

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA ANÁLISE COMPARATIVA NOS ESTADOS DE RONDÔNIA E ACRE

PURCHASE FOOD PROGRAM (PAA): A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE STATES RONDÔNIA AND ACRE

Adilson Valnier

Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté - UNITAU
avalnier@saolucas.edu.br

Fabio Ricci

Doutor em História Econômica - FFLCH/USP
Professor Assistente III, UNITAU
professorfabioricci@gmail.com

Resumo

A agricultura familiar brasileira, nos últimos anos, passou a ter um maior destaque com a criação de várias políticas públicas voltadas especificamente a essa categoria social. Neste artigo, destacamos o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Por meio desse programa, o Governo Federal passou a adquirir produtos diretamente dos agricultores familiares. O presente estudo teve como objetivo identificar os recursos financeiros aplicados e as modalidades do programa mais utilizadas nos estados de Rondônia e Acre, no período de 2003 a 2008, comparando com os recursos financeiros aplicados e as modalidades utilizadas pelo PAA. A metodologia utilizada foi a bibliográfica documental, realizada por meio de um levantamento documental dos registros feitos pelos órgãos que operacionalizam o programa, com análise qualitativa dos dados. Os resultados demonstram que, apesar do aumento quantitativo de recursos e no número de agricultores familiares beneficiados, os recursos direcionados para os estados de Rondônia e Acre, comparados com os demais estados e regiões do país, foram proporcionalmente baixos ou aquém da necessidade, considerando as características da agricultura familiar dos dois Estados.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos. Agricultura Familiar. Políticas Públicas.

Abstract

Brazilian familiar agriculture in recent years started to have a bigger prominence, with the creation of several directed public politics specifically to this social categories. Among these politics the Program of Acquisition of Food - PAA is distinguished. By this program, the Federal Government started to acquire products directly of the familiar agriculturists. The present study had as objective to identify the financial resources applied and the modalities used of the program in the states of Rondônia and Acre, in

the period of 2003 the 2008, comparing with the too much regions of the country and the modalities used for the PAA. The used methodology was bibliographical documentary, carried through a documentary survey of the registers made for the agencies that operate the program, with qualitative and quantitative analysis of the data. The results demonstrate that although the increase in the quantitative ones of resources and the number of benefited familiar agriculturists, the resources directed for the states of Rondônia and Acre, compared to many other states and regions of the country, had been lowermost considering the characteristics of the familiar agriculture of the two States.

Key Word: Food Acquisition Program. Familiar agriculture. Public politics.

Introdução

Nas duas últimas décadas do século XX, discursos foram feitos em defesa da agricultura familiar brasileira por políticos, sociólogos, profissionais da agricultura e de movimentos sociais, todos imbuídos de argumentos, buscando mostrar a importância que essa categoria social (SCHNEIDER,2003) tem tanto para a sociedade brasileira, por ser ela uma grande produtora e fornecedora de alimentos à população, quanto para a economia do país, bem como pela relevância social que ela representa, como grande absorvedora da mão-de-obra rural.

Discutir políticas públicas para a agricultura familiar brasileira antes da década de 90, não foi tarefa fácil, pois somente após esta década é que começaram a existir as primeiras políticas públicas voltadas especificamente para esse público, porém, de forma lenta e gradual. As primeiras mudanças ocorridas, em relação ao que se tinha até então, foram ações voltadas para a liberação de créditos à produção, garantia de preços e algumas ações mais específicas para a assistência técnica.

O foco das políticas públicas para a área agrária brasileira começou a mudar quando se procurou modificar a estrutura fundiária do país e a reorganizar os reassentamentos de agricultores, com a inclusão destes como beneficiários da previdência social, os quais passaram a ter direito às aposentadorias e às pensões, de acordo com a Constituição de 1988 e, ainda, com a instituição, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -PRONAF, direcionado especificamente à agricultura familiar, assim como outras ações e programas, que mantêm relações diretas com esse Programa.

O agricultor familiar brasileiro nunca foi atendido pelas políticas públicas. Durante muito tempo, foi considerado inferior e arcaico, cuja produção, não seria capaz de gerar riqueza ou, até mesmo, contribuir para o crescimento e desenvolvimento do Brasil.

Essa avaliação começou a mudar a partir da década de 90, quando se passou a entender que o agricultor familiar, na realidade, é peça fundamental, tanto para a economia do país, como para aquelas regiões mais distantes, por ser absorvedora de mão-de-obra, geradora de renda e, principalmente, fornecedora de alimentos.

Esse novo entendimento de agricultura familiar fez com que os governos federal, estadual e municipal passassem a desenvolver políticas e programas de governo direcionados especificamente a esse público, como forma de gerar melhores condições, tanto para a produção quanto para a comercialização dos produtos.

O Governo Federal vem desenvolvendo desde 2003 o PAA, dentro dos Programas do Fome Zero, e, com isso, recursos financeiros estão sendo alocados aos Estados, direcionados especificamente para a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares sem a necessidade de realização de processos licitatórios, para a distribuição às pessoas carentes, atendidas por entidades governamentais e não governamentais, cujas ações estejam direcionadas aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A finalidade de sua atuação e os resultados alcançados não são muito divulgados, o que resulta em restrições ao acesso do agricultor familiar.

O volume de recursos aplicado ainda é pouco difundido e, às vezes, até mesmo as pessoas que estão diretamente envolvidas na operacionalização das modalidades do programa desconhecem a quantidade de recursos aplicados em nível nacional, muito menos nos estados em estudo: Rondônia e Acre. Pouco se sabe dos instrumentos que mais foram utilizados pelo programa. Entendemos que o estudo sistemático desse programa e sua divulgação no meio acadêmico são relevantes para a criação de uma massa crítica necessária à formação da opinião e contribuem para incentivar o estudo da questão, principalmente, em se tratando de uma região cuja avaliação é pioneira, pois guarda características diferenciadas das demais regiões do país.

O objetivo deste artigo é demonstrar a evolução do PAA e seus efeitos sobre a agricultura familiar nos estados do Acre e Rondônia. Os estados escolhidos formam

uma área de ação específica da COHAB, que possui dados ainda não estudados e que mostram as semelhanças e diferenças desses dois estados, cuja ocupação se desenvolveu com modelos diferenciados. Foram utilizados dados estatísticos da companhia e organizados em tabelas interpretadas e discutidas comparativamente de acordo com as modalidades de financiamento.

A agricultura familiar brasileira

A agricultura familiar brasileira é formada por grande diversidade social, cultural e econômica. Sua influência na economia das pequenas cidades é intensa, sendo responsável por grande número de empregos e pela movimentação de boa parte do comércio local.

Segundo Prado Júnior (1979), a agricultura desenvolvida desde a formação do Brasil não apresenta nenhum tipo de aperfeiçoamento, podendo ser considerada uma “monocultura extrativista”. Esta situação sofreu alterações nos dias atuais, conforme descrição a seguir por vários autores. No entanto, ainda é atual a divisão feita pelo autor entre a grande lavoura de exportação e a agricultura de subsistência. A primeira é caracterizada por aportar grandes vultos econômicos, áreas extensas, numerosos trabalhadores, organização coletiva do trabalho, especializações, indústrias anexas (caso da lavoura da cana com engenho ou usina), nas quais há pequenos produtores que a utilizam para moer a sua cana, recebendo meação integral.

A agricultura de subsistência, considerada pelo autor como “um apêndice da grande lavoura”, caracteriza-se pela produção de gêneros de consumo interno (mandioca, milho, feijão). A agricultura de subsistência é desenvolvida nos próprios domínios da grande lavoura, muitas vezes plantada, entremeando-a na cultura principal, visando unicamente à produção de gêneros alimentares. (PRADO JÚNIOR, 1979). Em outras, serve para abastecer de alimentos a grande lavoura e de preparar as terras para sua posterior expansão. (BRANDÃO, 1987).

A constatação feita por Veiga (2000) é que, enquanto houve uma grande concentração de terras e uma diminuição no número de trabalhadores rurais na área agrária, na área urbana houve um aumento muito maior no número de trabalhadores do que no aumento no percentual da área ocupada.

Veiga (2000) ainda conclui que o que Caio Prado Júnior chamou de “o cerne da questão agrária brasileira”, a situação total de miséria em que vivia a maioria dos agricultores familiares brasileiros, continuava a existir, permanecendo a essência da estrutura agrária brasileira, definidas pelos antigos padrões coloniais.

Ainda, segundo Veiga (2000), a situação não mudou, e o que se constata é que continuou a existir uma concentração de terras no Brasil, sendo que poucas ações foram desenvolvidas como forma de tentar reverter este quadro.

Na realidade atual, o produtor familiar, sabidamente descapitalizado, poderá, novamente, ficar à margem do processo da utilização agrícola e não agrícola da área rural, se não tiver linhas de financiamento para a produção e garantia de sua comercialização com políticas específicas para o sistema produtivo familiar. A multiplicidade na unidade de produção ou a pluriatividade dos membros dessa mesma unidade não significa, portanto, a autonomia financeira e a garantia de sucesso pleno. (SILVA, 2002).

Para Veiga (1991), a agricultura familiar predominou no processo de modernização como em todas as economias capitalistas desenvolvidas nos século XX, porém, foi mitificada. Segundo o autor, isso ocorreu porque um mito só é forte e permanente se corresponder a uma necessidade social objetiva. Nesse sentido, “[...] parece ter sido mesmo a necessidade de conciliar a regulação dos preços alimentares e a remuneração dos agricultores que levou à promoção e defesa da agricultura familiar.” (VEIGA, 1991, p. 190).

De acordo com Cavallet (1999), o Estado brasileiro, por sua vez, procurou manter, por meio de políticas públicas de fomento, o produtor na atividade agrícola, acreditando talvez que a estratégia correta para o desenvolvimento rural, as conquistas dos direitos sociais básicos e o fim da pobreza do campo fossem somente o desenvolvimento agrícola.

O acobertamento ou a falta de dados sobre as necessidades, disponibilidades e destino da produção agrícola, bem como do potencial produtivo, favorecem o jogo de pressões e proteções, comandado por potências comerciais e setores dominantes do complexo agro-industrial e financeiro (CAVALLET, 1999).

Segundo Novaes(2010), a agricultura familiar desempenha um papel fundamental, gerando grande parte dos alimentos básicos, que são consumidos na mesa dos brasileiros.

Esse tipo de agricultura mostra-se como uma alternativa econômica e produtivamente eficaz, valorizada em muitas regiões do país. Para Aleixo, Cruz e Lima (2007, p.3), “[...] a agricultura familiar é caracterizada por pequenos produtores, pequenos agricultores, colonos e camponeses que empregam o trabalho de todos os membros da família[...]”, e pode ser compreendida como a principal fonte geradora de renda daquela família.

Segundo os dados do último Censo Agropecuário, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2006, a importância da agricultura familiar no Brasil é incontestável sob vários aspectos: dos 5,1 milhões de estabelecimentos rurais existentes no país, 4,3 milhões são considerados da agricultura familiar, ocupando 24,3% da área, empregando 74,4% da mão-de-obra do campo, gerando uma renda de R\$ 54 bilhões, o que corresponde a 38% do valor bruto da produção agropecuária do país. (IBGE, 2009).

Os números apresentados pelo Censo Agropecuário (IBGE, 2009) mostram a importância que a agricultura familiar tem para a sociedade brasileira, considerando que toda a sua produção é destinada ao consumo interno, e que não pode mais ser pensada como uma atividade de pouca expressão, conforme assinalou Prado Júnior (1979). É papel do Governo, cada vez mais, desenvolver políticas para apoiá-la.

Todas as discussões e debates sobre a agricultura no Brasil mostram que o assunto é muito polêmico e possuidor de várias correntes, que levam a diferentes implicações sobre a concepção da questão agrária, que vem sendo elaborada durante muito tempo. Mesmo assim, o que prevaleceu foi a continuidade da desigualdade na posse e no uso das terras. (DELGADO, 2004).

As teses de Prado Júnior tinham por foco criticar as relações sociais fundiárias e de trabalho no meio rural brasileiro, pois, para ele, essas relações colocavam os pequenos agricultores em condições sub-humanas de vida. Em sua visão, o autor acredita na tendência constante ao assalariamento da força de trabalho rural e defende uma legislação social-trabalhista, relegando a reforma agrária como secundário.

As contribuições da corrente Cepalina, com Celso Furtado, destacam um caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, o que justificaria mudanças na estrutura fundiária, como também nas relações de trabalho no

campo, sob a alegação de que poderia gerar tensões estruturais sobre a inflação e crises de abastecimento de alimentos. (DELGADO, 2004).

Surgiram ainda os debates da Igreja, em que Delgado (2004) afirma que o foco principal da questão agrária constante nas cartas pastorais e manifestações do Episcopado buscam a aplicação de uma doutrina social da Igreja, contrária à realidade agrária de grandes injustiças e exclusão social, tendo como ponto de apoio a organização do sindicalismo rural brasileiro.

Mais recente surgiram outros autores como José Graziano da Silva, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, entre outros, que defendem que a área agrícola e, principalmente, a agricultura familiar devem ser pensados como uma área de grandes possibilidades de desenvolvimento, tanto local como regional, e que é responsabilidade de toda a sociedade, mas prioritariamente do Governo, desenvolver políticas e programas que atendam às necessidades básicas dessa área, possibilitando geração de renda e sustento da família.

As políticas públicas para a agricultura no Brasil

No Brasil, foram realizados diversos debates acerca do papel do Estado na agricultura familiar, o tipo de desenvolvimento esperado e o estudo do real papel da agricultura familiar para a economia do país.

A partir da década de 90, muitos autores passaram a defender que o modelo de desenvolvimento utilizado pelo Brasil deveria ser repensado. Veiga (1991) e Abramovay (1998) entendem que a agricultura familiar desempenha importante papel para um desenvolvimento mais igualitário, pelo simples fato de ter capacidade de produzir alimentos a preços mais acessíveis para as populações de menor poder aquisitivo. O Estado é o ator com maior interesse na continuidade da agricultura familiar, garantindo a sua permanência para o fornecimento de alimentos à população.

Esse entendimento, para Delgado e Theodoro (2005), não é o mais adequado, uma vez que o interesse político do Estado sempre foi o de geração de crescimento econômico. Essa visão gera, a uma boa parte da população, principalmente aquela de menores condições, o aumento da pobreza.

Segundo Sen (2000), as condições de vida de uma população não pode mais ser vista somente pela ótica da renda, mas de forma mais ampla, envolvendo a superação da privação das capacidades.

Indo mais além, Sen (2000) afirma que só haverá desenvolvimento se os benefícios do crescimento conseguirem ampliar a capacidade humana dos indivíduos, que é entendida como o conjunto de coisas que os indivíduos podem ser ou fazer na vida. O autor destaca que, dentre as muitas opções do que as pessoas podem fazer na vida, quatro são imprescindíveis: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a uma vida digna e ser capaz de participar da vida da comunidade. Na falta dessas, as demais escolhas possíveis ficariam indisponíveis ou inacessíveis.

Essas colocações do autor levam à interpretação de que o desenvolvimento deve estar de acordo com aquilo que as pessoas consideram como melhoria de vida e da liberdade de que dispõem, o que as tornam mais capazes de interagir e influenciar o meio em que vivem.

Segundo Souza Filho (2004), no Brasil, as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, surgidas após a década de 90, ocorreram muito mais da necessidade de o Estado intervir na crescente exclusão social, principalmente da população agrícola, como também pela pressão exercida pelos movimentos sociais, que se manifestaram com maior organização nas reivindicações do setor rural do que nas discussões mais amplas como, por exemplo, geração de desenvolvimento. Como exemplos dessas políticas, podemos citar a Previdência Social, o PRONAF e o PAA, este último surgido em 2003.

Na realidade, os primeiros programas de crédito direcionados especificamente aos agricultores familiares só ocorreram a partir de 1995, quando se pensou no fortalecimento da agricultura familiar, visto que há um reconhecimento da importância que ela representa tanto para a economia quanto para a sociedade.

O PRONAF foi criado em 1995, mas sua efetividade se deu no ano seguinte, quando trouxe um novo cenário para o microcrédito dos agricultores, fazendo parte do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária - PROCERA. Falar de política pública para o setor agrário brasileiro sem falar do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil é uma falta inaceitável, devido à importância que o programa representa. O PRONAF é o primeiro programa, na história das políticas públicas do setor com caráter nacional, considerando as diversidades e especificidades

de um segmento específico de nossa economia: a agricultura familiar. (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Na visão de Schneider, Cazella e Mattei (2004), o Governo Federal, tendo por base as condições em que se encontrava a agricultura familiar e a necessidade de estabelecer políticas públicas voltadas para o seu fortalecimento, como forma de agregar mecanismos com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do segmento, partindo de ações que possibilitem aumentar a capacidade produtiva e a elevar a renda e visando à melhoria da qualidade de vida dos produtores familiares, lançou o PRONAF, com a finalidade de atender, de forma diferenciada, aos pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades por meio do emprego direto de sua força de trabalho e de sua família.

Conforme especifica o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o objetivo do programa é o de fortalecer as atividades desenvolvidas pelos produtores familiares, de forma a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, por meio da modernização dos sistemas produtivos, da valorização do produtor rural, da profissionalização dos produtores familiares e do financiamento de projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Segundo Alves Filho e Silva (2007), desde a sua implantação, o programa passou por diversas mudanças, o que fez com que o perfil do beneficiário sofresse algumas ampliações, contemplando famílias assentadas da reforma agrária e do crédito fundiário, extrativistas, pescadores artesanais, remanescentes de comunidades quilombolas e povos indígenas, que pratiquem atividades produtivas agropecuárias ou não agropecuárias no meio rural.

A existência de uma política de crédito voltada à agricultura familiar encontra sua justificativa no que os economistas chamam de falha de mercado, que nada mais é do que a inibição do desenvolvimento do setor e sua falta de valorização.

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA surgiu como uma alternativa de comercialização de produtos agrícolas aos pequenos produtores rurais. Considerada como a principal dificuldade dos

produtores rurais, principalmente dos pequenos, a comercialização sempre foi o entrave maior na hora de obtenção da recompensa pelos esforços realizados durante o processo produtivo.

A implantação do PAA trouxe um novo direcionamento para a política agrícola brasileira, pois ele visa ao apoio aos agricultores familiares no momento mais crítico do processo produtivo, que é a comercialização. É nesse momento que ele precisa ser recompensado pelos seus esforços.

As primeiras ideias sobre a estruturação e formatação do PAA surgiram durante a formulação do Programa Fome Zero, lançado em outubro de 2001 pelo Instituto de Cidadania. (BETTO, 2004).

Uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero, ainda no início do Governo Lula, foi a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares, sem a necessidade da realização de processos licitatórios.

Porém, o foco principal do programa ficou voltado à criação de condições para a comercialização da produção familiar e a possibilidade de distribuição dos alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, como também à formação de estoques estratégicos de alimentos pelo Governo Federal.

Mesmo com a importância estratégica do Programa Fome Zero e o caráter interministerial do PAA, esta era somente uma ação orçamentária entre muitas constantes na rubrica abastecimento alimentar no Plano Plurianual do Governo Federal (2004/2007).

Segundo a Conab – Companhia Nacional de Abastecimento- (2009), é importante destacar que o nascedouro do PAA também teve como ponto de partida o Plano Safra da Agricultura Familiar, no qual se apontavam como fonte dos recursos financiadores do PAA a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM - e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (subvenção ao consumo de alimento).

Delgado; Conceição e Oliveira (2005), destacam que, pela ocasião da apresentação das diretrizes do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, ficaram acertadas duas diretrizes básicas: a aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos vindo da PGPM diretamente da agricultura familiar e a disponibilização dessa oferta de alimentos adquiridos para atender à demanda social criada pelas subvenções ao consumo do Programa Fome Zero.

É importante frisar que mesmo existindo esta ligação entre o PAA e PGPM, na prática, nunca houve ações que caminhassem nesse sentido.

Também não podemos deixar de destacar inovações importantes a partir da criação do PAA, como os preços de referência para a agricultura familiar, quando a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB passou a diferenciar os preços pagos às grandes *commodities* agrícolas e aos produtos oriundos da agricultura familiar.

Outro ponto que merece destaque é a aquisição de produtos diretamente da agricultura familiar, muitas vezes para abastecimento do mercado institucional, sem a necessidade de licitação, desburocratizando os procedimentos de aquisição impostos pela Lei 8.666/93, simplificando todo o processo de aquisição e garantindo a inclusão dos agricultores familiares nas políticas públicas do Governo.

Por outro lado, o PAA caracterizou-se como: instrumento de garantia de renda e sustentação de preços aos agricultores familiares participantes dos projetos; fomento da visão associativista do cooperativismo, tendo em vista que grande parte dos seus instrumentos é trabalhada exclusivamente com grupos formais; promoção de segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais; formação de estoques estratégicos; melhoria da qualidade dos produtos da agricultura familiar, a partir do planejamento da produção e da relação direta produtor/consumidor; reforço à estruturação de circuitos locais e regionais de abastecimento, pois o programa não é um pacote nacional, sendo flexível às peculiaridades regionais. (MATTEI, 2006).

Delgado; Conceição e Oliveira (2005) fazem uma avaliação de concepção e de implantação do PAA, o que reforça a importância da criação do programa ao afirmar que:

Parte em resposta às sugestões do Consea, parte como fruto da iniciativa autônoma do então Ministério de Combate à Fome, o governo federal tomou decisão de criar por Medida Provisória (posteriormente transformada na Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esse programa, financiado com recursos do Fundo da Pobreza, aliado à Política de Garantia de Preços Mínimos, deveria cumprir um papel central na garantia de condições de comercialização da produção familiar e dos assentados da reforma agrária, segundo sua concepção e aquela preconizada nas Diretrizes do Consea. (Idem, p. 23).

Mais do que sustentador de preços e garantidor de renda aos agricultores familiares, o programa mostra-se como um grande meio de comercialização dos produtos desses agricultores.

Mattei (2006), no entanto, é cauteloso ao avaliar o programa, afirmando que mesmo uma política que reforce os meios de comercialização, livrando o agricultor familiar dos atravessadores, estes ainda ficariam fragilizados dentro do processo, com uma interrupção, caso essas políticas não os tornassem estruturados suficientemente.

Aos olhos de Martins e Cavalcante (2007), o PAA deveria ter como objetivo a criação de uma estrutura institucional que fosse capaz de garantir que o agricultor familiar e os assentados da reforma agrária comercializassem suas produções, sem depender de atravessadores.

Segundo a CONAB (2010), os recursos do PAA têm origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que são coordenados e disponibilizados pelo MDS e, a partir de 2006, passou a ter maior participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, com destaque orçamentário próprio.

A participação dos agricultores familiares no programa é simples, bastando que eles estejam enquadrados dentro do PRONAF, inclusive agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra e comunidades indígenas. A comprovação é feita por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf -DAP ou, no caso de acampados da reforma agrária, a Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos -DAPAA.

Essa nova concepção do programa, de adquirir os produtos diretamente dos agricultores familiares e distribuí-los às pessoas em situação de insegurança alimentar, sem a necessidade de estocagem, vem ao encontro das novas diretrizes do governo, de evitar que notícias de produtos se estragando nos armazéns venham manchar a imagem e gerar descrédito aos programas desenvolvidos pelo Governo Federal. (CONAB, 2010).

Dentro dessa mesma linha, segundo a CONAB (2010), o PAA, por intermédio da compra dos produtos da agricultura familiar, consegue atingir outros objetivos, tais como:

- ocupação do espaço rural: ao promover a compra da produção familiar, gera uma maior estabilidade à atividade agrícola, geração de emprego e renda, incentiva a

permanência e a inclusão social no campo e racionalização da exploração do espaço rural;

- distribuição de renda: a garantia do pagamento líquido e certo a preço mínimo garantido, promove maior geração de renda aos agricultores, ao mesmo tempo, assegura maior circulação de dinheiro na economia local e regional, o que acaba por criar um círculo virtuoso de promoção econômica e bem-estar social;
- combate à fome: os produtos adquiridos são destinados à formação de estoques de segurança e canalizados prioritariamente para populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, na maioria das vezes, dentro da própria região;
- cultura alimentar regional: a aquisição de produtos de determinada localidade, o governo passa a valorizar produtos que, muitas vezes, são tipicamente regionais;
- preservação ambiental: incentiva a recuperação e a preservação da agrobiodiversidade, por meio de incentivos a sistemas de manejos sustentáveis de cultivo para o desenvolvimento de espécies regionais.

O PAA é considerado um instrumento de desenvolvimento da agricultura familiar, principalmente, pois a sua utilização ocorre ao final do processo produtivo, no momento em que o agricultor precisa ser recompensado pelos investimentos e pela mão de obra, recebendo por seus produtos preços que lhe permitam reinvestir e custear as despesas de sobrevivência de sua família. Com isso o agricultor não fica submetido às variações de preços do mercado que, por vezes, na hora da colheita e venda da produção, observa a queda dos preços de seus artigos.

Resultados e discussão: A implantação do PAA no Brasil

As operações de aquisição de produtos da agricultura familiar pelo PAA tiveram seu início efetivamente a partir de agosto de 2003, depois de sanadas todos os impedimentos legais que envolveram o programa no que diz respeito às aquisições diretas pelo Governo Federal.

No ano de 2003, as aquisições foram realizadas basicamente nos meses de novembro e dezembro, utilizando-se dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e, a partir de 2004, dos recursos do MDS, repassados à CONAB, por meio de convênios.

No período compreendido entre agosto de 2003 e dezembro de 2008, por intermédio do PAA, foram aplicados no país, somente com a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares, sem considerar os recursos aplicados na operacionalização do programa, aproximadamente R\$ 2.08 bilhões, conforme os valores apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Total de recursos aplicados pelo PAA de 2003 a 2008

Ano	Recursos Aplicados (R\$)	Δ% ocorrida de um ano para outro (%)	Δ% do período
2003	143.429.048,29	-	
2004	168.472.456,34	17,46	
2005	303.465.560,38	80,13	
2006	481.495.258,80	58,66	254,85
2007	472.060.330,31	-1,96	
2008	508.952.372,44	7,82	
Total	2.077.875.026,56		

Fonte: BRASIL (2009), CONAB (2010).sem deflacionamento/ em valores absolutos

Esses dados mostram uma evolução expressiva no quantitativo de recursos financeiros aplicados, verificado no período em estudo, saindo de R\$ 143,4 milhões, em 2003, para mais de R\$ 508,9 milhões, em 2008, uma variação percentual de 254,85% de aumento no quantitativo de recursos financeiros aplicados.

Em uma análise mais detalhada, é possível verificar que, de 2004 a 2006, houve o maior aumento no quantitativo de recursos financeiros. Em 2004, o total de recursos chegou a R\$ 168,4 milhões, e, em 2006, o montante aplicado foi de mais de R\$ 481,4 milhões, representando uma variação percentual de 185,80% em valores absolutos.

Em estudo desenvolvido pelo MDS sobre as pesquisas de avaliação dos programas sociais do MDS, foi verificado que os agricultores familiares, que participam do PAA, conseguem comercializar seus produtos a preços quase três vezes superiores aos dos não participantes, gerando grande satisfação com os preços pagos pelos produtos. (BRASIL, 2007).

O estudo também mostrou efeitos positivos nas estruturas locais em decorrência da implantação do programa. A participação do PAA nas compras dos produtos

diretamente dos agricultores familiares criou mercados até então nunca vistos, alterando as relações existentes entre os produtores e intermediários nas localidades e regiões em que os mercados já estavam estabelecidos. (BRASIL, 2007).

Também merecem destaque os resultados alcançados com as organizações e representações dos agricultores familiares. As exigências do programa de que a participação dos agricultores familiares, na maioria das modalidades, só é possível por meio de suas associações ou cooperativas, fez com que a atuação das organizações crescesse, chamando a atenção para uma questão que até esse momento era praticamente desprezada pelos agricultores familiares, que é a comercialização dos seus produtos. (MÜLLER, 2007).

Essas condições geradas pelo programa vão ao encontro dos discursos de autores que afirmam que, para se chegar ao desenvolvimento, as ações do governo devem possibilitar um maior envolvimento e participação de todos os envolvidos, tanto da formulação das políticas como na distribuição dos resultados.

Outro fator que teria contribuído para o aumento no quantitativo de recursos financeiros aplicados, bem como do número de agricultores participantes, é a maior participação do MDA, que passou a contar com orçamento específico para o PAA.

A CONAB (2007) considera que a participação do MDA, a partir de 2006, foi uma das grandes inovações do programa que, por meio de Termo de Cooperação Técnica assinado com a CONAB, passou a disponibilizar recursos próprios e adquiriu um maior poder de decisão nas operações de aquisições com formação de estoque.

As disponibilizações dos recursos financeiros para os agricultores familiares pelo programa, durante o período de 2003 a 2008, foram realizadas por intermédio de diferentes modalidades, cada uma com suas próprias normas de atuação: Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF; Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF; Compra da Agricultura Familiar com Formação de Estoque - CPR ESTOQUE; Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea - CPR DOAÇÃO; e Incentivo a Produção e Consumo de Leite - IPCL, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Recursos financeiros aplicados em cada modalidade do PAA (R\$)

Ano	CAAF	CDAF	CPR	CPR	IPCL
			ESTOQUE	DOAÇÃO	
2003	57.200.557,87	6.593.556,46	17.747.092,96		61.887.841,00
2004	35.074.022,47	30.548.177,26	41.563.626,61		61.286.630,00
2005	-	38.277.210,88	74.514.449,50		190.673.900,00
2006	-	68.524.922,88	49.952.241,46	161.209.661,95	201.808.432,10
2007	-	40.137.566,46	44.696.600,32		179.142.266,64
				208.083.896,89	
2008	-	44.683.097,12	46.060.288,57	242.545.591,76	175.663.394,99
Total	92.274.580,34	228.764.531,06	140.709.130,35	745.664.319,67	870.462.464,73

Fonte: BRASIL, 2009

Das modalidades utilizadas, merece destaque o IPCL que, no período estudado, disponibilizou aproximadamente R\$ 870,4 milhões, representando 41,9% do total dos recursos financeiros disponibilizados pelo programa.

Outro destaque importante para essa modalidade diz respeito ao aumento dos recursos financeiros disponibilizados, registrado no período inicial do programa de 2003 a 2006, passando de pouco mais de R\$ 61,8 milhões, em 2003, para mais de R\$ 201,8 milhões, em 2006, o que representou um aumento de 226,08%, enquanto nos anos seguintes, de 2006 a 2008, passou a registrar uma diminuição nos quantitativos de recursos financeiros da ordem de 12,95%. Em 2006, o montante de recursos aplicados foi de R\$ 201,8 milhões e, em 2008, esse montante caiu para pouco mais de R\$ 175,6 milhões, ocorrendo uma situação diferente das demais modalidades que apresentaram aumentos dos recursos financeiros, ano a ano, no período estudado.

A partir de 2006, com a divisão ocorrida na modalidade e a participação do MDA disponibilizando recursos, principalmente para a CPR-Estoque e com o início das operações de CPR-Doação diretamente pelo MDS com os Estados e Municípios, o quantitativo de recursos aumentou consideravelmente, tendo a CPR Doação uma maior participação no quantitativo de recursos financeiros em relação a CPR Estoque, conforme pode ser melhor observado na Tabela 3.

Tabela 3 – Recursos financeiros do MDS e MDA (R\$)

Modalidades	2006		2007		2008	
	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA
CPR-Doação	82.190.230,00	-	143.515.296,71	-	181.747.001,86	-
CPR-Estoque	8.379.915,47	41.572.325,99	1.200.328,10	43.496.272,22	892.018,00	45.168.270,57
CPR-Doação Estado	43.470.477,85	-	24.220.417,24	-	26.222.467,31	-
CPR-Doação Município	35.548.954,51	-	40.348.182,94	-	34.576.122,59	-
Totais	169.589.577,83	41.572.325,99	209.284.224,99	43.496.272,22	243.437.609,76	45.168.270,57

Fonte: BRASIL, 2009

Na modalidade CPR-Doação, no período de 2006 a 2008, foi disponibilizado um total acima de R\$ 611,8 milhões, correspondente a 29,42% do total de recursos disponibilizados pelo PAA no período em estudo, sendo, na sua totalidade, recursos do MDS.

Somados aos recursos disponibilizados no período de 2003 a 2005, quando as modalidades CPR-Doação e CPR-Estoque faziam parte de uma mesma modalidade, o montante de recursos alcançou um total de mais de R\$ 745,6 milhões, equivalente a 35,88% do total de recursos do PAA.

Já a CPR-Estoque, o total de recursos chegou ao montante de R\$ 140,7 milhões, representando 6,77% do total. Vale salientar que esse montante refere-se apenas ao período de 2006 a 2008, pois de 2003 a 2005 as modalidades CPR Doação e CPR Estoque faziam parte de uma mesma modalidade, o que dificulta a identificação dos quantitativos de recursos que foram disponibilizados para doação simultânea e formação de estoque.

Uma análise mais detalhada mostra que, considerando o total de recursos financeiros disponibilizados pelo PAA, no período estudado, pelas modalidades CPR-Doação e CPR-Estoque, que somaram mais de R\$ 886,3 milhões, representando 42,65% do total, o MDA disponibilizou, apesar de sua participação ter sido a partir de 2006, um montante acima de R\$ 130,2 milhões, equivalente a 14,7%, enquanto o MDS participou com mais de R\$ 756,1 milhões, ou seja, 85,3% do total de recursos financeiros disponibilizados nessas modalidades, demonstrando que a participação do MDA no programa ainda é tímida.

Outra análise importante é que o total de recursos disponibilizados pelo MDA foi para a modalidade CPR-Estoque, enquanto o MDS disponibilizou recursos tanto para a CPR Doação como para a CPR Estoque, apesar do montante para esta ter sido pequeno, pouco mais de R\$ 10,4 milhões.

Isso mostra que com a entrada do MDA no programa e a divisão da CAAF em duas modalidades também ocorreu uma divisão na atuação dos dois órgãos: o MDA participa mais diretamente com a CPR Estoque, enquanto o MDS aplica mais os seus recursos na CPR Doação.

Segundo Müller (2007), essa tímida participação do MDA no PAA é um tanto quanto emblemática, levando ao questionamento, por parte dos movimentos sociais, dos motivos para o pouco envolvimento do órgão, uma vez que eles estavam acostumados a tratar com o MDA todas as questões sobre a agricultura familiar, por considerar este o ministério de interlocução com o Governo Federal.

Outro ponto de divergência no programa diz respeito à localização dos recursos, uma vez que o grupo gestor apenas define os preços, enquanto as decisões de gerenciamento ficam a cargo dos Ministérios envolvidos, o que leva a decisões isoladas e sem coordenação, gerando várias contradições quanto às finalidades da aplicação dos recursos.

A Tabela 4 traz os valores consolidados da participação do MDS e MDA no programa durante os anos em análise.

Tabela 4 – Dados consolidados do MDS e MDA para o Brasil (R\$)

Ano	MDS	% Part.	MDA	%Part.	TOTAIS
2003	143.429.048,29	100	-	0	143.429.048,29
2004	168.472.456,34	100	-	0	168.472.456,34
2005	303.465.560,38	100	-	0	303.465.560,38
2006	407.774.900,34	84,68	73.720.358,45	15,32	481.495.258,80
2007	407.864.469,65	86,40	64.195.860,66	13,60	472.060.330,31
2008	422.697.019,72	83,05	86.255.352,72	16,95	508.952.372,44
Total	1.857.703.454,73	89,40	224.171.571,83	10,60	2.077.875.026,56

Fonte: BRASIL, 2009. Valores absolutos

Pelos dados apresentados na Tabela 4, fica evidente que a participação do MDA no programa está sendo tímida, pois apenas pouco mais de 10% dos recursos até então disponibilizados foram aplicados pelo MDA, demonstrando o que os movimentos sociais questionam: o pouco envolvimento do Ministério no PAA, contrariando a afirmação de Müller (2007) de que o MDA passaria a ter maior importância no programa a partir de 2007, tanto em termos de recursos como em poder de administração. No entanto, o que se vê é que a participação do Ministério continuou no mesmo patamar do ano de 2006, quando ele passou a integrar o PAA.

O PAA em Rondônia e no Acre

Em Rondônia e no Acre, o programa foi implantado em 2003, logo depois de resolvidas as questões iniciais de operacionalização das modalidades, com o desenvolvimento de várias ações ligadas ao programa, que tinha como cunho principal a apresentação e divulgação do PAA.

Esses dois Estados estão entre os primeiros a aderirem ao programa. O PAA, desde sua implantação, vem destinando recursos aos agricultores familiares por meio de suas modalidades de atuação. Esses recursos visam, principalmente, garantir ao agricultor familiar preços melhores aos seus produtos, servir de opção para a comercialização da produção, para a diversificação da produção, para a fixação do produtor no campo, criando uma cultura alimentar regional e gerando maior renda.

Tabela 5 - Recursos aplicados pelo programa em Rondônia e Acre (R\$)

Anos	Rondônia		Acre		Total (R\$)
	Recursos (R\$)	(%)	Recursos (R\$)	(%)	
2003	841.852,76	13,5	5.387.087,50	86,5	6.228.940,26
2004	14.815.409,32	78,1	4.173.208,22	21,9	18.998.617,54
2005	2.362.376,51	38,9	3.722.499,10	61,1	6.084.875,61
2006	7.403.887,80	64,6	4.064.205,13	35,4	11.468.092,93
2007	7.310.704,62	69,9	3.151.425,29	30,1	10.462.129,91
2008	3.537.002,21	52,5	3.192.120,35	47,5	6.729.122,56
Total	36.271.233,22	60,5	23.690.545,59	39,5	59.961.778,81

Fonte: BRASIL, 2009

Pela simples análise dos resultados apresentados para os dois Estados, é possível perceber que, nos anos iniciais, o volume de recursos aplicados ficou alternando entre os Estados, ora Rondônia aplicava mais recursos, ora o Acre, situação que veio a alterar somente a partir de 2006, quando Rondônia passou a superar o Acre permanentemente no volume de recursos aplicados.

Desde sua implantação em agosto de 2003 até 2008, os estados de Rondônia e Acre receberam em torno de R\$ 59,9 milhões de recursos financeiros do PAA. Destes, 60,5% foram para Rondônia e 39,5% para o estado do Acre. Comparativamente com o total de recursos aplicados pelo programa durante o período estudado, os dois Estados receberam juntos em torno de 4,9% do total de R\$ 1,2 bilhões de recursos financeiros aplicados no país.

Em uma comparação entre os dois estados, percebe-se que em termos percentuais, essa distribuição vem mantendo uma constância, merecendo destaque apenas os anos de 2003, quando o estado do Acre recebeu 86,5% dos recursos e Rondônia apenas 13,5%. Já em 2004, Rondônia superou o Acre, obtendo 78,1%, contra 21,9% do total de recursos financeiros destinados a esses Estados.

Nos anos iniciais de 2003 e 2004, Rondônia e o Acre tiveram um grande impulso por meio do PAA, principalmente com as modalidades CAAF e CDAF; já nos seguintes, com a maior participação dos demais estados da federação, principalmente os estados do Sul, Sudeste e Nordeste, a participação dos dois Estados passou a ser diminuta.

O desempenho dos dois Estados, apesar de terem recebidos juntos quase 5% do total de recursos aplicados pelo PAA de 2003 a 2008, vem sendo decrescente, uma vez que o percentual de participação no programa sobre o volume de recursos financeiros aplicados vem diminuindo ano a ano, à medida que o PAA se desenvolve e aumenta o volume de recursos e de agricultores familiares beneficiados, conforme nota-se pelos dados da Tabela6.

Tabela 6- Participação de Rondônia e Acre nos recursos do PAA em relação ao total de recursos da região Norte e ao total de recursos do Brasil

Anos	Região Norte	Brasil
2003	76,0	7,6
2004	66,9	17,7
2005	43,2	5,4
2006	53,0	4,1
2007	48,0	3,5
2008	31,5	2,0

Fonte: BRASIL, 2009.

O que se observa é que não foram os quantitativos de recursos financeiros aplicados nos estados de Rondônia e Acre que diminuiram, pelo contrário, à medida que os quantitativos de recursos aplicados pelo programa no país foram aumentando, os quantitativos para Rondônia e Acre permaneceram estáveis, diferente dos outros Estados e regiões do país que aumentaram sua participação, como é o caso das regiões Sul e Sudeste.

Também é possível perceber que dentro da própria região Norte a participação dos dois Estados, em termos percentuais, vem diminuindo. Em 2003, os dois Estados respondiam por 76% do total de recursos financeiros aplicados na região. Em 2008, esse percentual caiu para apenas 31%, resultado de uma maior participação no programa dos demais estados, que compõem a região Norte.

Outro fator a ser considerado é a origem dos recursos financeiros, uma vez que, para a operacionalização das modalidades do programa são utilizados recursos advindos do MDS e do MDA.

A Tabela 7 mostra a participação dos dois Ministérios na liberação dos recursos financeiros para o PAA nos estados de Rondônia e Acre, mas a participação do MDA no programa só teve início a partir de 2006 e se deu exclusivamente na modalidade CPR Estoque.

Tabela 7 - Participação do MDS e MDA no PAA em Rondônia e Acre (R\$)

Anos	Rondônia				Acre			
	MDS	%	MDA	%	MDS	%	MDA	%
2003	841.852,76	100	-	-	5.387.087,50	100	-	-
2004	14.815.409,32	100	-	-	4.173.208,22	100	-	-
2005	2.362.376,51	100	-	-	3.722.499,10	100	-	-
2006	6.555.333,30	88,5	848.554,50	11,5	2.564.205,13	63,1	1.500.000,00	36,9
2007	6.130.715,63	83,9	1.179.988,99	16,1	816.397,79	25,9	2.335.027,50	74,1
2008	3.003.612,19	85,0	533.390,02	15,0	1.692.120,35	53,1	1.500.000,00	46,9
Total	33.709.299,71	93,0	2.561.933,51	7,0	18.355.518,09	77,5	5.335.027,50	22,5

Fonte: BRASIL, 2009.

No período de 2003 a 2005, todos os recursos financeiros advinham do MDS sem a participação do MDA. Somente a partir de 2006 é que o MDA passou a ter participação financeira no programa.

Pela Tabela 7 pode-se observar que, a partir da participação do MDA no PAA, houve, em termos percentuais, uma diferença entre os dois Estados, ou seja, no estado do Acre a participação do MDS e do MDA, no período 2006-2008, ocorreu quase na mesma proporção, enquanto no estado de Rondônia a participação foi maior do MDS, que correspondeu, em média, a 86% dos recursos financeiros aplicados. No entanto, a entrada do MDA no programa não aumentou o montante de recursos financeiros aplicados nos dois Estados, o que ocorreu foi uma divisão na aplicação dos recursos, ou seja, o MDS passou a disponibilizar recursos para determinadas modalidades enquanto o MDA passou a operar quase que exclusivamente com a modalidade CPR Estoque.

Essa diferença na participação nos dois Estados deve-se, principalmente, às características diferenciadas entre Rondônia e Acre no processo de ocupação territorial sendo que no Acre há uma maior atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário por conta de maior quantidade de assentamentos e comunidades locais, enquanto que em Rondônia as políticas de colonização geraram uma parcela mais significativa da população em situação social precária, exigindo uma maior intervenção do Ministério do Desenvolvimento Social.

Outro fator que pode ter contribuído para essa diferenciação nos recursos pode estar ligada aos tipos de políticas desenvolvidas nos dois Estados. No Acre, existe por

parte dos governantes uma maior preocupação com o meio ambiente, procurando desenvolver atividades que respeitem os princípios de desenvolvimento com sustentabilidade, enquanto em Rondônia essa atitude é pouco vista.

Em relação ao número de agricultores familiares atendidos pelo programa, no período em estudo, a Tabela 8 detalha o total atendido em cada ano, assim como a média recebida por família de agricultor nos dois Estados.

Tabela 8 - Agricultores familiares atendidos e média recebida em Rondônia e Acre

Anos	Rondônia			Acre		
	Nº Agricultores	%	Média Recebida (R\$)	Nº Agricultores	%	Média Recebida (R\$)
2003	370	12,8	2.275,27	2.523	87,2	2.135,19
2004	7.467	79,1	1.984,11	1.980	20,9	2.107,68
2005	1.112	27,2	2.124,44	2.972	72,8	1.252,52
2006	3.606	67,5	2.053,21	1.734	32,5	2.343,83
2007	2.910	63,7	2.512,26	1.658	36,3	1.900,73
2008	1.121	51,1	2.679,40	1.077	48,9	2.963,90
Total	16.586	58,0	2.032,39	11.944	42,0	1.983,46

Fonte: BRASIL, 2009.

O número de agricultores familiares atendidos nos estados de Rondônia e Acre representa 5,7 % do total atendido no país no mesmo período, quando comparados aos demais estados da região. Os dois Estados representam juntos 52,3% do total de agricultores familiares atendidos na região Norte, ou seja, dos mais de 54 mil agricultores familiares atendidos pelo PAA na região Norte, 28,4 mil foram dos estados de Rondônia e Acre.

Merecem destaques os anos de 2003 e 2004, quando o número de agricultores familiares beneficiados nos estados de Rondônia e do Acre representaram juntos em 2003, 7% e 77,2% do total de beneficiados no país e na região Norte, respectivamente. Em 2004, 18,9 e 68,6%, respectivamente, enquanto nos demais anos estudados, essa representatividade foi diminuindo, chegando, em 2008, a representar por 1,8 % e 27,3% do número de agricultores beneficiados no país e na região Norte, respectivamente.

Uma comparação entre os dois Estados mostra que há uma semelhança entre o número de agricultores familiares beneficiados: Rondônia fica em média com 58%, e o Acre, com 42% dos agricultores familiares beneficiados de 2003 a 2008. O que pode indicar uma maior cobertura do programa no Acre, por possuir menor quantidade de agricultores.

A média recebida por agricultor familiar participante do PAA no período de 2003 a 2008 nos estados de Rondônia e Acre ficou em torno de R\$ 2.032,39 em Rondônia, e em R\$ 1.983,46, no Acre, sendo as maiores médias registradas em 2008, tanto em Rondônia como no Acre, com R\$ 2.679,40, em Rondônia, e R\$ 2.963,90, no Acre.

Cabe salientar que o programa estabelece um valor máximo anual de acesso por agricultor familiar. No período de 2003 a 2005, o valor máximo anual era de R\$ 2.500,00 para cada agricultor, e, em 2006, esse valor passou para R\$ 3.500,00 anualmente. Se compararmos os valores recebidos no período de 2003 a 2008, percebe-se que a média anual de cada agricultor familiar nos dois Estados ficou abaixo do valor máximo estabelecido pelo programa, o que nos leva a crer que os agricultores familiares desses dois Estados ou não venderam toda sua produção ao programa, ou sua produção foi inferior ao limite máximo de venda estabelecido.

A não utilização de todo o valor anual por parte dos agricultores familiares demonstra uma fragilidade no programa. Percebe-se que ele poderia ser desenvolvido em parceria com outras políticas e programas, que pudessem dar aos agricultores familiares participantes, melhores condições de acessar os recursos disponibilizados anualmente em sua totalidade ou o mais próximo possível do limite máximo estabelecido.

Parcerias entre os órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural, por exemplo, fariam com que o agricultor familiar obtivesse condição de melhorar a organização de sua produção e de qualificar-se para aprimorar sua participação no mercado consumidor, aumentando, com isso, sua renda.

Desde sua implantação em 2003 até 2008, o programa passou por várias análises e avaliações, que buscaram medir sua aplicabilidade, utilidade e, principalmente, sua efetividade perante os agricultores familiares.

Uma das primeiras análises realizadas foi feita por Basaldi (2004) em sua avaliação realizada com os primeiros resultados do programa no ano de 2003 e nos primeiros meses de 2004. O autor procurou mostrar que havia alguns resultados muito positivos e alentadores em relação ao futuro do programa, principalmente, no que diz respeito à melhoria da renda dos agricultores familiares beneficiados.

Basaldi (2004) também reconheceu a magnitude, a importância e as potencialidades desse novo e inédito instrumento, uma vez que o Governo passou a comprar produtos diretamente dos agricultores familiares, a preços compatíveis e muitas vezes acima dos preços praticados pelo mercado, possibilitando uma maior geração de renda a esse público.

Outra avaliação foi realizada por Delgado; Conceição e Oliveira (2005) com o objetivo de avaliar a concepção e a implementação do PAA. Como resultados dessa análise, são citados pelos autores, além do forte apoio que o programa dá à produção para o autoconsumo, do excedente para a comercialização e também do subsídio ao consumo, os benefícios indiretos causados, principalmente, pela recuperação dos preços dos produtos no mercado, uma vez que o simples anúncio de compra desses produtos pelo Governo é suficiente para que os agricultores familiares passem a receber um valor maior por seus produtos, refletindo diretamente na renda final do produtor.

Também em sua avaliação, Delgado; Conceição e Oliveira (2005) concluíram que não só nos preços dos produtos que o programa causa impacto favorável, mas também na melhor organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Destacam ainda uma maior diversificação e melhoria da qualidade da produção, uma vez que o produtor, com recursos para financiar sua produção e a segurança de comercialização pelo PAA, sente-se mais seguro e disposto no seu labor diário.

Pesquisas de avaliação também foram desenvolvidas pelo MDS dos programas sociais desenvolvidos pelo Ministério, dentre eles o PAA. Como resultado, foi verificado que os agricultores familiares beneficiários do programa possuem receitas de comercialização de sua produção quase três vezes superior às dos não beneficiários, gerando grande satisfação com o preço pago pelos produtos.(BRASIL, 2007).

Os estudos apontaram, ainda, para efeitos estruturantes nas localidades de atuação do PAA, devido ao fato de criar mercados até então nunca existentes e alterar a

relação entre os produtores e intermediários, pois serve de poder de barganha na hora de comercializar seus produtos.

Na mesma linha, a CONAB realizou oficinas de avaliação do programa nos anos de 2005 e 2008, envolvendo beneficiários participantes do PAA, com a finalidade de discutir resultados do programa, bem como sugestões para o seu aprimoramento.

Durante a realização dessas oficinas, vários pontos foram destacados pelos participantes que dão ao programa status de importância relevante perante os agricultores familiares dos dois Estados, conforme destacado pela CONAB (2006):

- Preços de referência para a agricultura familiar;
- Aquisição de produtos diretamente da agricultura familiar, sem a necessidade de licitação, através do mercado institucional;
- Garantia de renda e sustentação de preços aos agricultores familiares;
- Fortalecimento do associativismo e do cooperativismo;
- Melhoria da qualidade dos produtos da agricultura familiar;
- Incentivo ao manejo agroecológico dos sistemas produtivos e ao resgate e preservação da biodiversidade.

Os agricultores familiares, com a implantação do programa, pela primeira vez se sentiram valorizados, uma vez que têm preços diferenciados para seus produtos, além da possibilidade de comercialização diretamente com o governo, sem ter que ficar nas mãos dos intermediários, o que reflete de forma mais direta numa melhor remuneração dos seus esforços.

Pôde-se perceber, com a realização dessas oficinas, que os agricultores familiares participantes do programa querem a continuidade da PAA, e que o mesmo seja ampliado, tanto em número de agricultores participantes como no montante de recursos disponibilizados, não só para os estados de Rondônia e do Acre, mas também para todas as regiões e estados do país.

Conclusão

Esta análise partiu de um levantamento documental nos órgãos responsáveis pela execução e operacionalização do PAA, o que possibilitou o conhecimento dos quantitativos de recursos financeiros aplicados em nível nacional, estadual e regional,

como nos estados de Rondônia e Acre, estados em estudo, onde foi possível verificar as modalidades executadas pelo programa.

Por meio de uma comparação dos resultados levantados, foi possível conhecer as regiões do país que mais recursos financeiros receberam do programa no período estudado, além de identificar quais modalidades foram responsáveis por essa liberação.

A simples análise comparativa dos números apresentados pelo PAA, durante os seis primeiros anos de implantação, revela a amplitude do programa, pois foram aplicados em todo o país mais de R\$ 2 bilhões. O volume de recursos aplicados vem aumentando a cada ano graças, principalmente, à credibilidade que os movimentos sociais e os próprios agricultores familiares têm no programa.

A abrangência do programa, durante esses anos, deveu-se às possibilidades de acesso que os agricultores têm aos recursos por meio dos seus vários instrumentos de operacionalização que, atualmente, são quatro, sendo três – CDAF, CPR Doação e CPR Estoque – disponibilizados para atuarem em todo o território nacional, enquanto o IPCL é restrito aos estados do Nordeste.

Em relação às fontes de recursos para o PAA, inicialmente, o programa operava com os recursos do MDS. A partir de 2006, o MDA também passou a fazer parte com dotação orçamentária própria para o programa, porém, sua participação foi tímida em termos de quantitativos de recursos, contrariando o desejo dos agricultores familiares, que esperavam uma participação bem mais ativa e significativa, já que o MDA é o ministério relacionado às questões da agricultura familiar.

Outro dado importante é que a participação do MDA no programa se restringe, apenas, à modalidade CPR Estoque, enquanto a participação do MDS abrange todas as modalidades, inclusive a CPR Estoque. A razão disso pode ser pelo fato de que os produtos adquiridos com recursos do MDA, não podem ser doados, como ocorre com os produtos adquiridos com os recursos do MDS.

Uma das grandes inovações oferecidas pelo programa é a perceptível melhora na renda dos agricultores familiares beneficiados, conforme pode ser observado pelas médias recebidas para cada agricultor participante em cada uma das regiões do país. Os números relativos ao valor médio recebido por agricultor mostram resultados concretos de que a segurança de comercialização de sua produção a preços compatíveis reflete na

melhoria de vida não só dos agricultores familiares que participam do programa, mas também de todo o local e região onde eles estão inseridos.

Cabe destacar que a operacionalização das modalidades depende muito das características de cada região, como o tipo de agricultura desenvolvida, as distâncias dos centros consumidores, as dificuldades de acesso e, principalmente, a cultura organizacional dos agricultores familiares.

Os resultados apresentados pelo PAA nos estados de Rondônia e do Acre mostram, apesar de os resultados serem pequenos, considerando o total aplicado em todo o país, algum resultado positivo aos agricultores familiares beneficiados pelo programa, uma vez que as dimensões populacionais e dos agricultores familiares são proporcionais ao universo atendido pelo programa.

O programa mostrou-se importante para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares, por valorizar os produtos da agricultura, aproximando produtor e consumidor e pagando preços mais vantajosos. O PAA também vem ampliando a participação da agricultura familiar no mercado, servindo de alternativa de comercialização, principalmente, para aqueles agricultores familiares que não conseguiam atingir outros mercados.

Os agricultores familiares dos estados de Rondônia e do Acre, antes de se beneficiarem do PAA ou de outras políticas públicas, eram obrigados a entregar seus produtos a intermediários, que os adquiriam com uma remuneração muito abaixo dos próprios custos de produção, o que gerava ao agricultor familiar frustração e desestímulo.

Por possuir uma operacionalização simples, o agricultor familiar tem a possibilidade de vender diretamente ao governo federal seus produtos, sem intermediários ou licitações e por um preço compensador, o que garante a ele e a sua família melhores condições de vida, além de criar motivação para que produza mais e com melhor qualidade.

Ficou evidente que, apesar dos benefícios apontados para os agricultores familiares, ainda é necessário que existam melhorias, uma vez que o valor médio utilizado pelo agricultor familiar está bem abaixo do limite anual estabelecido pelo governo. Isso suscita a necessidade da ampliação das políticas e programas complementares que possam criar condições para que os agricultores familiares utilizem o total ou um valor aproximado do limite máximo anual estabelecido para cada agricultor.

Os resultados apresentados pelo programa para os estados de Rondônia e Acre se revelam pouco expressivos, mas servem de parâmetros para uma análise da importância do PAA para os agricultores familiares, principalmente, para aqueles que se encontram mais distantes dos grandes centros consumidores e com maiores dificuldades para comercializarem seus produtos, como é o caso dos agricultores dos dois estados.

O programa ainda está em aperfeiçoamento e necessita de uma maior divulgação para o público-alvo, assim como a necessidade de uma melhor adequação de suas modalidades, para que aquelas regiões, como é o caso do Norte, tenham uma maior participação na aplicação dos recursos do PAA em anos vindouros.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Anpocs: Unicamp: Hucitec, 1998.

ALEIXO, C. E. M.; CRUZ, C. E. B.; LIMA, P. V. P. S. **Importância do Pronaf na infra-estrutura, produção agropecuária e geração de renda nos assentamentos do Nordeste**. Fortaleza: UFCE, 2007.

ALVES FILHO, E.; SILVA, S. P. **Análise dos impactos econômicos do Pronaf em territórios de baixa dinamização econômica**. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Universidade Federal de Viçosa: Viçosa, 2007.

BASALDI, O. V. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: os primeiros resultados obtidos em 2003. **Revista Informações Econômicas**. São Paulo, n.5, v.34, maio 2004.

BETTO, F. **Fome Zero: como participar**. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome. Brasília, 2004.

BRANDÃO, C.R. **Os caipiras de São Paulo**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS. **Caderno de Estudos, Desenvolvimento Social em Debate**, n.5, Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos. 2009**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/modalidades>>. Acesso em: 17 abr. 2010.

CAVALLET, V. **A Formação do Engenheiro Agrônomo em questão:** A expectativa de um profissional que atenda as demandas sociais do século XXI. 1999. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo: FEUSP, São Paulo, 1999.

CONAB. **Oficina de Documentação Participativa do PAA** – Região Norte/Amazônia Ocidental – RELATÓRIO. Rio Branco, maio 2006. p. 24-26.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos:** Ações da CONAB em 2006 – Relatório Anual. Brasília, jul. 2007.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos:** Ações da CONAB em 2009 – Relatório Anual. Brasília, jul. 2010.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.** In: Textos para discussão, n. 1145, Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, G. C. **A questão agrária no Brasil: 1950–2003.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2004. (Mimeo).

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (Org.) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. p. 409-435.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006.** Agricultura Familiar. Primeiros resultados. Brasil. Grandes Regiões e Unidades da Federação. 2009. 262p.

MATTEI, L. **Estudos de impactos do PAA em municípios selecionados de Santa Catarina.** Relatório de pesquisa para convênio FAO-ULBRA/UNB. Florianópolis, abr. 2006.

MARTINS, S. P.; CAVALCANTI, L. I. Avaliação do impacto da execução do PAA no estado do Rio Grande do Norte. **Sociedade e desenvolvimento rural**, Brasília, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodif.com.br/revista/index.php/SDR/article/view/27/24>>. Acesso em: 16 abr. 2010.

Brasil. O caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2007.

NOVAES, W. **Agricultura familiar:** uma das melhores possibilidades brasileiras. Disponível em: <http://www.tvcultura.com.br/reportereco/artigo.asp?artigoid=42>. Acesso em: 21 fev. 2010.

PRADO JÚNIOR, C. **A questão agrária do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1979.

SCHNEIDER, S. Teoria Social, Agricultura Familiar e pluriatividade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**.V. 18, N 51, fev/2003 pp. 99-121.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.

SEN, A. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. da. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP-Instituto de Economia-. IE, 2002.(Coleção Pesquisas 1).

SOUZA FILHO, O. T. de. **O agronegócio na agricultura familiar**.2004. 40 f. Monografia (Especialização em Gestão da Informação no Agronegócio). Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2004.

VEIGA, J. E. da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**.São Paulo: EDUSP: Hucitec, 1991.

_____. Apresentação. In:**A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

Recebido em 21/02/2013 Aceito para publicação em 21/07/2013.
