

CONCILIANDO A FOME COM A VONTADE DE PRODUZIR: A TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICASⁱ

Reconciling hunger with the desire to produce: transversality in public policy

Ante el hambre, la gana de producir: la transversalidad en las políticas públicas

Cláudio Beckerⁱⁱ
Flávio Sacco dos Anjosⁱⁱⁱ
Universidade Federal de Pelotas

Resumo

Este artigo aborda o processo de implantação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e suas implicações no contexto da segurança alimentar e nutricional das populações implicadas. O trabalho baseia-se em dados e informações obtidos através de pesquisa realizada em municípios do extremo sul gaúcho. Os autores objetivam demonstrar que a intervenção estatal pode ser capaz de interferir na dinâmica produtiva das famílias rurais, possibilitando novas perspectivas para a sua reprodução social. A concepção de políticas públicas estruturantes é compatível com a nova abordagem do desenvolvimento, que concebe a economia como uma estrutura ampla. Quanto à distribuição e abastecimento agroalimentar das populações, é possível vislumbrar o amplo espectro do programa, sobretudo no âmbito da segurança alimentar. Verificou-se alguns impactos provocados pelo programa, em especial a inclusão de grupos sociais marginalizados no processo produtivo; a valorização dos produtos regionais; a retomada de práticas de autoconsumo entre os agricultores familiares, além de contribuir positivamente para o desenvolvimento rural.

Palavras-chave: agricultura familiar; segurança alimentar; políticas públicas; desenvolvimento rural.

Abstract

The article discusses the process of deploying the Food Acquisition Programme and its implications in the context of food safety and nutrition of the people involved. The work is based on data and information obtained on an exploratory study in southern Rio Grande do Sul state, Brazil. The authors seek to show that the state intervention may be capable to interfere in the productive dynamic of rural families, opening new perspectives for their social reproduction. The conception of empowering public policies is in accord to the new approach to development, which conceives economy as a wide structure. As to food distribution and supply of those populations, it is possible to see the wide fashion of the programme, in special in the alimentary safety. It was found some impacts caused by the programme, in particular the inclusion of marginalized social groups in the production process; the recognition of region products; the encourage in rural families the consume of their own farm's production, as well as contribute positively to rural development.

Keywords: family farming; food security; public policies; rural development.

Resumen

Este artículo aborda el proceso de implementación del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y sus implicaciones en el contexto de la seguridad alimentaria y Nutricional de las poblaciones involucradas. El trabajo se basa en los datos y la información obtenidas a través de la investigación llevada a cabo en sur de Rio Grande do Sul, Brasil. Los autores se proponen demostrar que la intervención del Estado puede interferir en la dinámica de la producción de las familias rurales, abriendo nuevas perspectivas para su reproducción social. El concepto de empoderamiento de las políticas públicas es compatible con el nuevo enfoque de desarrollo, que concibe la economía como una estructura amplia. El suministro de productos agroalimentarios y la distribución de las poblaciones, es posible vislumbrar el amplio espectro de programas, especialmente en el campo de la seguridad alimentaria. Se encontró algunos impactos del programa, en particular la inclusión de los grupos sociales marginados en el proceso de producción, el valor de los productos regionales, la reanudación de las prácticas de autoconsumo de los agricultores y contribuir positivamente al desarrollo rural.

Palabras clave: agricultura familiar; seguridad alimentaria; políticas públicas; desarrollo rural.

INTRODUÇÃO

O presente artigo examina o tema das políticas públicas e da segurança alimentar, a partir de pesquisa levadas a efeito pelo Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e Departamento

de Ciências Sociais Agrárias da Universidade Federal de Pelotas, conduzida graças ao apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (CNPq).

O que aqui nos propomos a analisar refere-se à investigação empreendida sobre a

implantação e do Programa de Aquisição de Alimentos numa região específica da geografia sulriograndense. Como oportunamente mostraremos, a dinâmica que acompanhou essa política pública mostra-se como tema que atualmente ganha relevo no curso das estratégias governamentais no âmbito da segurança alimentar, do desenvolvimento rural, da inclusão social e redução da pobreza e das desigualdades.

Nesse estudo elegemos a agricultura familiar como categoria analítica, levando em conta as interfaces que essa forma social de produção guarda em relação aos imperativos da produção sustentável e a construção de novos canais de abastecimento. O presente trabalho centra-se no exame destas questões, o qual converge para a análise de uma experiência prática de operação do programa no extremo sul gaúcho. No sentido de balizar as abordagens utilizadas na pesquisa, torna-se imprescindível esclarecer quais as concepções de segurança alimentar e de política pública em que nos baseamos para a aproximação que desencadeamos com a realidade concreta.

Em primeiro lugar, é preciso mencionar que a análise da segurança alimentar pressupõe interpretações ou acepções distintas¹. A primeira delas comporta o enfoque centrado apenas na qualidade do alimento em si ("*safety food*"). A segunda definição contempla as questões relacionadas às formas de acesso por parte do conjunto da população (produção e distribuição) ou o que se conhece como "*food security*". Usaremos neste trabalho o conceito ligado à noção de soberania e disponibilidade de alimentos das populações, à preservação de costumes e práticas relacionadas com o direito de acesso a uma dieta alimentar satisfatória, portanto a

noção de *food security* mostra-se como central para nossa abordagem.

A formulação de políticas públicas também pode ser analisada de diversas formas, principalmente em relação aos seus resultados finais. Parte-se do suposto que várias ações governamentais convergem para alcançar a *emancipação* dos indivíduos e coletividades, particularmente os que se vêem submetidos à privação de suas liberdades substantivas no sentido atribuído por Amartya Sen. Esse esforço implica no afã de conciliar algumas ações de caráter emergencial com outras de cunho estrutural, via capacitação e a reinserção das pessoas no mercado de trabalho. A provisão pública torna-se essencial para interferir em distorções historicamente consolidadas e para oferecer oportunidades aos segmentos estratégicos, como é o caso da agricultura familiar que, conforme indicam alguns estudos (GUANZIROLI, 2001; VEIGA, 2002; SACCO DOS ANJOS 2003) responde por aproximadamente 80% das explorações agrárias atualmente existentes em nosso país, sendo responsável por cerca de um terço do valor bruto da agropecuária nacional, não obstante ocupar escassos 30% da área agricultável.

A QUESTÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

O conceito de segurança alimentar gera grande controvérsia, incluindo atualmente a questão da soberania e da sustentabilidade alimentar. A soberania alimentar concede importância à autonomia alimentar dos países e está associada à geração de emprego dentro do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional. A sustentabilidade

refere-se à capacidade de promover a satisfação das necessidades alimentares da população no curto prazo, sem que haja sacrifício dos recursos naturais, tornando possível a preservação das condições ecológicas que garantam a disponibilidade de alimentos para as gerações futuras. Nesta perspectiva, o tema passou a ter um caráter estratégico para o desenvolvimento social, sendo a principal proposta de política governamental do Brasil, durante a última década, na área de alimentação e nutrição.

Por outra parte, a definição clássica de segurança alimentar estabelecida pela FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) assume como premissa uma situação “na qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”. (BELIK, 2003, p.13).

É possível notar a amplitude deste conceito, que contempla aspectos que afetam não somente à disponibilidade de alimento, mas também a sua qualidade nutritiva. Enfatiza os aspectos do acesso, qualidade e suficiência, valorizando os hábitos alimentares adequados, ao mesmo tempo em que situa a segurança alimentar e nutricional como condição elementar de cidadania.

O tema ganhou destaque a partir do reconhecimento das conseqüências nefastas da *revolução verde*, as quais ampliaram as discussões acerca da insegurança alimentar que acomete países e continentes que se incorporaram a esse padrão produtivo, marcado pela ênfase na busca incessante de incremento de produtividade dos cultivos e

criações e na omissão em relação aos impactos produzidos pelo uso indiscriminado de adubos sintéticos e agrotóxicos.

Neste sentido, a FAO apresentou, em 1983, um novo conceito de segurança alimentar, baseado em três grandes objetivos: a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso dos alimentos ofertados. Dessa forma, mais do que a disponibilidade de alimentos, a capacidade de acesso por parte dos povos assume o status de questão crucial para a segurança alimentar. A partir de então, ela aparece associada à garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução de pobreza (VALENTE, 1995).

De fato, a questão da fome é um problema estrutural e não somente circunscrito à esfera da oferta de alimentos. De acordo com Sen (2000), a fome relaciona-se ao funcionamento de toda economia e, mais amplamente, à ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar, direta ou indiretamente, o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. Assim sendo,

Subnutrição, fome crônica e fomes coletivas são influenciadas pelo funcionamento de toda a economia e de toda a sociedade – não apenas pela produção de alimentos e de atividades agrícolas. É crucial examinar adequadamente as interdependências econômicas e sociais que governam a incidência da fome no mundo contemporâneo. Os alimentos não são distribuídos na economia por meio da caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. O potencial para comprar os alimentos tem que ser *adquirido*. (SEN, 2000, p.190. Grifos no original)

O mesmo autor ainda trata do “entitlement” que cada pessoa desfruta para acessar uma quantidade adequada de alimentos. Este “intitlamento” é determinado por três fatores: *dotação, possibilidades de produção e condições de troca*. Estas condições dizem respeito basicamente à venda da força de trabalho, o acesso aos meios de produção e aos mecanismos de mercado nos quais as pessoas estão inseridas.

Na consolidação do atual conceito de segurança alimentar identifica-se a incorporação sucessiva de outras acepções, tais como: alimento seguro, pressupondo que o mesmo esteja livre de contaminação biológica ou química; qualidade do alimento, reunindo atributos relacionados aos aspectos nutricionais, biológicos e da tecnologia de produção, balanceamento da dieta, informação e opções culturais, considerando os hábitos alimentares da população-alvo das políticas públicas. Além desses aspectos,

Passa-se também a considerar a questão da equidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado. Entrou em pauta a discussão dos modos-de-vida sustentáveis. O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à auto-determinação e à satisfação de outras necessidades básicas. (VALENTE, 1995, p.3)

Nos últimos anos, a questão alimentar converteu-se em matéria de importantes debates e objeto privilegiado de intervenção estatal. Chegou inclusive a ser assumida como peça da retórica oficial e de grupos de interesse na arena política que culminou com a vitoriosa campanha de Luís Inácio Lula da Silva à

presidência da república em 2002 (SACCO DOS ANJOS et al. 2008). Não obstante, a luta contra a fome é resultante de um processo histórico de mais de duas décadas de mobilização social. O programa “Fome Zero” é, em verdade, um grande marco através do qual se aglutina um conjunto de programas de caráter imediato e de natureza estrutural, instrumentos de políticas públicas que serão tratados a seguir.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

Nos anos recentes o tema de desenvolvimento sofreu interessantes modificações, principalmente a partir do reconhecimento diante da necessidade de rejeição de uma visão compartimentada do processo de desenvolvimento. Desta forma,

As razões para adotar uma abordagem múltipla do desenvolvimento tornaram-se mais claras em anos recentes, em parte como resultado das dificuldades enfrentadas e dos êxitos obtidos por diferentes países ao longo das últimas décadas. Essas questões relacionam-se estreitamente à necessidade de equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados. (SEN, 2000, p.151)

Nessa abordagem, o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Não pode estar associado somente com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Esses cinco elementos são obviamente importantíssimos como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas pelo acesso à

saúde, educação e direitos civis. Dessa forma, perceber o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas faz com que a atenção estivesse direcionada para os fins que o tornam importante e não para os meios (SEN, 2000). Esse ponto de vista vem sendo levado em conta nas abordagens que retomam a questão do desenvolvimento na atual conjuntura.

No plano da atuação governamental, emergem algumas ações que vão ao encontro a esta nova abordagem. Esse é precisamente o caso da aposta nos chamados “mercados institucionais”. O advento deste instrumento de política pública pode ser visto como um via de desenvolvimento rural, a qual não contempla apenas o plano econômico, mas, sobretudo, a melhoria da qualidade de vida das populações rurais e o estabelecimento de novas relações com outros atores econômicos. Neste sentido,

No contexto dos países desenvolvidos, a necessidade de iniciativas de política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. [...] no passado dos atuais países ricos [...] o amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica. (SEN, 2000, p.170)

Conforme Souza (2006), entre as diversas definições e modelos de políticas públicas, podemos extrair e sintetizar alguns elementos julgados essenciais, a saber: i) a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; ii) a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; iii) a política pública é

abrangente e não se limita a leis e regras; iv) a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; v) a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; vi) a política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

De acordo com Takagi et al. (2006) é necessário promover a articulação das políticas estruturais com as políticas emergenciais de combate à fome. Entre as políticas estruturais prioritárias, destacam-se as políticas de geração de emprego e renda, como a expansão do microcrédito, a qualificação profissional, o estímulo a micro empreendimentos, a realização de uma reforma agrária que amplie o acesso à terra, a expansão da previdência social para as pessoas em regime informal de trabalho, incluídas as famílias rurais, e algumas adequações na política agrícola no âmbito da comercialização e acesso aos mercados.

É nesse plano que se inscrevem algumas ações do *Programa Fome Zero*, que foi concebido para articular políticas públicas emergenciais com políticas estruturais. No primeiro caso temos as políticas de transferência direta de renda (bolsa-escola, bolsa-família, etc.), distribuição de alimentos, merenda escolar, etc. No segundo caso constam ações voltadas à reordenação fundiária, apoio à instalação de jovens agricultores, acesso a políticas públicas de fomento à produção da agricultura familiar, entre outras. É exatamente neste contexto que emerge o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o qual abordaremos mais detalhadamente na próxima seção.

OPAA E SUA IMPORTÂNCIA

O Programa de Aquisição de Alimentos se insere no âmbito do conjunto de políticas que fazem parte do *Programa Fome Zero*. Neste caso, buscou-se construir uma proposta de segurança alimentar para o país, levando-se em consideração o papel decisivo desempenhado pela agricultura familiar. Desse fato decorre a necessidade de uma integração entre as políticas de fomento à produção e as políticas de abastecimento alimentar, processo este que se expressa através de três eixos básicos: a) articulação local de demandas dirigidas especificamente à agricultura familiar; b) subvenção ao consumo de alimentos às populações em insegurança alimentar e, c) articulação entre políticas estruturais e políticas emergenciais.

Não é propósito dos autores ressaltarem apenas os aspectos positivos do programa, tampouco descrever apenas os mecanismos operacionais deste. Porém, o exame da concepção e do funcionamento do PAA oferece-nos algumas possibilidades interessantes no sentido de explorar as múltiplas dimensões da segurança alimentar, bem como certas externalidades previstas e imprevistas na dinâmica que acompanha essa política pública.

Mas há que levar em conta o fato de que a atual conjuntura trouxe consigo um quadro de desafios no que diz respeito à afirmação da agricultura familiar como segmento estratégico para a produção de matérias primas e abastecimento alimentar das populações. O processo de globalização, com a crescente abertura dos mercados e exposição do tecido produtivo à concorrência imposta pelos países capitalistas centrais aliado, ao aumento nos custos de produção, repercutem

no sentido de reduzir as rendas agrícolas. Por outro lado, o acesso aos mercados está condicionado, cada vez mais, ao imperativo das exigências das grandes superfícies de varejo.

Diante dessas circunstâncias, muitos agricultores optam por unir esforços no sentido de estabelecer estratégias de enfrentamento aos desafios da sociedade contemporânea. O estudo realizado por Wilkinson (1997) afirma que o futuro da produção agrícola familiar depende menos da competitividade definida nos estreitos limites tecnológicos e organizacionais do que no surgimento de uma coalizão de atores comprometidos com a redefinição das prioridades econômicas para a região a partir do potencial produtivo do sistema de produção familiar.

Entretanto, também as associações e cooperativas de agricultores familiares frequentemente se defrontam com restrições no que tange à venda da produção de seus associados/cooperados. Assim sendo, o acesso a mercados sempre foi um dos maiores desafios para a consolidação destas entidades. O PAA foi justamente concebido como alternativa para superar este obstáculo, estabelecendo uma nova relação entre, de um lado, os beneficiários de programas sociais, quais sejam, as pessoas em risco de insegurança alimentar, e de outro, os agricultores familiares, dedicados ao fornecimento de gêneros alimentícios produzidos em seus próprios estabelecimentos.

Para uma melhor compreensão da dinâmica de funcionamento do aludido programa é imprescindível tomar conhecimento dos seus mecanismos

operacionais. O objetivo do PAA é 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. Nesse sentido, cabe reiterar que

O PAA é um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da [Lei nº. 10.696, de 02 de julho de 2003](#), e regulamentado pelo Decreto nº. 4.772, de 02 de julho de 2003, o qual foi alterado pelo [Decreto nº. 5.873, de 15 de agosto de 2006](#). O Grupo Gestor do PAA, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e composto ainda pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Fazenda. (MDS, 2005).

O programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite² de R\$ 8.000,00 ao ano, por agricultor familiar que deve estar enquadrado no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Além dos objetivos explícitos do programa, há outros que estão implícitos, como a questão da distribuição de renda, a circulação do dinheiro na economia local, a exploração mais racional do espaço rural, o incentivo à agrobiodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional. O apoio à produção para o autoconsumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo representam benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos

pelos produtores. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários, aumentando a remuneração do produtor com a venda no mercado local (DELGADO *et al.*, 2005).

Ainda segundo o autor citado, outro aspecto positivo seria o fato do PAA contribuir para a estruturação, organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos.

Em termos operacionais, o programa é composto pelas seguintes modalidades 1) *Formação de Estoques pela Agricultura Familiar*; 2) *Compra Direta da Agricultura Familiar*; 3) *Compra com Doação Simultânea* e, 4) *Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite*. A operacionalização das ações é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab.

A *Compra com doação simultânea* visa promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos, atendendo também aos programas sociais da localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

Em 2006, de acordo com dados da Conab, através desta modalidade foram contempladas 38.226 famílias de agricultores, em 867 municípios brasileiros, distribuídos por 23 Estados, tendo sido adquiridas 59.934 toneladas de diversos produtos, ao custo de R\$

82,19 milhões. Os produtos foram distribuídos em 740 municípios beneficiando 4,29 milhões de pessoas.

No Quadro 1 é apresentada uma relação de produtos comercializados pelos agricultores junto ao PAA de acordo segundo as grandes regiões brasileiras. Como podemos ver, o cardápio de alimentos é extremamente diversificado, refletindo as preferências alimentares, a diversidade ambiental, a potencialidade dos sistemas produtivos e o saber-fazer das famílias rurais.

Outro aspecto que se deve refletir é sobre o potencial desse programa no sentido da valorização dos produtos regionais. Diversos alimentos considerados apenas como de consumo doméstico foram adquiridos pelo programa. Este é igualmente o caso dos gêneros oriundos do agroextrativismo, geralmente associado às comunidades tradicionais que vêm sendo igualmente contempladas pelo PAA.

Analisando os produtos da região sul do país, vemos que estão presentes os produtos que fazem parte da dieta tradicional dos

grupos étnicos de agricultores que colonizaram este território, a exemplo do queijo colonial, schimier, macarrões, cucas, sucos, entre outros. Este dado denota uma das formas de expressão da segurança alimentar, qual seja, a da busca pela valorização dos produtos regionais, com os quais a população está habituada em sua dieta alimentar.

Mas apesar dessas constatações, há um escasso número de trabalhos dedicados a investigar a dinâmica do PAA no Brasil, fato que se deve à curta existência do programa e as reduzidas cifras disponibilizadas, não obstante os impactos produzidos em todo o território nacional³.

A continuidade do programa, no entanto, não é garantida, sendo talvez um fator que se apresenta como uma ameaça aos interesses dos grupos sociais implicados. Em face disso, o PAA seria uma política instável, pois, embora tenha sido criado como um programa prioritário de governo, ainda não adquiriu *status* de programa orçamentário na linguagem do Plano Plurianual de Governo (2004-2007). Até o momento a situação está

Nordeste	Sudeste	Sul	Norte	Centro Oeste
Açúcar mascavo	Açúcar mascavo	Chás diversos	Açaí	Banha suína
Azeite de babaçu	Atemoia	Feijão orgânico	Castanha do Brasil	Cupuaçu
Banana passa	Cajá	Macarrão	Cupuaçu	Farinha de banana
Beiju	Caju	Mel de abelha	Fubá	Frango caipira
Bolinho de tapioca	Caqui	Molho de tomate	Gergelim	Guariroba
Cambraia	Jabuticaba	Pé-de-moleque	Graviola	Melado
Canjica	Jaca	Pinhão	Maxixe	
Castanha de babaçu	Manga	Queijo colonial	Peixes	
Castanha de caju	Maxixe	Schimier caseira	Pupunha	
Farinha de tapioca	Melado de cana	Suco orgânico	Queijo	
Mangaba	Ovos	Uva		
Mel de abelha	Pão de queijo	Cucas		
Ovo caipira	Queijos			
Peixes	Rapadura			
Tapioca	Taioba			
Vinagreira				
Xerém				

Quadro 1. Alguns produtos adquiridos pelo PAA, segundo a região de origem, em 2006.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Conab (2007).

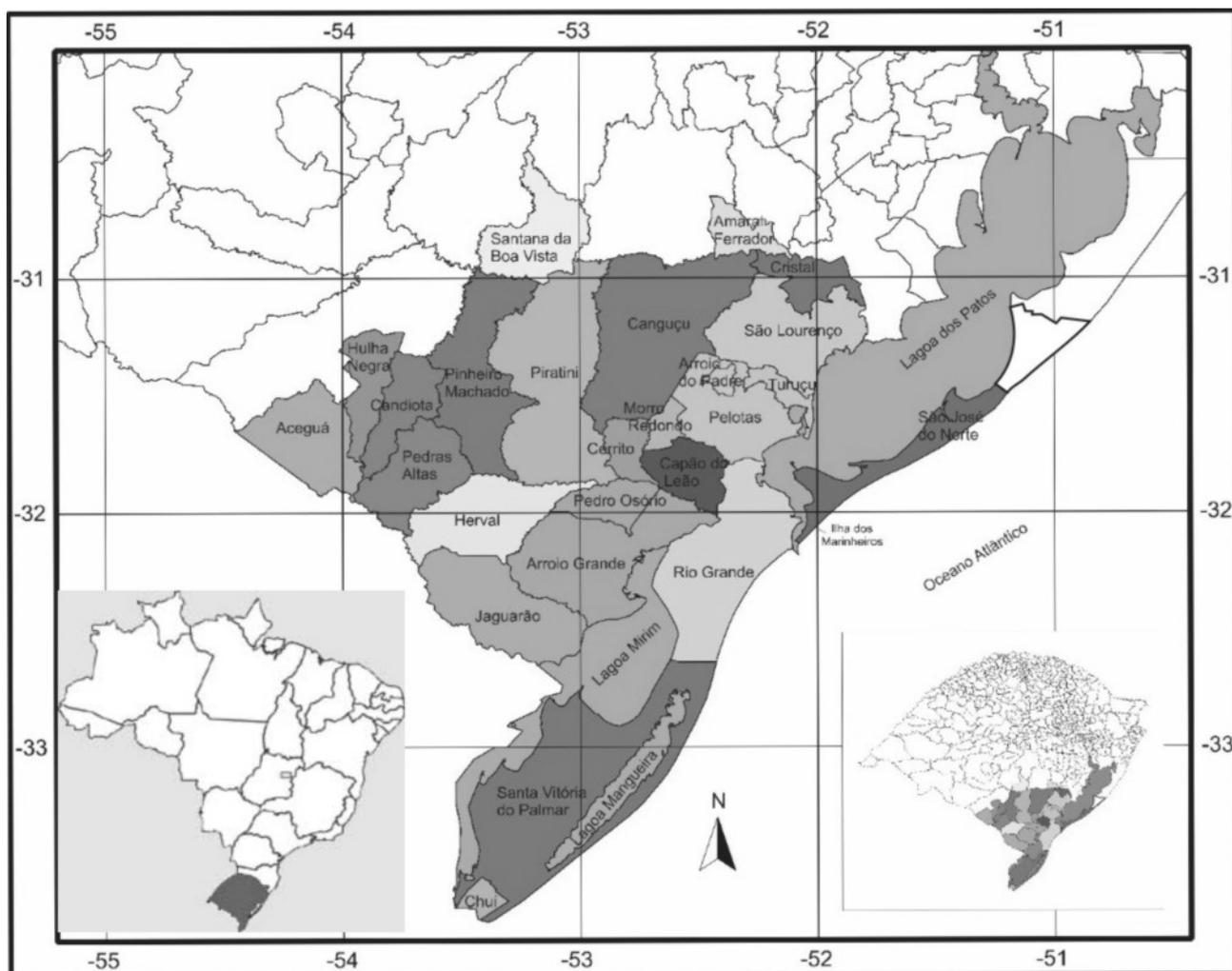


Figura 1. Localização espacial dos municípios do Território Zona Sul do Estado-RS.
Fonte: Embrapa Clima Temperado, Laboratório de Geoprocessamento.

inalterada, permanecendo como uma “ação” orçamentária singular, dentre as dezenas existentes no âmbito da rubrica “abastecimento alimentar”, não possuindo ainda orçamento próprio.

O ALCANCE DO PAA NO EXTREMO SUL GAÚCHO

O presente estudo elegeu como recorte analítico a implantação do PAA no Território Zona Sul do Estado-RS, cuja localização visualizamos na Figura 1. Trata-se de um universo empírico no qual há uma presença significativa de agricultores familiares, que pode ser comprovada pelo percentual de estabelecimentos agrícolas considerados de caráter familiar, os quais representam cerca de

90% do total das unidades produtivas da região. São cerca de 33 mil pessoas que desempenham suas atividades nestas áreas (INCRA/SADE 2004; ITEPA, 2008).

Reiteramos que, as informações ora apresentadas são oriundas de fontes documentais dos operadores do programa, cujo levantamento foi feito no curso da pesquisa que originou o presente artigo. Esta investigação possibilitou identificar que o PAA foi amplamente difundido nos municípios que compõem esta região, conforme veremos adiante. O exame do panorama geral e do histórico da operacionalização do programa na região nos permitiu aferir que este instrumento política pública se encaminha para o sexto ano de funcionamento neste território, sendo que

Município	Ano					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canguçu	-	-	-	+	+	+
Cristal	-	-	-	-	-	+
Pelotas	+	+	+	+	+	+
Rio Grande	-	-	-	+	+	+
Santa Vitória do Palmar	-	-	-	+	+	+
São Lourenço do Sul	-	-	-	+	+	+

Tabela 1. Relação dos municípios integrantes da microrregião de Pelotas-RS contemplados com o PAA, modalidade *Compra com Doação Simultânea*, entre 2003 e 2008.

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

seu marco inicial data de outubro de 2003, no município de Pelotas-RS.

Através da Tabela 1 são apresentados os municípios do sul gaúcho em que o Programa de Aquisição de Alimentos, através de uma modalidade específica, foi operado entre os anos de 2003 a 2008. É possível notar uma nítida ampliação do programa nos anos analisados. No primeiro período, ou seja, até 2005, o PAA foi implantado apenas em Pelotas, passando a ser acessado pelos demais municípios a partir de 2006.

Cabe salientar que a implantação de um projeto do PAA, na modalidade acima mencionada, requer o cumprimento de dois critérios: 1) agricultores familiares dispostos a produzir para o programa, na condição de beneficiários fornecedores, organizados em uma entidade formal (cooperativa ou associação) e, 2) pessoas em situação de insegurança alimentar, amparados por um ente legalmente constituído, na condição de beneficiários consumidores. Há evidentemente outras exigências, contudo, estas são elementares. Esta compreensão é importante para se entender a razão pelo não acesso de alguns municípios ao programa.

O município de Pelotas foi o pioneiro na implementação do programa, cujo arranjo institucional encontra-se descrito a seguir:

No caso de São Lourenço do Sul e Pelotas a Superintendência Regional da CONAB, a COOPAR [Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda.] e a ONG CAPA [Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor] assumem distintos papéis, configurando um arranjo institucional permeado por fluxos ou conflitos de interesses, permitindo, relativamente, a equalização de poderes e interesses. Num extremo têm-se os agricultores dos municípios de São Lourenço do Sul, Pelotas e Canguçu, organizados e articulados pela ONG CAPA (Pelotas); e, no outro extremo, as entidades beneficiadas, que, na totalidade, estavam localizadas no município de Pelotas. Esta conformação mostra que o município de Pelotas é o principal beneficiário, mesmo que a responsabilidade formal esteja sob São Lourenço do Sul. Essa conformação foi resultado dos laços sociais das pessoas envolvidas na implementação do PAA na região de São Lourenço do Sul e Pelotas, permitindo estabelecer mecanismos de mudança nas regras que governam a ação destes agentes. (MULLER et al., 2007, p.19).

Após a experiência exitosa do PAA em Pelotas, o programa foi expandido para outros municípios, onde houve novos arranjos institucionais capazes de organizar os segmentos envolvidos na operacionalização do programa. Genericamente, o programa

funciona com a elaboração de uma proposta de participação por parte de um grupo formal (associação ou cooperativa de agricultores familiares), que por intermédio de um cronograma de entrega previamente acordado, estabelece-se a entrega dos produtos aos beneficiários-consumidores.

A criação de um comitê ou do conselho de segurança alimentar nos municípios envolvidos também foi motivada a partir da operação do PAA. Os integrantes destes conselhos exercem a função de acompanhamento do programa, reunindo-se periodicamente para avaliar o seu funcionamento. Estes organismos, além de conferirem maior legitimidade ao processo de doação de alimentos, ainda estimulam a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional.

Em termos operacionais, a diversidade dos gêneros alimentícios provenientes dos agricultores familiares compõe uma “sacola” de produtos, que de forma alguma deve ser classificada como cesta básica, pois o programa prevê a sazonalidade de produção. Assim sendo, há uma variação na composição das sacolas durante o ano. No que tange à diversidade, ressalta-se que essa é uma característica emblemática da agricultura familiar, sendo sem sombra de dúvida, um dos atributos mais valorizados pelo PAA.

A Tabela 2 apresenta a relação dos produtos constantes no programa em um dos municípios investigados. Neste caso, a entrega de produtos é realizada por duas associações e duas cooperativas de agricultores familiares, tendo por destinatários associações de bairro, entidades assistenciais, comunidades religiosas, escolas de educação infantil e ensino

Produto	Sistema de cultivo	Quantidade/sacola*
Abóbora	Agroecológico	6 kg
Arroz	Convencional	4 kg
Batata doce	Agroecológico	4 kg
Batata inglesa	Agroecológico	4 kg
Bergamota	Agroecológico	2 kg
Beterraba	Agroecológico	2 kg
Cebola	Agroecológico	4 kg
Cenoura	Agroecológico	2 kg
Couve	Agroecológico	1 kg
Farinha de milho	Agroecológico/Convencional**	2 kg
Feijão preto	Agroecológico/Convencional**	4 kg
Laranja	Agroecológico	3 kg
Mandioca	Agroecológico	3 kg
Mel de abelhas	Convencional	1 kg
Ovos coloniais	Agroecológico	1 dz
Peixe em posta	Convencional	1 kg
Repolho	Agroecológico	3 kg
Schmier de frutas	Agroecológico	1 pote
Suco de frutas	Agroecológico	1 litro

Tabela 2. Composição das “sacolas” de produtos adquiridos pelo PAA e distribuídos aos beneficiários consumidores no município de Canguçu - RS, em 2008.

* Quantidade condicionada à sazonalidade de produção.

** Parte da produção é ecológica, sendo a outra convencional.

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

fundamental. Estas entidades são responsáveis pela distribuição dos produtos às pessoas em situação de insegurança alimentar, devidamente cadastradas no programa.

No exame da Tabela 2 ainda verifica-se a presença de diversos produtos regionais, a exemplo da bergamota, farinha de milho, suco e schimier, aspecto que corrobora assertiva anterior com relação à valorização propiciada por esse programa a produtos do próprio território. Destaca-se ainda o fato da maioria dos alimentos serem oriundos de sistemas de cultivos agroecológicos. Sabidamente, estes alimentos possuem, além de seu valor intrínseco, uma qualidade superior aos produtos convencionais do ponto de vista de suas externalidades sobre os agroecossistemas.

Convém ressaltar que o PAA não consiste em uma mera distribuição de alimentos. As organizações responsáveis pela destinação dos produtos aos beneficiários têm que oferecer concomitantemente, ações voltadas para o bem-estar destas pessoas, como cursos de capacitação, a exemplo do artesanato, entre outras iniciativas. Todavia, oportunizar estas atividades não significa que a totalidade dos beneficiários participe das mesmas. O que há de se destacar, no entanto é que o simples fato de oferecer esta possibilidade de ocupação e qualificação, por si só demonstra a concepção de emancipação social que aparece embutida nesta política pública. Fortalecer essa concepção adquire um papel transcendental se tomamos por base o grau de exclusão a que convencionalmente estão submetidas as populações residentes em uma região bastante deprimida da geografia gaúcha. Nesse sentido, admite-se que

[...] a importância da liberdade substantiva tem de ser julgada não

apenas pelo *número* de opções que se tem, mas também com adequada sensibilidade para a *atratividade* das opções disponíveis. [...] pode-se ressaltar que, dada a escolha sagaz por parte dos indivíduos, a eficiência em utilidades individuais tem de ser, em grande medida, dependente da oferta aos indivíduos de oportunidades adequadas dentre as quais eles podem escolher. (SEN, 2000, p.142)

Exemplo das novas possibilidades advindas da implantação PAA aparece plasmado de forma emblemática na Figura 2, que se refere a um agricultor residente em comunidade remanescente de quilombo no município de São Lourenço do Sul. A foto foi obtida no instante em que o mesmo está acondicionando seus produtos para serem entregues a beneficiários cadastrados no programa. Este quadro denota uma inegável transformação social, na qual um grupo historicamente marginalizado, que é precisamente o caso das comunidades negras do extremo sul gaúcho, que passaram da condição de público beneficiário de projetos de doação de alimentos, para a qualidade de fornecedores dos mercados institucionais, subvertendo a lógica perversa do assistencialismo que sempre acompanhou a atuação governamental junto a esses grupos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões expostas permitem estabelecer algumas reflexões em torno de um importante instrumento de política pública, em que pesem as múltiplas dimensões da segurança alimentar. A análise do PAA permite afirmar que o mesmo é capaz de imprimir uma nova dinâmica, que transcende a esfera da transferência pública, ao proporcionar aos beneficiários do programa o



Figura 2. Agricultor quilombola no preparo de produtos para fornecimento ao PAA.
Fonte: Pesquisa de campo (2007).

desenvolvimento de outras competências. O exemplo da inclusão social decorrente da inserção dos agricultores quilombolas no fornecimento de produtos ao programa é cabal neste sentido.

Pode-se inferir que há uma íntima relação entre a segurança alimentar e o autoconsumo. Assim sendo, ao passo que a produção de alimentos, sobretudo frutas e hortaliças é incentivada, há um incremento na dieta alimentar das famílias rurais, tanto do ponto de vista da quantidade, quanto na qualidade nutricional do que é consumido. Do mesmo modo, a possibilidade de inclusão no PAA dos produtos regionais contribui para este processo, repercutindo, simultaneamente, na valorização dos hábitos alimentares das populações implicadas.

Este exame nos permitiu vislumbrar algumas peculiaridades bastante interessantes desta política pública quanto a sua atuação em termos de política agrícola. Diferentemente de outras intervenções estatais, o programa

valoriza o resultado do trabalho do agricultor familiar, admitido como protagonista fundamental do desenvolvimento rural sustentável. Cabe destacar que uma considerável parcela dos alimentos adquiridos pelo PAA é oriunda de processos de produção de base ecológica. A agroecologia auxilia no resgate do papel transcendental da agricultura familiar, não sendo apenas uma nova forma de produzir alimentos de qualidade, mas uma forma de assegurar a viabilidade econômica da exploração e a proteção do patrimônio ambiental, cultural e paisagístico (VIAN e SACCO DOS ANJOS, 2007).

O advento desta ação pioneira, que atua no final do ciclo produtivo, sinalizando para a compra a um preço pré-fixado, talvez possa servir como um instrumento pelo qual os agricultores retomem sua vocação original. A estruturação dos agricultores familiares é possibilitada pela aquisição de determinada quantidade da sua produção, de modo que, uma garantia na comercialização propicia aos

agricultores as condições de acesso a outros mercados.

É possível afirmar que a segurança alimentar, a consolidação da agricultura familiar e o desenvolvimento rural estão diretamente relacionados com estas questões. As políticas públicas, a exemplo do PAA, podem contribuir sobremaneira neste sentido.

NOTAS

ⁱ Os autores do artigo agradecem o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão de bolsa de mestrado, sem o qual esse trabalho não poderia ser realizado.

ⁱⁱ Engenheiro Agrônomo; Doutorando em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

E-mail: cldbecker@gmail.com

ⁱⁱⁱ Engenheiro Agrônomo; Doutorado em Sociologia pela Universidade de Córdoba (Espanha); Pós-Doutorado pelo Departamento de Antropologia Social da Universidade de Sevilha (Espanha). Professor do Departamento de Ciências Sociais Agrárias, Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e do Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

E-mail: fsacco2000@yahoo.com.br

¹ Sobre esta discussão, consultar entre outros Maluf (2000) e Sacco dos Anjos et al. (2005)

² O Plano Safra 2009/2010 definiu novos limites para o PAA segundo a modalidade. O valor de R\$ 8.000,00 anuais refere-se às

modalidades *Formação de estoques e Compra direta*. Já a modalidade *Compra com doação simultânea* teve seu teto anual fixado em R\$ 4.500,00. A ação voltada à aquisição de leite, cujo limite é semestral, foi fixada em R\$ 4.000,00.

³ Muller et al. afirmam que no Rio Grande do Sul, há evidências de que o PAA no Rio Grande do Sul vem conseguindo promover formas de acesso dos agricultores familiares aos mercados, tendo se tornado um mecanismo importante para as famílias e suas organizações que conseguem escoar sua produção por este caminho e atender ao abastecimento da demanda local e regional.

REFERÊNCIAS

BELIK, W.; MALUF, R. S. (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas (SP), Instituto de Economia/UNICAMP, 2000. p. 37-63.

BELIK, W. *Segurança alimentar: a contribuição das universidades*. São Paulo: Instituto Ethos, 2003. 88 p.

BELIK, W. *Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan.-jun. 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa de Aquisição de Alimentos*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 01 de março de 2008.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Companhia Nacional de Abastecimento - *Programa de Aquisição de Alimentos*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/Conabweb/moc.php>>. Acesso em 16 de março de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento

Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. SADE: Banco de dados da agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sade/default.asp>> Acesso em: 10 de abril de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Cartilha do Plano Safra 2009/2010*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1816/codInterno/21797>>. Acesso em: 01 de agosto de 2009.

DELGADO, G. D.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília, IPEA, 2005.

GUANZIROLI, C. et al. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

ITEPA - Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria - UCPel. *Banco de dados da zona sul - RS*. Pelotas: EDUCAT. Boletim Informativo nº 19, 2008. 156p.

MALUF, R. S. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (Org.). *Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização*. Campinas (SP): IE/UNICAMP, 2000, v., p. 37-63.

MATTEI, L. *Estudo do impacto e da sustentabilidade do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, nas regiões sul e nordeste do país*. S.l.: s.n., 2006.

MULLER, 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.

SACCO DOS ANJOS, F. *Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil*. 1ª ed., Pelotas: EGUFPEL, 2003, 374p.

SACCO DOS ANJOS, F.; GODOY, W. I.; CALDAS, N. V. *As feiras-livres de Pelotas sob o império da globalização: perspectivas e tendências*. 1ª ed., Pelotas: Editora e Gráfica Universitária, 2005, 195p.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V.; HIRAI, W. G. Mercantilização da agricultura e insegurança alimentar no sul do Brasil. In: XLV CONGRESSO DA SOBER. *Anais (cd room)*... Rio Branco, 2008.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 409 p.

SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TAKAGI, M.; DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J. *O Programa Fome Zero dois anos depois*. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/zero-por.pdf>>. Acesso em: 09 de março de 2009.

VALENTE, F. L. S (Org.). *O direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002, 272 p.

VALENTE, F. L. S. *A Evolução, Conceito e o Quadro da Segurança Alimentar dos anos 90 no Mundo e no Brasil*. Publicação Eletrônica. Disponível em: <<http://www.sept.pr.gov.br/conselhos/cons-ea/artigos>>. Acesso em: 06 de março de 2009.

VIAN, C. E.; SACCO DOS ANJOS, F. Caminhos e descaminhos da produção orgânica: duas experiências de certificação no sudeste e sul do Brasil. In: XLV CONGRESSO DA SOBER. *Anais*... Londrina, 2007.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002.

WILKINSON, J. *Mercosul e produção familiar: abordagens teóricas e estratégias alternativas*. Estudos Sociedade e Agricultura, n.8, 1997, p. 25-50.