

Desenvolvimento Rural

O Programa de Aquisição de Alimentos sob a perspectiva dos agricultores: um estudo de caso em Amaraji - Pernambuco

The Food Acquisition Program from the perspective of farmers: a case study in Amaraji – Pernambuco

Rodrigo Rogério da Silva^I , Aline de Souza Souto^{II} 

^I Companhia Nacional de Abastecimento, Recife, PE, Brasil

^{II} Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil

RESUMO

A agricultura familiar é a grande responsável pela produção de alimentos no Brasil. As características próprias da atividade dificultam o poder de negociação, pela escala de produção, arranjos produtivos e logísticos adotados. As dificuldades enfrentadas pelo setor demandam políticas públicas. Através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Estado adquiria alimentos produzidos por agricultores familiares, organizados em associações e cooperativas. Este estudo apresenta a percepção de famílias agricultoras, de um território previamente selecionado, na Zona da Mata de Pernambuco, de forma a expor limites e possibilidades do PAA, destacando a percepção dos próprios sujeitos do estudo e beneficiários, encarando a ausência de estudos recentes, sobre a atuação do Estado, para a produção de alimentos. Refere-se a um estudo de caso, no qual se optou pelo método de amostra não probabilística, na coleta de dados, utilizando-se observações e entrevista semiestruturada, aplicada por meio de amostragem por conveniência. A participação no Programa garantiu condições para acesso a bens e serviços, pela via do mercado. Os resultados evidenciam que entre os agricultores participantes do PAA, no município escolhido, as maiores dificuldades de acesso e participação são a disponibilidade orçamentária e a burocracia para submissão de propostas. A pesquisa aponta para uma ausência da complementaridade entre políticas públicas para as populações do campo.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Alimentos; Política pública

ABSTRACT

Family farming is largely responsible for food production in Brazil. The scale of production and logistical arrangements of family farmers make marketing difficult and demand public policies. Through the Food Acquisition Program (PAA), the state bought food produced by family farmers, organized in associations and cooperatives. This study presents the perception of farming families, in Pernambuco. It expounds the limits and possibilities of the PAA.

This is a case study. We chose the non-probabilistic sampling method for data collection, using observations and semi-structured interviews, applied through convenience sampling. Participation in the Program allowed conditions for access to goods and services, through the market. The results show that among the farmers participating in the PAA in the chosen municipality, the greatest difficulties in accessing and participating in the program are the availability of budget and the bureaucracy of submitting proposals. The research points to a lack of complementarities between public policies for rural populations.

Keywords: Family farming; Food; Public policy

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar é a grande responsável pela produção de alimentos no Brasil. Devido à relevância da agricultura familiar para a economia interna, a forte pressão de movimentos sociais do campo, e o aparato científico advindos de pesquisas sobre o setor, o reconhecimento de agricultores e agricultoras como categoria social e política, está consolidado (KAGEYAMA, 2008).

Contudo, o setor esbarra em inúmeros desafios, em especial ao que fica depois da porteira, ou seja, no que diz respeito à comercialização da produção. Em todo o país, a pequena escala da produção compromete o poder de negociação da agricultura familiar, minando as possibilidades de comercialização e os preços justos, dificultando a manutenção de renda e a inclusão social das populações do campo. Não obstante, tais dificuldades demandaram, e ainda demandam políticas públicas.

A comercialização é considerada o gargalo da atividade agrícola, uma vez que, com baixa ou alta tecnologia se produz, porém sujeitando a produção ao comércio com variações de preços que muitas vezes não cobrem os custos de produção. Segundo Cirino *et. al.* (2014), é importante que o preço pago pelos produtos seja capaz de gerar trabalho e renda suficientes para a manutenção da atividade econômica no campo. Além disso, “[...] é importante que o agricultor familiar tenha meios que facilitem o escoamento de sua produção, [...]” (CIRINO *et al.*, 2014, p. 489).

O escoamento da produção depende de infraestrutura (rede viária), tributação e presença/ausência de centros consumidores. A elaboração de políticas estratégicas e, que incidam diretamente sobre a produção de alimentos, transpassa o papel do Estado e as formas como os governos nacionais conduzem o enfrentamento a fome, a desnutrição e a pauta da soberania alimentar.

Através do PAA, o Estado adquiria alimentos produzidos a partir da agricultura familiar. O PAA fazia parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), e foi instituído no artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, regulamentado pelo decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012 (CONAB, 2018). É executado por órgãos da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal e pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, com recursos provenientes do Ministério da Cidadania (MC) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Por meio da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, o PAA foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil (PAB) (CONAB, 2022).

As modalidades do PAA eram: Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite); Compra Institucional (CI); Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Aquisição de Sementes; Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR Estoque); Compra com Doação Simultânea (CDS). O PAA Leite é de responsabilidade dos governos estaduais no Nordeste e norte de Minas Gerais.

Nesse estudo encarou-se a necessidade de conferir visibilidade a percepção de agricultoras e agricultores, sobre o PAA-CDS. Ancorada numa entrevista semiestruturada, com objetivos específicos, sobre participação e acesso dos sujeitos diretamente beneficiados, a sistematização dessas análises confrontou-se com a ausência de estudos e dados disponibilizados por instituições governamentais executoras, dada a ausência de instâncias de controle social do Programa. Entrevistou-se agricultores e agricultoras, beneficiários fornecedores no biênio 2016-2018, no município de Amaraji, localizado na Mata Sul de Pernambuco.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SEGMENTO

No âmbito dos aparatos formais do Estado brasileiro, a expressão agricultores familiares, foi adotada de maneira bem usual após a criação do Pronaf (SCHNEIDER, 2007). O Pronaf surgiu em 1996, concebido, com o objetivo principal de propiciar crédito e assistência técnica, e inaugurou políticas públicas para agricultoras e agricultores familiares.

Segundo Grisa *et al.* (2014), desde a criação do Pronaf, é visível o crescimento do volume de recursos aplicados ao longo dos anos. Estes aumentaram de R\$650 milhões, em 1996, para o montante de R\$16 bilhões, em 2012. Sendo que a expansão mais acentuada ocorreu no Governo Lula, com incremento de 662% no volume de recursos de 2002 a 2012 (MDA, 2013). Sabourin (2009) analisou que a criação do Pronaf e, em seguida do MDA, foi uma vitória dos movimentos dos/as agricultores/as familiares e camponeses.

Na Lei nº 11.326/2006, no artigo 3º, agricultor familiar equivale a empreendedor familiar rural, ou ainda, “aquele que pratica atividades no meio rural” (BRASIL, 2006). Os requisitos presentes no referido instrumento formal se referem a: a) tamanho da propriedade rural (I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais); b) relações de trabalho (II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento); c) renda (III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo); e, d) espaço doméstico e de parentesco (IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família)¹.

¹ Os requisitos legais, quando respeitados, tornam a legislação aplicável aos silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais.

Com a quantidade de informações disponíveis sobre a produção agrícola do segmento, a exemplo dos dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através dos censos agropecuários, sobretudo de 2006, constatamos a importância da agricultura familiar para a produção agrícola do país, como fornecedora de alimentos básicos, para alimentação humana e garantia da soberania alimentar.

Advém da agricultura familiar, 23% de todo feijão e 11% do arroz, os quais se sabem, são a base da alimentação do país, 70% da mandioca produzida, 59% da batata-doce, 45% do milho verde, 12% do milho em grãos, 64% do leite, 51% do plantel de suínos e 46% das aves, tudo isso cultivando 23% da área produtiva no país, de acordo com o censo agropecuário de 2017 (IBGE, 2019). Destacamos a diversidade na produção e empregabilidade do segmento: 10,1 milhões (67% do pessoal ocupado) de pessoas em relação à agricultura não familiar, informados pelo mesmo censo.

2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil: finalidades e orçamento

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado em 2003, como parte do Programa Fome Zero e de políticas públicas estruturantes, alinhadas e direcionadas à geração de renda no campo com a participação de agricultoras e agricultores familiares no mercado formal que operou entre 2003 e 2021. Até 2021, entre as finalidades estavam: incentivo a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, à geração de renda; incentivo ao consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; promoção do acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, para aquelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; promoção do abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar, em complemento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e o abastecimento de equipamentos

públicos de alimentação e nutrição nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos; fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos², e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; além de estimular o cooperativismo e o associativismo.

O PAA atendia a dois públicos prioritários: os agricultores fornecedores de alimentos e os consumidores dos alimentos. Os dois públicos passam a ser então, beneficiários do Programa. Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, os quais atendam ao art. 3º, da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. E, os beneficiários consumidores, pessoas ou populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição (BRASIL, 2012).

De acordo com Comunicado CONAB/MOC nº 021 (2017), e nº 008 (2019), que se referem, exclusivamente, a CDS, elencando os principais direcionamentos da modalidade, cada beneficiário fornecedor tinha o limite de participação de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por unidade familiar/ano civil; e as organizações fornecedoras têm o limite de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) por ano civil, respeitados os limites por unidade familiar. Na prática, para a execução da modalidade em todo o país, em 2016, os valores limites para as organizações fornecedoras foram de até R\$ 800.000,00.

Em 2017, o valor foi reduzido para até R\$ 320.000,00; mantendo-se inalterado para os anos de 2018, 2019 e 2020, conforme materiais de divulgação da CONAB nas Superintendências Regionais, das Unidades da Federação. A

² Tem-se o acréscimo de até 30% no preço pago, conforme Tabela de Preços do PAA, elaborada anualmente, para produtos comprovadamente de produção orgânica ou agroecológica.

justificativa para o descumprimento do exposto no Manual de Operações da CONAB (MOC), e o congelamento dos valores por 4 (quatro) anos consecutivos é a restrição orçamentária imposta pelo Governo Federal.

Dentre as modalidades do PAA, a Compra Institucional é a que, atualmente, possui a maior capacidade de compras governamentais. Por meio de chamadas públicas e dispensa de licitação, órgãos federais da administração pública direta e indireta, estados e municípios podem adquirir alimentos e, conforme a previsão legal do Decreto nº 8.473 (BRASIL, 2015), estabeleceu-se, no âmbito federal, o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios oriundos da produção de agricultores familiares e suas organizações, com início em 1º de janeiro de 2016.

A Compra Direta da Agricultura Familiar, Aquisição de Sementes e Formação de Estoques pela Agricultura Familiar são geridos, e operacionalizados, exclusivamente pela CONAB (âmbito federal), com recursos do MAPA e MC. Quanto a Compra com Doação Simultânea pode ser operacionalizadas por estados, municípios (por meio de termos de adesão) e pela CONAB. Conhecida como Compra com Doação Simultânea ou CPR - Doação (este em razão do instrumento Cédula do Produto Rural - CPR, espécie de contrato de venda futura) ou simplesmente PAA - CONAB.

A modalidade CDS tornava possível o atendimento de forma complementar as entidades da rede socioassistencial (Centro de Referência de Assistência Social – Cras, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, Centro de Referência Especializado em Assistência Social – Creas, equipamentos que oferecem serviço de acolhimento a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, e entidade ou organização inscrita no conselho municipal de assistência social) dos equipamentos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, Bancos de Alimentos, estruturas públicas que produzem e disponibilizam refeições a beneficiários consumidores, no âmbito das redes públicas de educação, de justiça e de segurança e redes públicas e serviços públicos de saúde), (Resolução 83, de 01 de julho de 2020, GGPA, 2020).

Para Schmitt (2005), o PAA deu início às políticas de fomento e estímulo da agricultura familiar, principalmente porque atuava na maior dificuldade desta importante categoria social, a comercialização dos produtos, alinhando a política de combate à fome por meio da garantia da segurança alimentar e nutricional à política agrícola. O autor concluiu que no Programa dois objetivos são alcançados: a geração de renda, com a garantia de venda, devido à abertura de mais uma janela de comercialização, fazendo com que os agricultores não fiquem reféns da tomada de preços do mercado e o atendimento a camada social em situação de insegurança alimentar e nutricional, enquanto beneficiários do PAA.

Em 2010, Grisa *et. al.* (2010), ressaltaram a legitimidade social do PAA nos espaços político-institucionais, junto aos movimentos sociais, organizações não governamentais, institutos de pesquisa e academia. Para Oliveira e Bergamasco (2014), o Programa possuía, de um lado, o objetivo da inclusão social no meio rural, fortalecendo e fomentando a agricultura familiar, e do outro lado, objetivou garantir às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessária.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa têm como foco a obtenção de informações para analisar a percepção de agricultoras e agricultores, na condição de beneficiários fornecedores, com relação ao Programa de Aquisição de Alimentos no município de Amaraji – PE, no biênio 2016-2018. Realizou-se entrevista semiestruturada. Gil (2007, p. 117) explica que “como técnica de pesquisa, a entrevista é satisfatória para obter informações sobre o que as pessoas sabem, sentem, desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram”. Dessa forma, a escolha do processo de amostragem deu-se pela disponibilidade financeira, logística e cronológica para consecução do trabalho, adotando a entrevista como principal ferramenta.

Como partida, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e a agricultura familiar no Brasil, nas três últimas

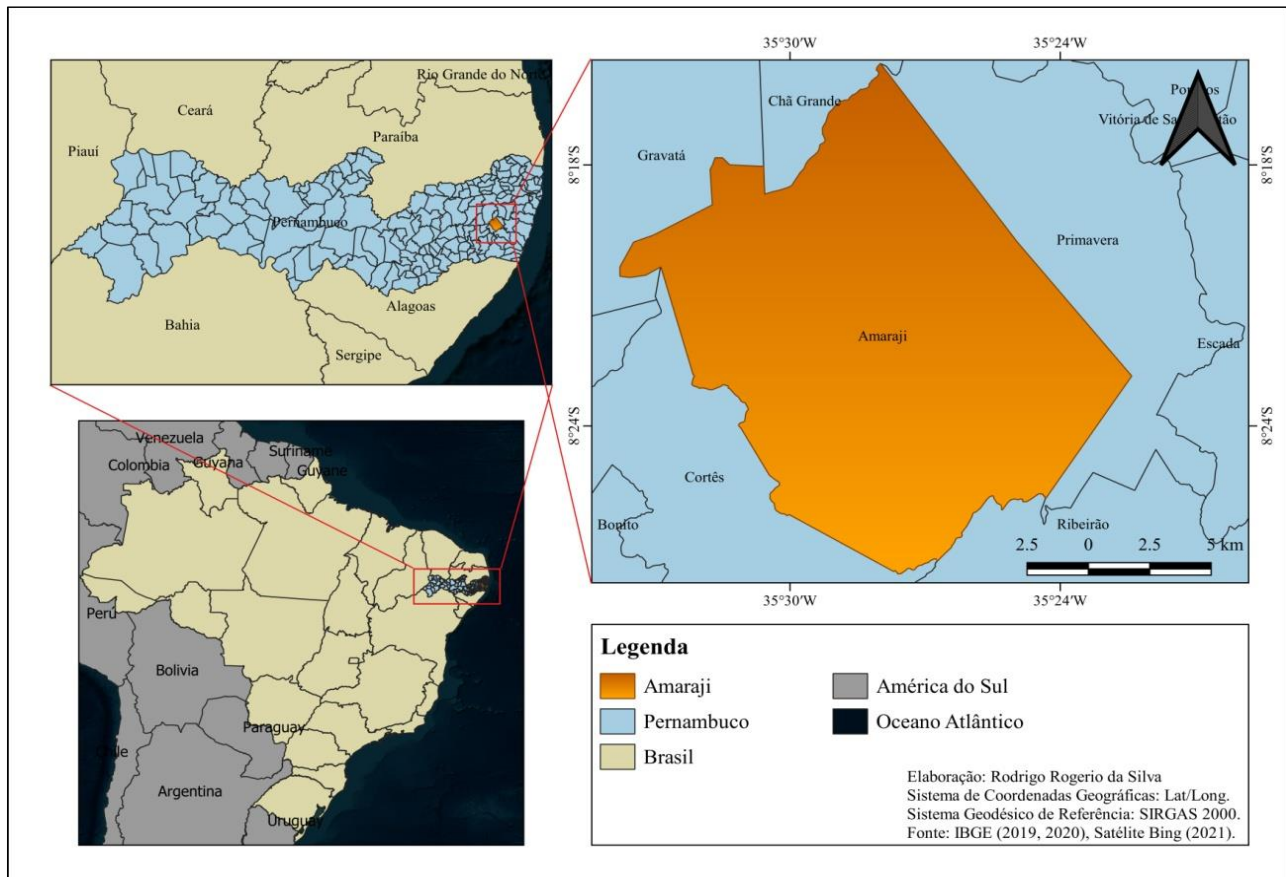
décadas. As principais fontes documentais do PAA utilizadas nessa investigação foram: regulamentos, leis, decretos, portarias, resoluções e o Manual de Operações da CONAB. Mediante o vínculo empregatício de um dos autores na CONAB – a empresa executora do PAA –, a observação participante foi uma relevante fonte para a elaboração da ferramenta utilizada para a coleta de dados.

Para realização da investigação realizou-se o estudo de caso. Optou-se pelo método de amostra não probabilística, para obtenção dos dados na pesquisa de campo. Nas entrevistas semiestruturadas foi aplicada a técnica de amostragem por conveniência, que consistiu em selecionar uma amostra da população que estivesse disponível no dia da entrevista, evitando direcionamentos na escolha de entrevistados. A amostra disponível esteve contida no Projeto de código PE/2016/02/0011, com valor da Proposta de R\$800.000,00 e apresentava 123 (cento e vinte e três) beneficiários fornecedores. Desse universo, foram entrevistados 38 (trinta e oito) agricultoras e agricultores, o que representou 31% do total de beneficiários fornecedores. Estes sujeitos da pesquisa estavam associadas/os à Associação dos Trabalhadores Rurais dos Assentados no Assentamento Santa Helena, em Amaraji – PE.

A sede do município de Amaraji, na figura 1, fica localizada na Mata Sul do estado à 96 km de distância da capital. A seleção de entrevistados do referido Projeto tomou por referência a menor distância entre o território da produção dos alimentos e moradia dos sujeitos da pesquisa e a sede da Superintendência Regional de Pernambuco. Esse critério viabilizou o deslocamento da equipe da pesquisa no território, no biênio 2016-2018.

O município tem sua história associada à instalação dos engenhos de açúcar, no século XIX, de onde surgiram vilas para instalação de trabalhadores rurais. O distrito sede, originado pela ocupação de áreas públicas em torno de uma feira livre, concentra escolas e unidades de saúde.

Figura 1- Município de estudo



Fonte: Autores (2021)

Para obtenção dos dados foi realizado o deslocamento até a sede da associação, no dia reunião de assembleia ordinária do mês de julho de 2018. As/os participantes assinaram o consentimento para a participação da pesquisa, que compôs o Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública, do Instituto Federal de Pernambuco - IFPE. A identificação das pessoas foi suprimida do registro de entrevistas, a fim de conferir sigilo ao material coletado.

As análises têm natureza qualitativa. A categorização das respostas às entrevistas foi realizada através de um quadro de análise, elaborado em Excel®. As categorias utilizadas foram relacionadas aos temas do estudo, ou seja, à participação e acesso de beneficiários fornecedores ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conforme tabela 1.

Tabela 1 – Categorias de Análise

Categorias de análise	Temas centrais
Acesso ao PAA	Meios pelos quais as famílias conhecem sobre o Programa; Dificuldades para o acesso de participantes – beneficiários fornecedores.
Participação no PAA	Aumento da renda durante e após a participação; Aumento da biodiversidade e produção de alimentos; Aumento do poder de compra e capacidade de consumo das famílias participantes; Destino dos alimentos; Orientações sobre o uso de agrotóxicos.

Fonte: Autores (2021)

Os temas centrais foram agrupados conforme a condensação de significados (KVALE, 2006). Em seguida, procedeu-se à análise dos dados e discussão com a revisão da literatura.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos tem, em todas as regiões do país, articulação com o acesso a informações básicas sobre as regras e as documentações exigidas pela unidade executora, através do endereço eletrônico da Companhia. Somente mediante a divulgação de critérios, da divulgação oficial da forma como deverá ocorrer a distribuição dos recursos dentro da unidade federativa (estados) e do orçamento disponível, para o ano de submissão das propostas, as associações conseguem produzir os documentos necessários para a inscrição e formalização de propostas junto às superintendências regionais da CONAB.

Todavia, para formalizar a proposta, agricultores e agricultoras precisam conhecer o Programa. Em Amaraji – Pernambuco, 77,5 % dos beneficiários fornecedores, entrevistados nesse estudo, afirmaram que conheceram o PAA quando algumas informações foram disponibilizadas pela Associação dos Trabalhadores Rurais

dos Assentados no Assentamento Santa Helena, durante as reuniões, enquanto 22,5 % dizem ter sabido sobre o Programa através de eventos realizados pela Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Pernambuco (Fetape), ou por amigos. As duas lideranças da referida Associação detalharam ter conhecido o PAA através da Fetape.

Cabe destacar que, conforme transcorria a entrevista, as/os agricultoras/es sentiam-se mais confiantes, e falavam sobre a pouca ou nenhuma divulgação, sobre o Programa e os critérios de acesso, diretamente pela CONAB, e dirigida aos beneficiários fornecedores. A ausência da referência à unidade executora revela a falha dos entes governamentais e dos agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)³. Os agentes de ATER tem a responsabilidade de instruir, acompanhar e monitorar os agricultores familiares proporcionando melhores condições de produzir de maneira adequada tecnicamente e lhes auxiliando a transpor as dificuldades de comercialização, seja pelo incentivo a organização formal dos agricultores, por meio do associativismo ou cooperativismo, ou prestando informações sobre os mercados, e entre estes, os mercados institucionais (composto por instituições públicas através da execução de programas para compra de alimentos).

A falta de contato direto entre o órgão executor do Programa e beneficiários fornecedores persiste durante o projeto, mesmo que em baixa proporção. É que 7,69% das famílias dizem desconhecer o destino da produção, e 2,56% que os alimentos são consumidos ou ficam em estoques da CONAB.

A Fetape, desde sua criação em meados da década de 1960, dispõe-se a mobilizar, organizar e capacitar as populações do campo, com foco no desenvolvimento rural, razão pela qual, frequentemente, instrui acerca dos Programas e políticas públicas voltadas ao segmento. Todavia, a pouca ou nenhuma referência a CONAB compromete o acesso ao PAA, e evidencia o risco da restrição do público de beneficiários fornecedores, às associações que já participam ou participaram.

³ Os serviços de ATER são ofertados pelos governos municipais, através das secretarias de agricultura; pelo governo estadual, através do Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA), e/ou pelo governo federal por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Em estudo sobre as ferramentas gerenciais das associações e cooperativas, Cirino *et al.* (2014) identificaram que no estado das Minas Gerais, as reuniões periódicas serviam para monitoramento e gerenciamento das propostas do PAA, e ainda para avaliar resultados esperados e apontamentos dos entraves. Em Pernambuco, identificou-se que as reuniões tornaram-se uma ferramenta importante desde o acesso às informações, até a avaliação das associações sobre as propostas e a inscrição de novos projetos.

Em Amaraji – PE, as famílias associadas avaliam coletivamente o PAA e também sugerem soluções para garantir o acesso para mais beneficiários fornecedores. Do total de participantes desse estudo, 50,94% afirmaram que o PAA precisava de maior orçamento. Tendo conhecido o Programa pela via dos movimentos sociais e associações, um agricultor relatou: “já conhecemos [o PAA], precisa mesmo é de mais dinheiro”.

As lideranças do Assentamento Santa Helena se referem à redução e aos cortes no orçamento do Programa como um empecilho para o acesso a modalidade CDS, haja vista o impacto da reduzida disponibilidade de recursos no número de projetos aprovados. Destacamos: desde a criação do PAA, em 2003, ocorrem constantes flutuações no recurso destinado à modalidade CDS. Para aperfeiçoar a seleção de novas propostas, e manter o respeito aos objetivos da modalidade, a CONAB adotou, a partir dos anos de 2017, a classificação ordenada por critérios de pontuação, conforme tabela 2.

Com a implantação desse sistema de ranking, em 2017, as organizações interessadas e as que desejam apresentar a proposta são classificadas em uma lista, de acordo com a pontuação alcançada, conforme o somatório de pontos, na tabela 2. Em cada um dos últimos quatro anos os critérios foram alterados, pela Superintendência de Agricultura Familiar/CONAB, em reuniões centralizadas na matriz, localizada em Brasília – DF, sem discussão com agricultores ou beneficiários do PAA.

As mudanças nos itens de pontuações, e no valor das pontuações, com a publicização com datas muito próximas dos prazos de submissão, dificultou a elaboração das propostas pelas associações. Com a centralização de definições pela

Matriz, sobre os critérios para distribuição dos recursos do PAA – CDS, as associações demandavam o deslocamento até as superintendências regionais da CONAB para solicitar mais informações sobre os critérios e o sistema de submissão de propostas.

Com relação ao item que avalia o percentual de mulheres nas propostas, o mesmo foi o único que se manteve nos últimos quatro anos da implantação do ranqueamento de propostas, mesmo assim com mudanças na pontuação e percentuais necessários (ver tabela 2). Mesmo reconhecendo a importância do item para a ampliação do acesso das mulheres ao PAA, as famílias tecem críticas ao item. Nas entrevistas, expuseram a insatisfação com o teto colocado por unidade familiar (R\$8.000,00), e o impedimento da participação simultânea de duas pessoas da mesma família, no mesmo ano e projeto, mesmo sendo as duas pessoas de gêneros diferentes.

A Participação de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) e Assentados da Reforma Agrária foi alterada, no tocante ao percentual que auferia a pontuação. Em 2020, nesse item foi incluída a participação de beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

Apenas em 2017, o item Logística, fornecia maior pontuação às propostas com menos Unidades Receptoras (UR), sendo excluído nos anos subsequentes. No item Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional, entre 2017 e 2019, a pontuação foi contabilizada em função das propostas originárias de municípios com maior ou menor vulnerabilidade de insegurança alimentar. No ano de 2020, o critério foi modificado para o destino da doação, passando a considerar para a classificação o grau de vulnerabilidade dos municípios de localização da unidade receptora.

Até 2019, as propostas de menor valor recebiam mais pontos. Já a organização que apresentou 100% de participantes com certificação de produção orgânica, recebeu 10 pontos (ver tabela 2). Em 2020, esses dois itens não pontuaram na classificação, e passaram a ser critério de desempate.

Tabela 2 – Critérios para distribuição dos recursos do PAA – CDS

(Continua)

	Participação das Mulheres		Participação de PCTs e Assentados da Reforma Agrária (%)		Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional		Valores dos projeos	
	%	Pts	%	Pts	Vulnerabilidade	Pts	R\$	Pts
2017	100%	10	100%	10	Muito alta	10	< R\$ 50.000,00	10
	60 - 99%	8	60 - 99%	8	Alta	8	R\$ 51.000,00 a R\$ 100.000,00	8
	40 - 60%	6	0 - 60%	6	Média	6	R\$ 101.000,00 a R\$ 200.000,00	6
							> R\$ 201.000,00	4
2018	90 - 100%	10	90 - 100%	10	Muito alta	10	< R\$ 80.000,00	10
	60 - 89 %	8	60 - 89%	8	Alta	9	R\$ 81.000,00 a R\$ 120.000,00	9
							R\$ 121.000,00 a R\$ 200.000,00	8
	40 - 60%	6	0 - 60%	6	Fora do Mapa INSAN	7	> R\$ 201.000,00	7
2019	90 - 100%	10	90 - 100%	10	Muito alta	10	< R\$ 80.000,00	10
	60 - 89%	8	60 - 89%	8	Alta	9	R\$ 81.000,00 a R\$ 120.000,00	9
							R\$ 121.000,00 a R\$ 200.000,00	8
	40 - 60%	6	0 - 60%	6	Fora do mapa INSAN	7	> R\$ 201.000,00	7

Tabela 2 – Critérios para distribuição dos recursos do PAA – CDS

(Conclusão)

	Logística		Produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos		Organizações Fornecedoras	
	Quant. de UR	Pts	%	Pts	Projeto em execução	Pts
2017	1	10	100%	10	Não se aplica	
	2	8				
	3	6	100%	0		
	4	4				
2018	Não se aplica		100%	10	Não	8
			100%	6	Sim	0
2019	Não se aplica		100%	10	Não	8
			100%	9	Sim	0

Fonte: Autores (2021)

A classificação das propostas também passou por outras mudanças no ano de 2020, quais sejam: maior pontuação para as organizações com maior quantidade de agricultoras/es com Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) na DAP jurídica (referente ao CNPJ da organização)⁴ categorização das organizações (Associações receberam 3 pontos e Cooperativas 6 pontos); pontuação para o percentual de DAPs inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais, do Governo Federal (CadÚnico), sendo 1 ponto para menos de 50% de DAPs no CadÚnico⁵; 3 pontos de 50 a 65%; 4 pontos para 66 a 80% e, 5 pontos para 81 a 100%.

⁴ A DAP é um documento que identifica um/a agricultor/a familiar e sua unidade de produção familiar, e que possui dupla titularidade, ou seja, os cônjuges estão registrados como titular 1 e titular 2). Na Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018: “DAP Jurídica - Utilizada para identificar e qualificar as Formas Associativas da Agricultura Familiar organizadas em pessoas jurídicas” (Capítulo I, Art. 2). Para Associações da Agricultura Familiar, a DAP jurídica segue os seguintes parâmetros: Associações “constituídas integralmente por associados beneficiários de DAP Pessoa Jurídica e que possua no mínimo sessenta por cento das pessoas físicas associadas beneficiárias de DAP ou demonstre ambas as situações no caso de composição mista” (Art.9). (BRASIL, 2018).

⁵ Na prática esse critério representa maior pontuação para organizações com maior número de família em situação de vulnerabilidade social.

As/os participantes mencionam que outro fator que dificulta o acesso ao PAA-CDS são os procedimentos institucionais burocráticos. Além disso, cerca de 30% se referem aos documentos exigidos pela CONAB, após o aceite da Proposta como “problema”. Mediante o aceite, agricultores e agricultoras precisam atender a Lista de Verificação de Documentos – CDS, que consta no MOC. Na lista são solicitadas certidões, declarações, originais e cópias, totalizando 27 (vinte e sete) itens. A DAP e formulários bipartites (assinados pela organização fornecedora e Prefeitura Municipal), são exigidos nesta etapa do Programa.

4.1 Participação no PAA – CDS: repercussões sobre a produção de alimentos, na renda e no meio ambiente

No Assentamento Santa Helena, 97,4% das famílias participantes desse estudo, afirmam que a renda familiar foi elevada depois da participação no PAA. Agricultores e agricultoras admitem que a renda proveniente do PAA-CDS, é uma “espécie de poupança”, “um miaeiro”, ao identificarem que, na espera pelo pagamento, em razão do tempo decorrido nos trâmites, entre a apresentação da prestação de contas pela associação, e liberações de pagamento pela CONAB (de alguns dias a semanas). A possibilidade de poupar viabiliza, por sua vez, o consumo de bens e serviços (inclusive de saúde) pelas famílias em Amaraji. 68,42% das famílias afirmam ter adquirido bens (moradia, carro, moto, eletrodomésticos e eletrônicos) e 31,58% que realizou investimentos na produção, adquirindo insumos e quitação de crédito.

Através de entrevistas, Gomes e Abreu (2019) identificaram o apontamento por agricultores e técnicos, do aumento da renda familiar, proporcionado pela adesão à política do mercado institucional, nos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no biênio 2016/2017. Para os sujeitos daquele estudo este era um ponto positivo da participação nos programas.

A renda tem efeitos também sobre a propriedade da terra, e por isso sobre a permanência das famílias no espaço agrário. O Agricultor nº 5 declarou: “Nós pagamos a nossa terra com os recursos da CONAB PAA, e também o Pronaf A, foi pago”. A possibilidade de custear a própria terra é um provável indicador, a ser confirmado por dados empíricos, da relação entre a renda advinda do Programa e as migrações rural-urbano. A manutenção das famílias que produzem alimentos nos espaços agrários na Zona da Mata de Pernambuco articula-se com o acesso à terra, enquanto um direito, e demarca a existência da agricultura familiar ante o monocultivo sucroalcooleiro, secular no território (SOUTO, 2020), mas também a continuidade dos domicílios em áreas rurais.

Não limitada à importância da fixação das famílias no espaço agrário, a participação no PAA-CDS contribui para a diversificação da produção, com supremacia de alimentos e respeito à biodiversidade local (figura 2). A diversidade da produção reduz os riscos de prejuízos e endividamento, em razão de uma intempérie climática ou aparecimento de pragas e/ou doenças. Agricultoras/es acreditam que sem o PAA poderiam aderir exclusivamente à monocultura do chuchu, para comercializar aos atravessadores.

Figura 2 – Diferentes culturas e produção de alimentos no Assentamento Santa Helena, Amaraji – PE



Fonte: Acervo particular dos autores (junho de 2018)

A adesão à produção de diferentes culturas ocorre, principalmente, porque por meio da tabela de preços da CONAB, é confirmado o pagamento a preços justos e fixos. A metodologia de formação dos preços da lista de produtos é definida pelo Grupo Gestor (GGPAA até 2020, e GGALIMENTA, a partir de 2021), por meio de Resolução específica.

A Resolução, por sua vez, considera o mercado local ou regional e pesquisa de mercado, realizada pelo Setor de Apoio a Logística e Gestão da Oferta – SEGEO (utilizam-se três fontes de informação, no período de 12 meses). Esses preços são divulgados por Superintendências Regionais e sítio eletrônico da CONAB, antes da submissão de propostas ao PAA-CDS, e são mantidos até a finalização do projeto em curso.

Apesar da diversificação, na realidade de Amaraji, persistem altas produções do chuchu (em razão da quantidade de agricultores cultivando) e, conseqüentemente, a dependência de um mercado dominado pelos atravessadores, que por sua vez pagam pela produção após a comercialização no Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (Ceasa/PE). Nessa relação, as famílias não têm poder de negociação, e os preços dos produtos mudam de acordo com a cotação diária. Dessa forma, os atravessadores recebem de cada família bolsas de chuchu, e paga por elas o valor correspondente ao preço do dia da entrega no estabelecimento (galpão). Esse tipo de pagamento não está vinculado ao consumidor final dos produtos.

Durante a entrevista, nas diversas propriedades observaram-se dezenas de bolsas plásticas de chuchu, cada uma com 50 unidades do fruto. A manutenção desse cultivo e da relação com atravessadores se perpetua diante do baixo volume comercializado ao PAA-CDS. Ainda assim, um terço dos agricultores entrevistados (35,89%) alega que os atravessadores estão insatisfeitos com a operacionalização do PAA no Assentamento. “Eles não gostam da presença do programa”, afirmou uma agricultora. “Eles dizem que não ligam, mas ligam sim, né? É menos mercadoria pra eles”, explicou a agricultora.

No que se refere à qualidade dos alimentos produzidos, esta passou a ser uma preocupação entre as/os agricultoras/es. Nas reuniões da Associação, as famílias beneficiárias fornecedoras foram/são orientadas sobre a qualidade dos produtos, características organolépticas adequadas ao consumo, bem como da possibilidade de recusa por parte das unidades receptoras, se constatada má qualidade dos alimentos. Ressaltamos que, 74,36% dos sujeitos dessa pesquisa garantem ter passado a produzir alimentos de melhor qualidade, em razão do destino da produção, e quase 90% sabe exatamente quem consome os itens, quando são transformados em refeições.

A qualidade dos alimentos produzidos no Assentamento está diretamente relacionada ao acompanhamento da produção e as técnicas utilizadas no cultivo. De maneira geral, as famílias demonstram saber dos problemas na saúde humana e ambientais ocasionados pelo uso inadequado, ou aplicações de agrotóxicos sem a utilização dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI), e das doenças que podem ser acometidos, porém afirmam que utilizam para evitar a perda da produção (87,18% dos participantes). Nas lavouras de chuchu, que predomina na região limítrofe com Chã Grande-PE, são recorrentes as doenças e algumas lagartas. Mesmo afirmando serem orientados para o uso das substâncias, quando indagados sobre quem realiza as orientações, afirmam receber no momento de aquisição dos produtos nas casas agropecuárias.

Apesar de existir o estímulo à produção orgânica no PAA-CDS, admitindo-se preços com até 30% (trinta por cento) de acréscimo sobre os produtos convencionais, quando não é possível realizar-se a pesquisa de preços nos moldes da Resolução nº 59 do Grupo Gestor do PAA, em Amaraji, (Resolução 59, de 11 de julho de 2013, GGPA, 2013) somente 44,74% reconhecem que o preço recebido pela produção orgânica seria melhor, e nesse grupo persistem as dúvidas sobre a viabilidade dos orgânicos e da produção com bases ecológicas.

Com a participação no PAA, a Associação Santa Helena comparou aspectos relevantes deste e de outros programas voltados para a produção da agricultura

familiar, até 2019. Identificam que, em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que tem o valor limite por família 2,5 vezes superior se comparado ao PAA, a ausência da informação sobre os locais de entrega torna o PNAE menos atrativo, haja vista que na modalidade CDS, a escolha das unidades receptoras por parte da organização garante planejamento de custos logísticos. Ressaltamos que a comparação entre programas realizada em Sabourin (2009, p. 146), enfatizou que: “Até a recente experimentação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), nenhuma medida foi considerada que vise fortalecer as estratégias de autoconsumo e de venda direta”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAA-CDS é para agricultores e agricultoras de Amaraji/PE um programa relevante para a continuidade da produção de alimentos. Entre as monoculturas da cana-de-açúcar e do chuchu, com estratégias de participação coletiva, através de uma associação, as famílias seguem produzindo, comercializando e distribuindo alimentos no território. Além disso, a participação tem incentivado e fortalecido o associativismo, bem como a paridade de gênero na participação e gerado conhecimento sobre o Programa e as atividades associativistas.

No Assentamento Rural Santa Helena, a geração de renda pela participação no PAA-CDS incentivou o consumo de bens e serviços, e garantiu a permanência com qualidade no espaço. Contraditoriamente, dado o processo de mercadorização de serviços públicos, essa renda é utilizada para mediar o acesso aos direitos, como a saúde, por exemplo.

A resistência da permanência no espaço agrário, com diversidade de culturas, atravessam a realidade e a análise teórica sobre as dificuldades de acesso e participação na condição de beneficiários do PAA. A extensa listagem de dificuldades condensa a ausência de complementaridade entre programas estatais, para as populações do campo, ou redes de cooperação, para melhoria das

condições de vida de populações que praticam a agricultura familiar ou formas que a esta se assemelha, do ponto de vista legislativo. Consideramos, pois, a necessidade de articulação entre as políticas sociais para superação da baixa escolaridade, promoção da prática do lazer, provimento de moradias dignas e acesso à infraestrutura em estradas, saúde e assistência técnica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção: 1, Brasília, DF, p. 9, 23 agosto 2015. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/06/2015&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=168>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 03 de Julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)** - Renda para quem produz a comida na mesa de quem precisa! ASCOM, MDS, nov. 2012. Disponível em:

https://www.conab.gov.br/images/arquivos/agricultura_familiar/Cartilha_PAA.pdf. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018. Disciplina a emissão de declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). **Diário Oficial da União**: Seção: 1, Brasília, DF, p. 4, 27 ago. 2018. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38405397/do1-2018-08-27-portaria-n-523-de-24-de-agosto-de-2018-38405190. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Resolução nº 59, de 10 de julho de 2013. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção: 1, Brasília, DF, p. 313-314, 11 jul. 2013. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=30>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Resolução nº 83, de 01 de julho de 2020. Altera a Resolução nº 81 de 9 de abril de 2018, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, que dispõe acerca da destinação de alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Diário Oficial da União**: Seção: 1, Brasília, DF, p. 13, 01 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?limitstart=0>. Acesso em: 03 maio 2022.

CIRINO, J. F., CASTRO, T. T. S., GOMIDE, C. S., SILVA, E. A., & SILVA, T. C. R. Gerenciamento de Projetos Vinculados ao Programa de Aquisição de Alimentos – Doação Simultânea em Minas Gerais. **REGE Revista de Gestão**, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 487-506, dec. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/99956>. Acesso em: 25 maio 2018.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. CONAB. **Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar>. Acesso em: 30 abr. 2022.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. CONAB. **Compêndio de Estudos CONAB**. v. 13. Brasília: CONAB, 2018. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab?start=10>. Acesso em: 30 maio 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Editora Atlas S.A.: São Paulo, 5ª Edição, 2007. P.117.

GOMES, T. T.; ABREU, L. S. de. Percepções de agricultores familiares e técnicos da Região do Vale do Ribeira (SP) sobre o mercado institucional. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 26, n. 4, p. 51–68, 2019. DOI: 10.5902/2318179630773. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/30773>. Acesso em: 3 maio 2022.

GRISA, C., SCHMITT, C. J., MATTEI, L. F., MALUF, R. S., & LEITE, S. P. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, n. 13 p. 137-170, 2010. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/69/59>. Acesso em: 30 maio 2018.

GRISA, C., WESZ, V. J. Jr., & BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, n.2, p.323-346, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário 2017. **Censo Agropecuário**: Resultados definitivos 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 30 abr. 2022.

KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicações ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, 229 p, 2008.

KVALE, S. Dominance Through Interviews and Dialogues. **Qualitative Inquiry**. v. 12, n. 3, 2006.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Traduzido do francês por Leonardo Milani. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda., 2009.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Ano XIV, n. 2, p. 78-88, 2005. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/539/489>. Acesso em: 25 maio 2018.

SCHNEIDER, S. Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. Versão ampliada do trabalho Trends and matters in rural development studies in Brazil. **Anais do XXII Congresso of the European Society for Rural Sociology**, Wageningen, Holanda, 2007.

SOUTO, A. S. **Semeá, adubá, tratá: as intersecções nas experiências das mulheres na Zona Canavieira de Pernambuco**. 2020. 146 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/40240>. Acesso em: 30 maio 2019.

CONTRIBUIÇÕES DE AUTORIA

1 – Rodrigo Rogerio da Silva

Engenheiro Agrônomo, Esp. em Gestão Pública, Mestrando em Engenharia Agrícola (UFRPE). <https://orcid.org/0000-0002-0255-5208> • rodrigo.silva@conab.gov.br

Contribuição: Conceituação, Curadoria de dados, Análise Formal, Investigação, Administração do projeto, Supervisão, Visualização de dados, Escrita – primeira redação, Escrita – revisão e edição.

2 – Aline de Souza Souto

Assistente Social, Me. Serviço Social, Doutoranda em Serviço Social (UFPE). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<https://orcid.org/0000-0003-3821-1084> • aline.s.souto@hotmail.com

Contribuição: Conceituação, Curadoria de dados, Análise Formal, Investigação, Visualização de dados, Escrita – primeira redação, Escrita – revisão e edição.

Como citar este artigo

SILVA, R. R.; SOUTO, A. S. O Programa de Aquisição de Alimentos sob a perspectiva dos agricultores: um estudo de caso em Amaraji - Pernambuco. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 28, n. 2, e 12, p. 1-24, abr./jun. 2021. DOI 10.5902/2318179666604. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2318179666604>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.