidade CPR-Doação se deu no ano de 2006 e, em 2009, três associações tinham projetos em andamento.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

### 2.1 APRESENTAÇÃO DO LOCAL DE PESQUISA

Sergipe é o menor dos estados brasileiros. No que diz respeito ao PAA, no entanto, destaca-se consideravelmente, tendo entregue, em 2008, 21% da quantidade (em kg) de alimentos adquiridos pelo programa na região Nordeste. Isto equivale a 15% do total de recursos alocados naquele ano, um montante de cerca de R\$ 12 milhões (CONAB, 2009a).

Destacam-se nesse estado as operações de Compra para Doação Simultânea, que representam mais de 90% dos montantes executados (CONAB, 2009a).

FIGURA 2  
Localização do estado de Sergipe





## CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Em uma breve apresentação dos municípios de Estância, Indiaroba e Lagarto, pode-se destacar que apenas Estância possui a maior parte da população concentrada no meio urbano (86%), taxa superior à média estadual (71%). Indiaroba e Lagarto apresentam maior concentração da população no meio rural, tendo, respectivamente, 36% e 49% de taxa de urbanização (IBGE, 2003). Conforme o Censo Demográfico de 2000, Estância possui 59.002 habitantes, Indiaroba 13.152 e Lagarto 83.334.

FIGURA 3

Localização dos municípios de Estância, Indiaroba e Lagarto, respectivamente



Nos três municípios, o setor da economia com maior destaque é o de serviços, representando, em Indiaroba e Lagarto, mais de 70% do valor adicionado bruto (VAB). O setor agropecuário tem maior destaque no município de Indiaroba (17%), e menor participação no município de Estância (2%) (IBGE, 2003). As culturas de destaque nestes municípios são: abacaxi, amendoim, banana, batata doce, coco da baía, fava, feijão, fumo, laranja, mandioca, manga, maracujá e milho.

A renda média *per capita* nos três municípios está abaixo da média estadual (R\$ 163,50 – valor referente ao ano de 2000), sendo o caso mais crítico o de Indiaroba, onde a renda média *per capita* é de R\$ 67,70. Nesta mesma linha encontra-se a proporção de pobres nestes municípios: 58,3% em Estância, 76,1% em Indiaroba e 58,6% em Lagarto (PNUD, 2010).

Em relação à estrutura fundiária dessas áreas, destaca-se a posição da agricultura familiar, que representa nos três municípios mais de 80% do número de estabelecimentos. A área destes estabelecimentos constitui de 20% a 42% da área total de cada município.

**TABELA 2**  
**Estabelecimentos e área da agricultura familiar**

	Agricultura familiar – Lei nº 11.326		Total		Porcentagem	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Estância	1.463	6.299	1.725	30.731	85	20
Indiaroba	1.782	6.475	1.899	20.939	94	31
Lagarto	7.063	28.862	7.868	68.622	90	42
Sergipe	90.330	711.488	100.606	1.480.414	90	48

Fonte: IBGE, (2009).  
Elaboração dos autores.

Vale ainda observar que os três municípios abordados nesta pesquisa estão inseridos no Programa Territórios da Cidadania no estado do Sergipe: Estância e Indiaroba no sul sergipano, e Lagarto no sertão ocidental.

## 2.2 APRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES

Pretende-se nesta seção traçar um perfil geral das associações que acessam ou já acessaram o PAA CPR-Doação. Saliente-se que nas localidades visitadas não há cooperativas que participam do programa, apenas associações de produtores.

Entre as nove associações entrevistadas, duas estão localizadas em Estância, cinco em Indiaroba e duas em Lagarto. Seis destas associações têm de 10 a 20 anos de existência – as demais foram fundadas nesta década. As motivações para fundação destas organizações são as mais diversas: acesso à energia, reforma das casas de assentamento rural de reforma agrária, beneficiamento de produtos e outras atividades que seriam mais facilmente realizadas por um grupo formal. A possibilidade de acesso ao PAA particularmente não figura entre as razões identificadas, apesar de ter impacto sobre a regularização e estruturação das organizações, como será discutido mais adiante.

A grande maioria das associações é de primeiro grau, com apenas uma exceção representada pela Associação de Cooperação Agrícola dos Assentados da Região Sul do Sergipe (Ascossul), que possui membros individuais e exerce papel de uma central articuladora de associações. O número de membros varia de 20 a 40, os quais são da mesma área ou oriundos de localidades vizinhas, ainda que raramente de municípios diversos.

A maioria das organizações acessou a modalidade CPR-Doação em pelo menos dois anos. As duas organizações que acessaram a modalidade CPR-Doação em apenas um ano inscreveram ao menos duas CPRs naquele ano. A quantidade de agricultores envolvidos em cada CPR é diversificada, variando de sete a cinquenta e três pessoas.

As parcerias já experimentadas entre as organizações e diferentes órgãos presentes no estado são diversas, e incluíram interação com a Petrobras, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Empresa do Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (Pronese), Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro), Secretaria Estadual de Pesca e Aquicultura, e Secretaria Estadual de Agricultura e Ação Social.

### 2.3 APRESENTAÇÃO DOS AGRICULTORES ENTREVISTADOS

A maioria dos entrevistados era do sexo masculino; a faixa etária do grupo, bastante diversificada, ainda que sempre acima dos 30 anos (variando de 34 a 74 anos de idade). O grupo caracteriza-se por estar fortemente relacionado à atividade agrícola, já que todos os entrevistados afirmaram sempre terem sido agricultores. Tal característica é ilustrada em declaração de beneficiário: “Nasci na terra e sempre vivi na terra”. Grande parte é natural do estado do Sergipe. A maior parte dos agricultores entrevistados vive em assentamentos rurais de reforma agrária, e afirma estar nestas áreas desde o momento em que foram instituídas.

As áreas de cultivos são em geral pequenas, variando de 2 a 30 hectares,<sup>6</sup> sendo que a grande maioria se situa na faixa de até 10 hectares. Há casos de contratação tanto de mão de obra temporária quanto permanente, sendo a contratação de mão de obra permanente em geral de apenas uma pessoa. As culturas que se destacam no PAA são as de frutas e hortaliças e, no caso específico do município de Lagarto, de mel. Outros produtos de origem animal, como carnes, ovos, leite e derivados

---

6. A área máxima estabelecida para a agricultura familiar corresponde a quatro módulos fiscais (MF). Nos municípios de Estância e Indiaroba o MF é de 10 ha, o que estabelece uma área máxima de 40 ha. Por sua vez, no município de Lagarto o MF é de 35 ha e a área máxima de 140 ha (Incrá, 1980). Instrução Especial/Incrá/Nº 20, de 28 de maio de 1980, Diário Oficial da União.

e os produtos beneficiados aparecem raramente nas aquisições realizadas pelo programa nestas localidades.

É importante ressaltar que no universo de agricultores desta pesquisa há forte presença de moradores em assentamentos rurais de reforma agrária, os quais se destacam em grande número na região. Isto pode ser observado na tabela 3, a qual apresenta a localização dos agricultores entrevistados.

**TABELA 3**  
**Detalhamento da localização da área dos agricultores**

Entrevistas com agricultores	Realizado	Detalhamento da localização da área dos agricultores
Estância – CDLAF	4	1 assentamento e 3 colônias/povoados diferentes
Estância – CPR-Doação	3	1 assentamento (diferente do assentamento CDLAF)
Estância – Não beneficiário(a)	8	2 assentamentos diferentes, 4 bairros/comunidades/ povoados diferentes, 1 outro município
Indiaroba – CPR-Doação	16	5 assentamentos diferentes
Indiaroba – Não beneficiário(a)	5	1 assentamento
Lagarto – CPR-Doação	8	Perímetro irrigado, outras colônias/povoados no município e áreas arrendadas fora do município
Lagarto – Não beneficiário(a)	0	-

Fonte: Pesquisa de campo, nov.-dez./2009.

A maioria dos agricultores faz parte de alguma associação (mesmo os que acessam a CDLAF). Além do PAA, participam de poucos projetos de apoio, restritos em geral a algum tipo de assistência técnica, a qual, segundo alguns deles, é insuficiente. Das instituições presentes que oferecem este tipo de apoio, destacam-se o governo do estado, por meio da Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro) e da Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe (Cohidro), além do MST.

### 3 ANÁLISE

Nesta seção serão discutidas as transformações observadas nas atividades produtivas, organizacionais e comerciais dos produtores beneficiários das duas modalidades do PAA consideradas. A discussão será completada por demais questões surgidas durante as entrevistas, a saber, desafios operacionais complementares do programa e mudanças além do universo dos beneficiários.

Como não se perceberam diferenças significativas entre os municípios visitados, a análise será apresentada de forma conjunta para as três localidades. Tampouco foi possível perceber variações nas mudanças geradas para os agricultores segundo seus diferentes perfis, dado que estes se mostraram bastante próximos. Analogamente, as informações oferecidas pelos diferentes atores – agricultores beneficiários, técnicos, gestores locais etc. – são similares e complementares, e assim em geral não serão enfatizadas aqui de forma diferenciada. Em realidade, os elementos de comparação pertinentes se mostraram principalmente entre as modalidades acessadas e entre diferentes perfis de organizações de produtores, os quais também serão explorados a seguir.

### 3.1 MUDANÇAS NAS PRÁTICAS PRODUTIVAS

De maneira geral, as mudanças mais frequentes nas práticas produtivas orientadas ao mercado entre os agricultores beneficiários do PAA são fruto de maior investimento na produção e de otimização de recursos existentes.

Os atores locais percebem de forma ampla um aumento da área cultivada e/ou da diversidade de produtos dos produtores beneficiários a partir de sua entrada no programa.<sup>7</sup> Foram expandidas e diversificadas em especial as produções de frutas e hortaliças, as quais constituem as principais categorias de alimentos comercializados pelo PAA nos municípios visitados. Estas mudanças são resultado de um processo de experimentação, ou seja, com recursos em mãos e oportunidade de mercado, os agricultores passam a explorar algumas culturas novas e retomam outras que haviam deixado de lado. As mudanças se deram tanto em culturas perenes – citem-se laranja, coco, maracujá e acerola –, quanto em temporárias, a exemplo de melancia, mandioca, cenoura, beterraba, quiabo, couve, alface e cebolinha. Houve ainda a aquisição de animais, em geral de suínos, bovinos e aves, mesmo que não necessariamente destinados à comercialização.

---

7. Impactos foram também levantados por Ghizelini (2006) e Doretto e Michellon (2007), no caso do Paraná, e Mattei (2007) para Santa Catarina.

O aproveitamento econômico de produtos anteriormente não explorados também foi observado pelos atores em certas situações. Ele inclui a venda de corante que famílias tinham em seu quintal e não destinavam ao mercado, além da comercialização de frutas antes desperdiçadas.

A participação no PAA possibilitou ainda um aumento generalizado do uso de insumos e equipamentos para a produção.<sup>8</sup> Foram percebidas diversas modificações, a saber, maior emprego de fertilizantes e pesticidas, compra de sementes e mudas, uso de trator, investimento em estrutura – como sistema de irrigação e arame para sustentação (no caso do maracujá) –, além de aquisição de equipamentos de segurança e material de fumigação para a produção apícola.

É igualmente notório o impacto do PAA sobre a organização do trabalho nas propriedades cujas famílias participam do programa. Por um lado, o aumento na contratação do trabalho assalariado permanente ou temporário foi frequentemente citado pelos entrevistados. Por outro lado, foi percebida em alguns casos a diminuição na venda de trabalho diarista pelos próprios agricultores beneficiados, que deixaram de trabalhar fora com o intuito de dedicar maior tempo às atividades produtivas de sua propriedade. De acordo com depoimento, “O pessoal antes vendia o dia, hoje trabalha na roça para produzir para a CONAB”.<sup>9</sup>

Foi também citada maior preocupação com a qualidade<sup>10</sup> dos produtos destinados ao PAA em alguns casos no âmbito da modalidade CPR-Doação. Esta postura resultou do compromisso de entregar alimentos de qualidade para as entidades receptoras, e se traduziu tanto em uma maior seleção dos produtos pelas organizações produtoras como em mudança no processo de entrega, exemplificada pelo uso de caixas (ao invés de sacolas) no transporte de frutas, com o intuito de diminuir danos ao produto. A proximidade entre produtores e consumidores foi certamente um dos fatores que motivaram esta mudança de postura. Paralelamente, esta conscientização também facilitou o cumprimento, por parte dos produtores, dos requisitos de qualidade exigidos pelo programa.

8. Também foi percebido em estudo de caso feito no Paraná por Doretto e Michellon (*op. cit.*, p.18) e em Santa Catarina por Mattei (*op. cit.*, p.11) um aumento do nível tecnológico na condução das lavouras.

9. É comum que os agricultores façam referência à CONAB quando participam da modalidade CPR-Doação.

10. Outro estudo realizado no Paraná por Ghizelini (2006) também aponta a melhoria da qualidade (seleção), da embalagem e do transporte dos alimentos como impacto do PAA.

Em situações particulares, segundo os entrevistados, o programa representou ainda um incentivo a sistemas produtivos diferenciados. Isto ocorreu principalmente em locais onde outra intervenção já apoiava práticas agroecológicas e/ou conversão para a agricultura orgânica. É o caso do perímetro irrigado do município de Lagarto, o qual recebe suporte técnico da Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe (Cohidro) e acessa a CPR-Doação. Como o programa estabelece maior preço para produtos orgânicos, ele oferece uma oportunidade de grande valor. Segundo os produtores, o outro canal de venda possível para tais produtos nestas localidades – as feiras locais – é frequentado por consumidores com restrito conhecimento sobre o diferencial de qualidade representado pelo alimento orgânico e cujo baixo poder aquisitivo limita a compra de produtos de maior preço.

Por seu turno, o uso de crédito para financiamento de qualquer atividade produtiva não aumentou. Ao contrário, em certos casos a renda extra trazida pelo programa possibilitou a quitação de empréstimos anteriores concedidos via PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Em geral, os investimentos realizados a partir do PAA foram feitos com os recursos do próprio produtor. Diferentemente, pesquisa realizada no estado de Santa Catarina aponta forte complementaridade entre o PAA e o PRONAF, o que pode ser explicado pela melhor estruturação característica de organizações da região Sul (MATTEI, 2007).

De fato, como será explicado a seguir, as transformações observadas nas diferentes esferas da produção foram possibilitadas pela segurança de um mercado lucrativo no âmbito do PAA, o qual ofereceu ao agricultor renda garantida que tornaria vantajoso o desenvolvimento de suas atividades produtivas.<sup>11</sup> Ou, nas palavras de um produtor: “para atravessador, a gente não tem incentivo pra plantar porque vai vender por preço ruim”.

As modalidades do programa analisadas – CPR-Doação e Compra Direta Local – representam para o agricultor familiar uma garantia de mercado para sua produção. Como a remuneração total para cada produtor é especificada e acordada no projeto apresentado à CONAB ou ao MDS, assim como o preço a ser pago por cada produto,

---

11. Ghizelini (2006) e Doretto e Michellon (2007) também enfatizam o entusiasmo dos agricultores em planejar a produção para participar do PAA.

o agricultor é protegido de flutuações danosas de demanda e de preço de mercado, as quais representam risco de prejuízo e/ou perda de parte da produção. Tal segurança é o elemento mais enfatizado pelos beneficiários entrevistados, para os quais apresenta alto valor, conforme depoimentos a seguir:

“Com o PAA você tem a garantia de plantar e saber onde colocar” (agricultor beneficiário do PAA Compra Direta Local, município de Estância).

“Não tem coisa melhor que a certeza de que vai receber o dinheiro, pra resolver alguma coisa” (agricultora beneficiária do PAA CPR-Doação, município de Indiaroba).

Além desta segurança, os preços oferecidos pelos produtos no PAA são lucrativos para o agricultor. Na CPR-Doação o preço tem base no mercado atacadista, enquanto na Compra Direta Local os preços praticados pela prefeitura são definidos a partir de uma média dos preços praticados no mercado varejista de Estância e Aracaju.

Vale notar que esta diferença de metodologia de definição de preços<sup>12</sup> entre as modalidades pode causar complicações quando ambas são disponíveis no mesmo local, como é o caso do município de Estância. Como o valor oferecido na CDLAF segue, em geral, os preços do varejo e, portanto, é mais elevado, há relatos de agricultores que desistiram de entregar seus produtos na CPR-Doação. Esta concorrência pode ter efeitos indesejáveis sobre o associativismo local, uma vez que a CDLAF, ao contrário da CPR-Doação, permite acesso individual do produtor ao programa.

É importante destacar que na prática, em grande parte dos casos, o preço pago nas duas modalidades do PAA é mais vantajoso do que aquele que os agricultores conseguem obter em outros canais, dada a precariedade de sua capacidade de negociação e/ou de sua possibilidade de acesso ao mercado. Algumas diferenças citadas pelos beneficiários entre os valores oferecidos pelo programa e os recebidos por eles no mercado local revelaram vantagens na CPR-Doação de cerca de 65% no quilo do mel e 20% no quilo do maracujá. Na Compra Direta Local tais diferenças chegaram a altos patamares, como

---

12. A Resolução nº 39 do Grupo Gestor do PAA surge com o intuito de eliminar estes conflitos entre as modalidades, e para isto define uma única forma de estabelecimento de preços (Brasil, 2010c).



no caso do cento do coco verde, vendido no programa com preço dez vezes superior ao obtido pelo produtor anteriormente, que costumava comercializar por atacado.

No entanto, existem algumas situações em que o PAA não se mostra o canal de escoamento mais rentável, devido às diferenças causadas pelas flutuações de mercado durante o ano. No momento da pesquisa (novembro de 2009), por exemplo, o valor pago pelas duas modalidades no quilo da laranja era inferior ao que agricultores afirmavam obter localmente. Entretanto, além de o escoamento da produção total na feira ser difícil devido a limites de demanda, a importância atribuída pelos beneficiários à garantia de venda chega a se sobrepor às possíveis desvantagens de preço em relação ao mercado. Exemplifique-se com a manifestação de um dos entrevistados: “Prefiro vender pra CONAB porque é dinheiro certo”.

De fato, as possibilidades de mercado acessadas pelos produtores familiares são extremamente limitadas e se restringem a feiras locais e atravessadores que adquirem os produtos nas propriedades. Esta restrição representa risco de prejuízo para o produtor – por venda a preços não lucrativos, por ele não receber o pagamento, ou ainda por não conseguir escoar toda a produção.

Um último aspecto importante a ser acrescentado na constituição do lucro final para os agricultores é a responsabilidade sobre o transporte para entrega aos beneficiários consumidores, que difere segundo o acordo feito entre as partes. No caso da Compra Direta Local, a prefeitura de Estância oferece em geral o transporte dos produtos, que são retirados junto aos produtores e entregues diretamente às entidades receptoras. Produtos de peso muito elevado, no entanto, não têm transporte assumido pela prefeitura, a exemplo da melancia e do abacaxi, cujo frete é custeado pelos próprios agricultores. Quanto à CPR-Doação, a situação varia de acordo com o projeto, podendo a própria entidade beneficiada com os alimentos se encarregar do recolhimento nas propriedades dos agricultores ou estes mesmos assumirem a responsabilidade sobre a entrega dos produtos.

Em resumo, as duas questões básicas desenvolvidas anteriormente – garantia de venda e de lucro – caracterizam uma oportunidade de mercado segura e satisfatória, a qual sustentará possibilidades de mudanças ao longo do processo produtivo. Para os produtores, a disponibilidade de recursos próprios e a perspectiva de comercialização

oferecida pelo programa são aspectos facilitadores determinantes para o investimento e a otimização de sua produção.

Finalmente, outras mudanças geradas pelo PAA foram percebidas nas entrevistas, cuja análise não foi aprofundada por não constituírem foco desta pesquisa. Eles incluem efeitos sobre autoestima,<sup>13</sup> a exemplo da satisfação enfatizada por se conseguir vender e lucrar com sua produção; compra de bens duráveis e não duráveis (geladeira, roupas, sapato etc.); maior diversidade e estabilidade na alimentação dos próprios produtores, como resgate da produção e utilização de mandioca *in natura*, variedade que deixara de ser cultivada antes da oportunidade de comercialização no programa; e maior segurança na compra de alimentos para consumo (“todo mês minha feira está garantida por conta da CONAB” – depoimento de um produtor).

### 3.2 MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTORES E NA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS

A respeito de possível acesso pelo produtor a outros canais de comercialização, as mudanças a partir das modalidades do PAA estudadas nesta pesquisa foram muito limitadas. Há uma geral ausência de iniciativa de diversificação de clientes, tanto entre os produtores individualmente como entre suas organizações.<sup>14</sup> De fato, dado que os canais de mercado acessados normalmente – feiras locais e atravessadores, como explicado na seção anterior – são restritos e marcados por importantes riscos, o PAA é em geral percebido como a melhor opção de mercado. Os novos esforços de seus beneficiários, em consequência, se concentram em aumentar e melhorar sua produção para comercializar mais produtos no âmbito do programa. Vale notar que esta percepção é diferente do que se encontra em outras regiões do país, onde o limite de valor máximo adotado pelo PAA é considerado baixo para o contexto dos agricultores familiares.<sup>15</sup>

13. Fenômeno também identificado em estudo de caso realizado por Ghizelini (2006, p.7) no Paraná.

14. Pesquisa realizada sobre a modalidade CPR-Estoque em 2009 aponta uma percepção diferente dos efeitos desta modalidade do PAA sobre os canais de comercialização das organizações de produtores envolvidas, ao ressaltar que há uma grande dispersão com relação às formas de comercialização após o acesso a esta modalidade. A principal forma de comercialização ainda é o mercado local, mas as cooperativas centrais são citadas como importantes. O mercado regional e a exportação são canais relevantes, mas utilizados em menor escala (Martins, 2009).

15. Estudo de caso realizado em Araraquara-SP, região Sudeste, comprova esta diferenciação (Chmielewska, 2009).

Foi identificada, no entanto, uma exceção a esta tendência: a Associação de Cooperação Agrícola dos Assentados da Região Sul de Sergipe (Ascosul). Esta organização, que funciona como uma central de associações, é bem maior do que as demais participantes do PAA nos municípios considerados. Ela tem desenvolvido parcerias com outros atores, a exemplo de restaurantes e supermercados – articulação que acompanha o processo de participação no programa.

Há claramente, não obstante, uma mudança gerada pelo PAA sobre a forma como os agricultores utilizam estas outras possibilidades de mercado existentes. Diversos produtores mencionam que, com base nos valores oferecidos na CPR-Doação, são capazes de negociar melhores preços com os atravessadores para diferentes produtos, entre frutas, hortaliças e mel. Ao mesmo tempo, a oferta de produtos nas feiras locais diminuiu por conta das duas modalidades analisadas do PAA – em alguns casos os agricultores beneficiários chegaram mesmo a suspender por completo sua participação nestes canais –, o que levou a um aumento no preço de frutas e hortaliças. Este aumento favoreceu consequentemente tanto agricultores beneficiários como não beneficiários e foi enfatizado durante as entrevistas por ambos os grupos. Seria importante, assim, fazer um acompanhamento dos preços das feiras, tendo em vista que o efeito que estes aumentos de preços podem gerar para os consumidores pode ser bastante adverso.

Perceberam-se ainda, em alguns casos, as possibilidades abertas pelo programa para o investimento em produtos de maior valor agregado. A entrega atual de alimentos transformados/beneficiados é limitada a farinha de mandioca, bolos e mel. Há intenção, entretanto, por parte de duas organizações de produtores que acessam a CPR-Doação, de investir na produção e comercialização de polpa de frutas e biscoitos de mel, alavancados pelas oportunidades de mercado e renda do programa.

A comercialização de produtos destas categorias, não obstante, enfrenta dificuldades principalmente relativas à adequação sanitária. O Serviço de Inspeção Municipal (SIM) é ausente na maioria dos municípios, o que impossibilita a venda de produtos de origem animal. Além disso, a comercialização de produtos beneficiados enfrenta dificuldades consideráveis em matéria de cumprimento da regulamentação sanitária, pois os regulamentos sanitários instituídos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não são de fácil acesso para as pequenas organizações de produtores. O caso de Lagarto – município que possui o SIM e já tem forte destaque

na comercialização de mel –, no entanto, representa uma exceção entre os locais pesquisados. De todo modo, é essencial que haja apoio para obtenção do SIM e outros requisitos exigidos para o beneficiamento de produtos agrícolas.

Foram igualmente percebidas pelos atores grandes modificações em termos da estruturação dos grupos envolvidos na modalidade CPR-Doação, que exige a participação dos agricultores beneficiados em grupos formais. Esta modalidade propiciou a regularização das associações, que, apesar de terem sido fundadas anteriormente ao lançamento do programa, em muitos casos se encontravam com documentação irregular. Ressaltam-se ainda o aumento do número de associados e o maior engajamento de sócios frente às atividades da associação,<sup>16</sup> exemplificado pelo aumento da presença em reuniões.

Do ponto de vista da alocação de recursos, perceberam-se reinvestimentos em favor da associação, em especial no caso de organizações mais estruturadas, como a Apistreze, no município de Largarto, que já possui sede própria. Esta associação adquiriu terreno para construção de uma casa de mel, cujos recursos, segundo os agricultores, são oriundos das vendas realizadas no PAA.

Outro ponto observado por todas as organizações entrevistadas é a aquisição de conhecimentos sobre elaboração e implementação de projetos de produção e venda. A construção deste conhecimento é continuada e se pauta nos erros e acertos experimentados na participação no programa. Inicialmente, as organizações em geral precisaram de apoio externo para elaboração dos projetos, mas atualmente algumas já conseguem gerir sua participação no programa de forma independente.

É importante ressaltar novamente que estas mudanças foram analisadas apenas no caso da modalidade CPR-Doação. Na modalidade CDLAF, a gestão do projeto de compra e venda para o PAA é feita diretamente pelas prefeituras, o que por um lado facilita o acesso para o produtor, mas por outro diminui sua governabilidade sobre a definição e acompanhamento das operações do programa.

---

16. Esses impactos foram também percebidos por Müller *et al.* (2007) no caso do Rio Grande do Sul.

Vale destacar uma experiência de acesso à rede bancária identificada no município de Indiaroba, desenvolvida pela Ascosul, participante do CPR-Doação. Com o advento do PAA, esta associação estimulou os agricultores beneficiários a abrirem uma conta bancária para recebimento dos recursos. Muitos destes agricultores nunca haviam acessado a rede bancária e sublinham a satisfação de possuir um cartão do banco.

### 3.3 DESAFIOS DO PROGRAMA PARA O DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS ORIENTADAS AO MERCADO

A abordagem exploratória realizada nesta pesquisa destaca diversos desafios encontrados pelos agricultores familiares em relação ao PAA. Alguns deles afetam diretamente o desenvolvimento de práticas destes agricultores para acesso ao mercado. Tais desafios serão apresentados nesta seção, com o intuito de se gerar uma reflexão e contribuir de alguma forma com o aperfeiçoamento do programa.

O tradicional dilema do que é planejado *versus* o que é executado aparece no universo da pesquisa. Em geral, há grande dificuldade de os agricultores manterem a entrega dos produtos originalmente propostos, ou seja, a listagem que consta no projeto nem sempre é executável. Esta dificuldade é potencializada, em alguns casos, pelos atrasos na aprovação dos projetos. No entanto, existem também outros fatores, como o planejamento dos próprios agricultores familiares de terem produtos disponíveis para as entregas com as quais se comprometeram, além de questões que estão fora de sua governabilidade, a exemplo de condições climáticas adversas.

Seguindo a linha de entregas em desacordo com as propostas, há outra situação a ser contornada, a saber, a entrega de produtos que não foram produzidos pelos agricultores. Esta situação possui duas variantes. Em uma delas, os agricultores, por não terem determinado produto na época em que precisam entregá-lo, compram de outro agricultor, trocam o produto que têm pelo que precisam ou ainda, geralmente como última alternativa, compram de um atravessador. Na outra, os agricultores não produziram os produtos que se comprometeram a entregar e por isso os compram, seja de outro agricultor seja de um atravessador.

Sobre o mesmo problema, seria interessante que houvesse maior interação dos gestores do PAA com os órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a fim de se intensificar o suporte aos agricultores, auxiliando-os a melhorar seu planejamento de

produção.<sup>17</sup> Este processo solidificaria o aprendizado destes agricultores sobre como se dá o acesso ao mercado, preparando-os para acessarem outros canais de comercialização.

Em paralelo, os desvios entre produtos propostos e entregues fazem parte do processo de aprendizagem dos agricultores em termos de experiências de comercialização. É necessário, portanto, que haja certa flexibilidade quanto ao tipo de produto e quantidade a serem entregues. Sabe-se que esta flexibilidade não pode ser arbitrária, tendo em vista que há um compromisso com a entidade recebedora e preocupação com características nutricionais pré-definidas. O esclarecimento sobre possíveis trocas – por exemplo, de produtos similares nutricionalmente – apoiaria os agricultores em momentos em que estes não conseguissem entregar os produtos e quantidades previamente estabelecidas. Esta flexibilidade funcionaria como um apoio inicial à estruturação dos agricultores familiares, a exemplo de uma “experiência piloto”, o que não seria necessário para as organizações que acessam o programa há mais tempo.

Nos casos em que estas variações ocorrem, as associações (no caso da CPR-Doação) e os agricultores individualmente (no caso do CDLAF) recebem notificações ou mesmo suspensões devido à entrega de produtos que não haviam sido especificados no projeto ou, em casos considerados mais extremos, devido à entrega feita por agricultores não cadastrados no projeto. No caso das associações, as retaliações atingem o grupo como um todo, sendo que não necessariamente todos estiveram envolvidos na irregularidade. Há uma preocupação de que a falha de um agricultor não atinja todos. Também é necessário esclarecer de que forma pode ocorrer esta modificação de produtos e agricultores fornecedores. O conhecimento deste procedimento evitaria suspensões, que geram, entre inúmeras outras consequências, problemas de atraso de pagamento.

O atraso dos pagamentos<sup>18</sup> é considerado pelos agricultores uma das questões

17. Estudo de caso realizado no município de Paracatu-MG indica diferenças regionais, ao apontar que não houve influência significativa do PAA no planejamento da produção para uma oferta regular. Os autores apontam a falta de exigência do cumprimento de um cronograma de entrega, a ausência de participação das entidades consumidoras nas decisões sobre a quantidade e regularidade e a demora no pagamento como alguns dos fatores observados que contribuíram para esta conclusão. Nesta linha, eles sugerem que as políticas voltadas para a agricultura familiar – inclusive o PAA – enfatizem e estimulem, por meio de uma assistência técnica qualificada, não somente a produção, mas principalmente o planejamento e o gerenciamento das atividades na propriedade (Vieira e Del Grossi, 2009).

18. Apesar de essa questão já ter sido amplamente apontada em pesquisas anteriores (Gomes e Bastos, 2007; Spavorek,

mais críticas do programa. Ela é potencializada por outras circunstâncias além do recebimento de notificações e suspensões. Uma delas é o envio de documentação incorreta, como nota fiscal (NF) preenchida inadequadamente e certidão negativa vencida da associação. A CONAB, neste caso, recebe a documentação correta, mas no momento do empenho descobre-se que a certidão negativa da associação está vencida. Pode assim haver demora até que a associação saiba e consiga regularizar a situação, o que é agravado pelo fato de que, com a situação regularizada, ainda é preciso aguardar o prazo de pagamento da CONAB. Outra circunstância observada é a realização de prestações de contas mensais ou quinzenais ao invés de semanais – se o agricultor entrega o produto no dia 1º e a prestação de contas só é feita no dia 30, o pagamento sairá entre o dia 8 e 15 do mês seguinte, totalizando um intervalo de 38 a 45 dias. No entanto, em muitos casos, a opção por uma prestação de contas quinzenal ou mensal é feita pela organização com o intuito de reduzir gastos. Isto ocorre porque a cada prestação de contas é preciso emitir nota fiscal, realizar impressões e enviá-las (ou em alguns casos deslocar-se) até Itabaiana, onde está localizada a unidade armazenadora da CONAB em Sergipe, que recebe a prestação de contas.

Estes atrasos de pagamento impossibilitam os agricultores familiares de cobrirem a tempo custos básicos como água e manutenção, podendo gerar endividamento. Nestes casos, o recurso que é recebido posteriormente é usado para pagar dívidas em vez de ser investido. Tais atrasos geram ainda mau entendimento entre associado e associação (desconfiança, ameaças, retaliações). O entendimento do motivo dos atrasos (a exemplo de nota fiscal preenchida incorretamente ou certidão negativa vencida) pode ajudar os representantes das organizações a informarem melhor os agricultores sobre os atrasos.

Outro ponto crítico para os agricultores se refere à descontinuidade entre projetos,<sup>19</sup> que se dá nos intervalos entre o término de uma CPR e o estabelecimento

---

2007; Currello e Santana, 2007; Soares, 2007; e Müller *et al.*, 2007) é problemático que ainda não tenha sido devidamente contornada.

19. Müller *et al.* (2007) destacam que a descontinuidade dos projetos limita as possibilidades de planejamento dos produtos a serem entregues, enquanto Mattei (2007) destaca que este impacto é mais forte para aqueles segmentos para os quais o programa foi decisivo quanto à inserção nos mercados locais. Por sua vez, para aqueles que participam do programa, mas que podem ter outros mecanismos de comercialização (feiras locais, atacadistas, supermercados etc.), esta interrupção significa apenas uma readequação aos espaços dos mercados locais.

de uma nova, no caso da CPR-Doação, e entre o término de um convênio e o estabelecimento de outro, no caso do CDLAF. Tal descontinuidade pode ser mais presente na primeira renovação, quando as organizações ou as prefeituras ainda não estão habituadas aos procedimentos. Nestes momentos de ruptura, todo o produto que estava sendo escoado para o PAA é direcionado para as feiras, havendo excesso de produtos e queda drástica dos preços. Também é comum que as CPRs acabem justamente no final do ano, no último trimestre, época em que muitos produtores estão começando a colher algumas safras de fruta. Em alguns casos, como na associação Apistreze, se pode contornar esta descontinuidade pela estocagem do produto, neste caso o mel. Esta vantagem ocorre apenas em situações pontuais em que os agricultores trabalham com alguns tipos de alimentos não perecíveis ou com produtos beneficiados. É necessário, portanto, aprofundar a discussão sobre diferentes formas de transição entre um projeto e outro.

Todas as circunstâncias apresentadas aqui geram dificuldade para os agricultores familiares e podem acarretar um efeito adverso sobre o desenvolvimento de práticas produtivas e organizacionais. É, portanto, imprescindível que seja feita uma avaliação destas circunstâncias a fim de se buscarem formas de contorná-las.

### 3.4 MUDANÇAS ALÉM DO UNIVERSO DOS BENEFICIÁRIOS

Segundo os entrevistados, o PAA provocou mudança positiva sobre a geração de emprego e renda tanto agrícola como não agrícola, a qual ultrapassa o universo dos beneficiários. Além da maior contratação de mão de obra assalariada permanente e temporária para a produção agrícola, percebeu-se a utilização de carregadores e o pagamento de fretes para o transporte de produtos.

O direcionamento das vendas para o PAA também beneficiou outros mercados, como discutido anteriormente, dado que houve uma redução do número de agricultores na feira e do volume sendo negociado com atravessadores e fábricas de suco (no caso da venda de frutas), possibilitando aos agricultores maior poder de barganha no momento das negociações.

Outras mudanças geradas pelo PAA nas localidades ainda foram percebidos pelos atores, as quais são apresentadas de forma indicativa por não existirem elementos profundos de análise. Percebeu-se a dinamização do comércio local, na medida em que



muitos agricultores passaram a concentrar suas vendas no PAA do município onde produzem e a aumentar a compra de insumos e outros bens. O programa ainda pode funcionar como agente integrador de políticas, a exemplo do projeto de utilização dos alimentos comprados no PAA na futura cozinha comunitária do município de Estância. Foi ainda lembrado pelos agricultores que as possibilidades de ocupação geradas pelo programa facilitam a permanência do jovem no meio rural:<sup>20</sup> “Jovens saíam e hoje ficam no assentamento” (entrevistado no município de Indiaroba).

### 3.5 QUESTÕES COMPLEMENTARES

#### Mudanças para as organizações doadoras

Apesar de não ser exatamente o foco desta pesquisa, foi possível identificar algumas mudanças trazidas pelo PAA para as entidades receptoras de alimentos. O relato a seguir descreve a situação de duas associações de bairro visitadas em diferentes bairros do município de Estância e ambas beneficiárias da modalidade CDLAF.

Foi percebido um aumento considerável do número de associados com a participação destas organizações no CDLAF. Desta forma, além de um grande grupo ser beneficiado pelas doações de alimentos, observou-se maior envolvimento dos novos membros em outras atividades organizadas pelas associações. Em uma das organizações se condiciona o recebimento das doações à participação nas reuniões da associação, estimulando os associados a se envolverem nas mais diversas questões, que vão desde discutir problemas do bairro a cursos de alfabetização de adultos e de informática.

Esses pontos reforçam a complexidade do PAA, tanto do ponto de vista da inclusão produtiva e social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar e do atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, como enquanto dinamizador das potencialidades organizacionais locais.

---

20. Outra pesquisa também aborda esta questão no Paraná, ao apontar que o envolvimento do jovem na produção da propriedade é intensificado pela possibilidade de acesso do jovem ao valor limite do PAA (Ghizelini, 2006, p.7).

Outros desafios operacionais do programa que afetam os agricultores e suas organizações

Alguns desafios operacionais do programa não afetam diretamente o desenvolvimento de práticas para acesso ao mercado, mas do ponto de vista dos atores locais também representam dificuldades relevantes. Alguns destes pontos são aqui apresentados.

No que diz respeito ao acesso ao PAA, o que se observou não está relacionado à divulgação do programa ou às exigências para acessá-lo (a exemplo da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP), mas à morosidade do processo de aprovação das propostas. As duas modalidades presentes na região estudada apresentam esta dificuldade. No caso da modalidade de Compra Direta Local, no município de Estância, a celebração do convênio foi realizada em maio de 2008, mas o recurso foi recebido apenas em novembro daquele ano.<sup>21</sup> Como em 2008 houve eleições municipais, ocorreu um atraso em função da mudança de gestão e da falta de conhecimento da equipe responsável sobre a execução do convênio, ao qual se tinha acesso pela primeira vez. Esta situação adiou o início da execução do convênio para julho de 2009. Entre o envio da proposta e o início das entregas neste município, o período de espera ultrapassou um ano. Neste contexto, o agricultor que se comprometeu a participar do programa e, portanto, planejou entregar parte da sua produção neste canal de comercialização, teve dificuldade em realizar as entregas. No caso da CPR-Doação, a demora é menos acentuada. No entanto, como exemplificado na afirmação de um agricultor, mesmo um atraso menor dificulta o planejamento: “É preciso mais agilidade na aprovação dos projetos; às vezes demoram mais de 30 dias para aprovarem os projetos”. Os atrasos o levam a entregar um produto que já está no ponto de colheita em outro canal de comercialização, geralmente na feira ou para um atravessador.

Outras dificuldades administrativas que geram impacto para os agricultores também foram levantadas, apesar de terem sido colocadas com menor gravidade:

- a) custos administrativos com cópias, emissão de NFs, locomoção para entrega da prestação de contas, ligações telefônicas, correio, entre outros;

---

21. O atraso na liberação de recursos também foi identificado como limitação do programa em outras pesquisas realizadas: Doretto e Michellon (2007), Gomes e Bastos (2007) e Curralero e Santana (2007).

- b) trabalho adicional para envio da documentação, a exemplo de reenvio de documentos que haviam sido enviados para projetos anteriores; e
- c) atraso no pagamento em função de o responsável da entidade recebedora não estar presente para assinar os termos de recebimento. Isto poderia ser contornado criando-se uma obrigatoriedade para que tais entidades tenham um responsável substituto.

A apresentação de alguns desses custos administrativos demonstra a complexidade da operacionalização do programa, o que remete à necessidade de apoio externo, na maioria dos casos, para elaborar e implementar o projeto.<sup>22</sup> Os grupos que já estão mais bem organizados conseguem administrar o programa sem este suporte; no entanto, grande parte dos grupos ainda tem necessidade de buscar apoio fora da sua estrutura. Neste sentido, há ainda grande espaço para capacitação dos membros destas associações.

## 4 CONCLUSÕES

Discutiram-se neste texto as mudanças geradas pelo Programa de Aquisição de Alimentos – em particular as modalidades CDLAF e CPR-Doação – sobre o desenvolvimento de práticas produtivas e organizacionais orientadas para o mercado. Nesta perspectiva, o PAA tem provado ser um programa de notável caráter estruturante, uma vez que tem promovido, nos municípios pesquisados, mudanças em diferentes níveis do processo de produção e nas capacidades organizacionais dos agricultores. Tais mudanças são em essencial, fruto de maior aproveitamento, investimento e engajamento por parte dos agricultores familiares nestas esferas.

No âmbito da atividade agrícola, foram observados tanto o aproveitamento de potenciais existentes como iniciativas de novos investimentos. Eles representaram aumento da área cultivada, diversificação da produção, aproveitamento de produtos antes não utilizados, maior uso de mão de obra, insumos e equipamentos, maior controle de qualidade, entre outros. Este processo de mudanças, não obstante, pode ser dificultado por alguns desafios operacionais dessas modalidades do PAA, como atrasos de pagamentos, eventuais notificações e suspensões e a descontinuidade dos projetos.

---

22. Pesquisa realizada no Rio Grande do Sul ressalta o papel fundamental das organizações nas etapas de elaboração e implementação dos projetos e levanta a possibilidade de remuneração deste serviço prestado (Müller *et al.*, 2007).

A chegada do programa ainda vem fortalecendo os laços organizacionais dos agricultores envolvidos, particularmente no caso da CPR-Doação, por meio da regularização de associações, do aumento do número de associados, do incentivo ao maior engajamento dos agricultores familiares frente às atividades da associação e, em alguns casos, do investimento de recursos em bens da organização. Novamente, no entanto, esta consolidação pode ser ameaçada em função de desconfiças geradas pelo atraso de pagamentos, ou por mau entendimento sobre a aplicação de notificações e suspensões, circunstâncias que podem desconstruir estes laços organizacionais.

Esses processos de mudança nos âmbitos produtivos e organizacionais foram possibilitados pelo acesso regular a mercado vantajoso, o qual se apresenta como uma oportunidade crucial para o desenvolvimento do processo produtivo e organizacional dos produtores. É importante ressaltar que o desenvolvimento destes processos, no caso das localidades estudadas, não foi complementado por uso de crédito. Ao contrário, em certos casos a renda extra trazida pelo programa possibilitou a quitação de empréstimos anteriores concedidos via PRONAF. Em geral, os investimentos realizados a partir da participação no PAA foram feitos com os recursos do próprio produtor, adquiridos pelas vendas no âmbito deste programa.

As formas de comercialização em geral praticadas pelos agricultores nas localidades consideradas são bastante restritas e se limitam a vendas individuais para atravessadores e para consumidores locais em feiras. Estes canais não permitem acordos prévios de comercialização e apresentam assim riscos consideráveis de preços não lucrativos e/ou impossibilidade de escoamento total da produção. A garantia de venda a preço vantajoso oferecida pelas modalidades do PAA se constitui desta forma em condição central para que os agricultores invistam no processo produtivo e organizacional.

O programa gera igualmente mudanças positivas para os produtores nas duas outras possibilidades de mercado praticadas, na medida em que pressiona a elevação de preços. Os valores oferecidos pela CPR-Doação são utilizados como referência em negociações de vendas por atacado para atravessadores, enquanto nas feiras locais a diminuição de produtos ofertados, devido às entregas ao PAA, ocasionou aumento de preços que favorece assim agricultores beneficiários e não beneficiários.

Não obstante, o engajamento com novos parceiros comerciais continua a ser um obstáculo. Apesar de as mudanças estruturantes observadas serem essenciais para facilitar a inserção de produtores em mercados agrícolas, pois representam aumento de escala de produção, diversidade de produtos, atenção à qualidade, perspectiva de agregação de valor, entre outros resultados, elas não estão necessariamente levando a um acesso a outros mercados. Isto ocorre porque, tendo em vista as limitadas possibilidades de comercialização conhecidas nestas localidades e as vantagens oferecidas pelo programa, ele se tornou a principal ou única opção de mercado para seus agricultores beneficiários.

Saliente-se que, como não se observa nesses casos qualquer elemento, além do próprio PAA, que sustente as mudanças observadas na pesquisa, poder-se-ia esperar que, se este viesse a ser encerrado, seus beneficiários agricultores voltariam a uma situação próxima à que experimentavam antes de sua participação no programa. As modalidades consideradas do programa, assim, não estão garantindo sustentabilidade das capacidades desenvolvidas para acesso a novos mercados nestes casos.

A questão da “dependência” dos agricultores beneficiários ao programa deve ser reanalisada neste ângulo. Está claro que o PAA permite, nos casos estudados, todo um processo de estruturação das práticas produtivas e organizacionais que se constitui como base para qualquer ambição de “independência” futura, representado por mudanças anteriormente discutidas em termos de aumento de escala tanto em nível familiar como da organização, diversificação, qualidade do produto, profissionalização da organização etc. No entanto, neste momento, tais mudanças não se traduzem em acesso a outros mercados. Enquanto não houver, concomitantemente à estruturação da produção e da organização, um processo de estruturação das práticas de comercialização, em particular enquanto não se atingir uma diversificação de clientes com os quais se estabeleça uma relação suficientemente vantajosa para os agricultores, estes somente poderão se apoiar no próprio programa para manterem as mudanças observadas.

A partir dessas considerações, para que os processos de mudança nas práticas produtivas e organizacionais observados a partir do PAA se sustentem e sejam maximizados, permitindo que os agricultores possam investir adequadamente na sua produção e construir novas alternativas de comercialização, as seguintes questões merecem ser observadas.

Primeiramente, o programa não pode oferecer riscos de interrupção ou encerramento no curto prazo. O fim da garantia de venda paralisaria os investimentos identificados e representaria um risco importante de desestruturação das transformações discutidas. Com o intuito de permitir a consolidação das práticas aqui analisadas, desta forma, é condição *sine qua non* que o programa seja contínuo e duradouro. “Se o PAA acabar, acaba com a vida de muito agricultor”, diz um produtor beneficiário da CPR-Doação, do município de Indiaroba.

A manutenção desses investimentos pode ser melhorada à medida que os desafios operacionais identificados nas duas modalidades do programa sejam superados. Os problemas de atraso de pagamentos e suspensões podem ser tratados a partir de maior conhecimento da parte dos envolvidos – agricultores, representantes de suas organizações, técnicos e gestores locais – sobre o funcionamento do programa, assim como com a simplificação dos processos e documentos exigidos.

De igual maneira, as ações do programa podem ser combinadas com iniciativas que apoiem as diferentes etapas do processo produtivo e organizacional, a fim de superar as dificuldades enfrentadas pelos agricultores e aproveitar potencialidades. No que diz respeito à atividade agrícola, destaca-se a necessidade de serviço de assistência técnica voltado ao planejamento da produção, um dos principais pontos a serem melhorados pelos agricultores participantes no programa, e da conversão orgânica ou agroecológica, que oferece possibilidades de renda diferenciada e consideram a manutenção do meio ambiente. No âmbito das organizações de produtores, sublinha-se a oportunidade de agregação de valor dos produtos pelo apoio a tecnologias de beneficiamento e disponibilidade de licença sanitária.

É fundamental, por fim, facilitar o acesso das organizações a outros canais de comercialização, a fim de se permitir maior sustentabilidade e possibilidades adicionais de desenvolvimento das mudanças percebidas neste trabalho. Dadas as restritas possibilidades de comercialização em nível individual percebidas, este esforço merece ser concentrado em oportunidades de comercialização para organizações de produtores, podendo-se melhor analisar e explorar, por exemplo, os passos seguidos pela Ascosul. Ou, segundo asseverou um dos entrevistados: “Quando tiver a possibilidade de vender mais, a gente planta mais, senão é só prejuízo.”

### Questionamentos para pesquisas futuras

A fim de se indicarem possibilidades de análises para recomendações complementares, pontuam-se abaixo alguns dos temas emergentes e questões identificadas durante a pesquisa que podem ser aprofundados em trabalhos futuros.

- Seria pertinente discutir a necessidade de revisão dos processos administrativos, especialmente a dinâmica de entrega dos produtos, procedimento de emissão de NF (retirada do boleto bancário para emissão da NF, pagamento do boleto no banco, emissão da NF no órgão competente) e sua entrega, e recebimento do valor correspondente à venda.
- Percebe-se a importância de contínuas avaliações dos projetos, comparando-se o que foi especificado inicialmente ao que realmente foi entregue, a fim de se identificarem dificuldades encontradas pelos agricultores e/ou organizações.
- Recomenda-se refletir sobre o aumento da duração das CPRs e convênios, contornando a descontinuidade dos projetos.
- Verifica-se, ademais, a importância de se refletir sobre a concorrência entre as modalidades CPR-Doação e Compra Direta Local.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Agricultura familiar no Brasil e o censo agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/>>. Acessado em: 13 de outubro de 2009a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**, 15 de setembro de 2009b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm)>. Acesso em: 13 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/2576761>>. Acessado em: 13 de janeiro de 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acessado em: 13 de janeiro de 2010b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução n. 39, de 26 de janeiro de 2010. **Diário Oficial da União**, Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, 27 de janeiro, 2010c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Oficina de controle social do PAA**. MDS, 03 e 04 de fevereiro, 2010d.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Organograma Programa Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/organograma>>. Acesso em: 30 de abril de 2010e.

CHMIELEWSKA, D. **The social significance of the policy process: the case of the program of acquisition of food from family agriculture (PAA) in Araraquara, São Paulo State, Brazil**. Wageningen, Holanda: Dissertação (Mestrado), Universidade de Wageningen, 2009. 138 p.

CONAB- Companhia Nacional de Abastecimento. **Oficina de documentação participativa do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA**. Relatório-síntese. CONAB, 2006. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa\\_legislacao.html](http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_legislacao.html)>. Acessado em: 10 de maio de 2008.

\_\_\_\_\_. Programa de Aquisições de Alimentos. **Resultados das Ações da CONAB em 2008**. CONAB, 2009a. Material não publicado.

\_\_\_\_\_. Programa de Aquisição de Alimentos. **Legislação básica: leis, decretos, portarias e resoluções**. CONAB, Setembro, 2009b.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Building up the national policy and system for food and nutrition: the Brazilian experience**. Brasília: CONSEA, 2009.

CURRALERO, C. B.; SANTANA, J. A. Programa de Aquisição de Alimentos nas regiões Sul e Nordeste. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados, segurança alimentar e nutricional**. Brasília: MDS, 2007. 412 p.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: Ipea, dez./2005. (Texto para Discussão, n. 1145)

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. v. 1, n. 1, 2007.

GHIZELINI, A. M. Políticas públicas de segurança alimentar como processo de intervenção direta na produção e no consumo de alimentos no Brasil. *In*: **VII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL**, 2006.

GOMES, A.; BASTOS, F. Limites e expectativas da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. v. 1, n. 1, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. IBGE, 2003.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006**. IBGE, 2009.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização E Reforma Agrária. **INSTRUÇÃO ESPECIAL/ INCRA/Nº 20, DE 28 DE MAIO DE 1980**. Publicado no Diário Oficial da União.



MARTINS, S. P. **Relatório propositivo para a ampliação da execução do PAA:** formação de estoques na Região Nordeste. Consultoria MDA/GTZ, Brasília, agosto de 2009.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. v. 1, n. 1, 2007.

MÜLLER, A. L.; FIALHO, M. A. V.; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. *In*: BOTELHO, F. B. F. **Avaliação de políticas de aquisição de alimentos**. Brasília: Universidade de Brasília, CEAM, NEAGRI. v. 7, n. 27, 2007.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2007. (Dissertação de mestrado).

ORTEGA, A. C. *et al.* O PAA – leite na Bahia e em Minas Gerais: uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. V. 0, n. 0, 2007.

PNUD – Programa das Nações Unidas Para O Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acessado em: 15 de jan./2010.

ROCHA, A. G. P. *et al.* Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. v. 1, n. 1, 2007.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional Brasília: **Revista de Política Agrícola**, Ano XIV, n. 2, Abril/Maio/Jun. 2005.

SOARES, A. Avaliação qualitativa do PAA-leite. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: segurança alimentar e nutricional**. Brasília: MDS/SAGI, 2007. 412 p.

SPAROVEK, G. Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos no Nordeste. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: segurança alimentar e nutricional**. Brasília: MDS/SAGI, 2007. 412 p.

VIEIRA, D. F. A.; DEL GROSSI, M. E. **Influência do Programa de Aquisição de Alimentos na comercialização dos produtos da agricultura familiar:** o caso do município de Paracatu em Minas Gerais. *In*: 47º Encontro da SOBER. Apresentação Oral. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

YIN, R. K. **Case study research: design and method**. Third Edition, Applied Social Research Methods Series, v. 5, dezembro, 2002.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Revisão**

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares

