O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O ESTÍMULO À PRODUÇÃO ORGÂNICA

Carlos Alberto da Rosa Maciel[1]
Eduardo Miotto Flech[2]

RESUMO

O artigo faz uma análise do ponto de vista do desenvolvimento social e ambiental que o Programa de Aquisição de Alimentos vem realizando. O programa, através da compra governamental de alimentares diretamente dos agricultores familiares e das comunidades tradicionais, se baseia no atendimento direto às demandas locais dos programas sociais, tornando-se um elemento dinamizador das economias locais. Um dos pontos importantes do programa se refere à sustentabilidade ambiental, na qual estimula a produção de alimentos de origem orgânica, buscando aliar desenvolvimento social, viabilidade econômica e sustentabilidade na produção agropecuária familiar. O trabalho baseia-se em um estudo de caso sobre a produção na Cooperativa de Produção Agropecuária de Nova Santa Rita, RS.
Palavras-chave: Agricultura familiar, Programa de Aquisição de Alimentos, Produção orgânica

1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar no Brasil vem criando mecanismos de atuação cada vez mais articulados no que se refere às disputas por políticas públicas para o setor. A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, representou um grande avanço para os primeiros alicerces das aquisições institucionais de produtos de origem orgânica pela agricultura familiar. Nesse período o programa se desenvolveu e fortaleceu organizações de produtores, atuando de forma a contribuir no processo do desenvolvimento sustentável.

O estudo de caso, se deu na Cooperativa de Produção Agropecuária de Nova Santa Rita, que iniciou sua produção orgânica no final dos anos 90 e, na segunda metade dos anos 2000, começou a comercializar através do PAA. Hoje, a empresa conta com mais de duzentos hectares plantados de arroz orgânico, tendo o mercado institucional como seu maior comprador. Grande parte do arroz orgânico produzido no Brasil é de origem de assentamentos de reforma agrária, evidenciando de forma positiva a consolidação do programa.

Os objetivos desta investigação tem a função de buscar compreender como está sendo operado o Programa de Aquisição de Alimentos no que se refere a orientação para a produção ecológica da agricultura familiar. Também será descrito quais foram as

[1] Mestrando em Extensão Rural pela UFSM – carlosutm12@hotmail.com
[2] Graduado em Ciências Econômicas pela UFSM – eduardoflech000@yahoo.com.br

principais normativas que nortearam o estágio atual do programa e suas lógicas de desenvolvimento.

Primeiramente, será apresentado um breve marco referencial teórico a cerca da produção ecológica. A seguir, inicia a discussão sobre o PAA, mostrando suas possibilidades e avanços na lei, bem como a forma de ação dessa política pública. Após as referências teóricas que embasam o artigo, desenvolveu-se a análise do estudo de caso em questão, procurando mostrar de que forma o programa auxilia no debate a cerca da promoção do desenvolvimento social e ambiental.

2. METODOLOGIA

A partir da definição das matrizes teóricas, foi realizado um levantamento de fontes secundárias, como dados estatísticos, históricos e documentais referentes à pesquisa). A seguir, foram realizados trabalhos a campo com o objetivo de visualizar a realidade existente. Foi feita uma entrevista semiestruturada com um membro da direção da cooperativa, com o intuito de obter todas as informações a cerca do cenário existente. A última etapa foi composta pela análise dos resultados obtidos nas entrevistas, gerando um texto final. A metodologia de análise foi a abordagem qualitativa.

A produção orgânica sustentável

Diferentes podem ser as estratégias de produção. “Caiu por terra” a antiga visão do modelo difusionista da agricultura na qual os modelos de desenvolvimento mais eficazes deveriam ser seguidos por outras nações. Para Brandenburg (1999, p. 44), o desenvolvimento é um processo interno de construção social de uma sociedade, através de vários atores que se realizam enquanto sujeitos desta construção. Já para Altieri (2001):

> As estratégias de desenvolvimento convencionais revelaram-se fundamentalmente limitadas em sua capacidade de promover um desenvolvimento equânime e sustentável. Não foram capazes nem de atingir os mais pobres, nem de resolver o problema da fome, da desnutrição ou as questões ambientais. (ALTIERI, M. 2001, p. 15)

Na atualidade o conceito de desenvolvimento rural engendra diversos pontos de análise e de construção de táticas operacionais adequadas a diferentes realidades. Um deles é a partir da produção de alimentos de forma ecológica.

Outro termo utilizado para destacar a produção utilizada pela cooperativa em questão é sustentabilidade. Para Altieri (2001, p. 76), sustentabilidade significa que a atividade econômica deve suprir as necessidades presentes, sem restringir as opções futuras. Assim, a preservação ambiental é tema fundamental para tal processo. O autor (idem, p. 76) ainda coloca que os recursos necessários para o futuro não devem ser esgotados para satisfazer o consumo de hoje.

Dessa forma, pode-se aferir que todo e qualquer projeto de desenvolvimento rural deveria estar alicerçado sob uma plataforma sustentável, respeitando as leis naturais, as quais permitem que exista a produção agrícola. Para Gómez (1997):

> A transição para o modelo de desenvolvimento sustentável pressupõe repensar o significado do conceito de natureza dentro dos paradigmas teóricos das Ciências Sociais. Para os economistas a natureza além de ser considerada infinita, carece de valor de mercado porque não é produto do trabalho humano. (GÓMEZ, 1997, p. 103)

O Brasil é o país que mais utiliza agrotóxico no mundo. Essa forte afirmação é facilmente observada ao longo das lavouras brasileiras, onde a utilização é intensiva e estimulada. O mercado que movimenta tal setor é muito rentável, absorvendo boa parte dos técnicos em agropecuária e agrônomos para trabalhar na venda de tais produtos. O problema da utilização de agroquímicos (como são chamados no exterior) vai desde a contaminação das águas, solo e animais, até a contaminação humana. Alguns pequenos agricultores se tornam dependentes desses produtos, fazendo com que ocorra um ciclo vicioso do ponto de vista econômico e ambiental, gerado pelo desgaste do solo e resistências das plantas.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário vem se mostrando favorável a transição para alternativas menos danosas ao meio ambiente em assentamentos de reforma agrária. Cada vez mais estudos estão sendo publicados com o intuito de mostrar o que realmente ocorre com a utilização de agrotóxicos.

O mercado institucional de alimentos da agricultura familiar através do programa de Aquisição de Alimentos e a COOPAN

O Programa de Aquisição de Alimentos foi concebido com o propósito de atuar simultaneamente nos aspectos da segurança alimentar e nutricional, através da inclusão social e fortalecimento da agricultura familiar, bem como para populações residentes no meio urbano que se encontram nessas situações de insegurança. O programa resume-se à compra governamental de produtos alimentares diretamente dos agricultores familiares ou suas organizações, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, o PAA é caracterizado como uma estratégia de formação de estoques do mercado institucional de alimentos para a agricultura familiar, baseado no atendimento direto às demandas locais dos programas sociais, tornando-se um elemento dinamizador das economias locais.

Foi criado em 2003, instituído pelo artigo 19 da Lei n° 10.696, de 2 de julho de 2003. É regulamentado pelo Decreto n° 4.772, de 2 de julho de 2003, alterado pelo Decreto n° 5.873, de 15 de agosto de 2006. O caráter inovador do programa está na dispensa de licitação, requerida pela Lei n° 8.666/1993, para a compra dos produtos no âmbito do programa até um limite máximo por agricultor ao ano ou semestre, dependendo da modalidade, desde que esses preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Criou-se com isso, um marco jurídico que possibilitou uma efetiva presença do Estado, contribuindo para os processos de comercialização dos produtos da agricultura familiar de forma a objetivar novas relações de consumo.

Os alimentos adquiridos chegam até o público beneficiário consumidor através da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (restaurantes populares, banco de alimentos e cozinhas comunitárias), na forma de doação; da rede pública de ensino e ainda podem compor as cestas de alimentos distribuídas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Dessa forma, estabelece vínculos entre a produção de base familiar e as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, inserindo-se no processo de mudança nas relações de consumo e valorizando os costumes e a cultura alimentar local.

O PAA, ao longo dos anos, sofreu constantes modificações dada a inexperiência da sociedade civil e das instituições públicas ao seu caráter inovador. Hoje ele é formado por uma comitiva interministerial, composta por um Grupo Gestor,

responsável pela implementação do programa, que é coordenado pelo MDS. Atualmente, o Grupo Gestor é composto pelos seguintes representantes:

a) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome;
b) Ministério da Fazenda;
c) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
e) Ministério do Desenvolvimento Agrário; e
f) Ministério da Educação.

Essa comitiva é atualmente regulada pelo Decreto n° 6.959, de 15 de setembro de 2009. De acordo com o referido decreto, cabe ao Grupo Gestor definir:

a) Outras modalidades de aquisição de produtos agropecuários destinados a formação de estoques estratégicos e às pessoas em situação de insegurança alimentar, inclusive para o atendimento da alimentação escolar;
b) Os preços de referência de aquisição dos produtos agropecuários que deverão levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;
c) As regiões prioritárias para a implementação do PAA;
d) As condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis no artigo 3° da Lei Complementar n° 111, ou no Programa Nacional de Acesso à Alimentação, previsto na Lei n° 10.689;
e) As condições de formação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos;
f) As condições de venda dos produtos adquiridos na forma desse decreto;
g) As condições de apoio à formação de estoques de alimentos por organizações constituídas por agricultores familiares; e
h) Outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos.

Uma inovação importante se deu através da Lei nº 12.512 de outubro de 2011, onde em seu artigo 17, parágrafo único define que no caso das aquisições de alimentos

de origem agroecológica ou orgânica os preços pagos aos agricultores poderão ter um acréscimo de até 30% dos preços básicos do programa. Esse foi um importante avanço da lei que garante um maior retorno à produção sustentável e que não adere ao pacote tecnológico tradicional destinado à produção agrícola.

Quanto às modalidades do PAA, podem ser definidas conforme o quadro a seguir:

Quadro 1: Síntese das modalidades do PAA, instituição executora, forma de acesso dos interessados.

Modalidade	**Ementa**	**Executor**	**Forma de Acesso**	**Limite por Agricultor**	**Fonte dos Recursos**
Compra Direta	Possibilita a aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos.	CONAB	Individual, cooperativa e associação	R$ 8.000,00 por ano civil	MDA e MDS
Formação de Estoque pela Agricultura Familiar	Propicia recursos para que a organização a aquisição da produção de agricultores familiares e forme estoque de produtos para posterior comercialização.	CONAB	Cooperativa e associação	R$ 8.000,00 por ano civil	MDA e MDS
Compra com Doação Simultânea	Possibilita a aquisição de alimentos que são destinados a entidades que compõem a Rede de Proteção e Promoção Social e que tenham programas e ações de acesso a alimentação.	CONAB	Cooperativa e associação	R$ 4.800,00 por ano civil	MDS
	Propicia o consumo do				

Incentivo à produção e ao consumo do leite	leite pelas famílias que se encontram em estado de insegurança alimentar e nutricional e incentiva a produção familiar	Estados do Nordeste e região Norte de Minas Gerais	Individual, cooperativa e associação	R$ 4.000,00 por semestre	MDS

Fonte: D'Avilla, Cláudia (2010) – Modificado pelo autor.

O requisito fundamental para a participação do PAA como produtor beneficiário está na necessidade da identificação do produtor como agricultor familiar. Essa identificação deve ser obtida através realização da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Portanto, o público alvo são os agricultores familiares enquadrados no PRONAF. Entretanto também são beneficiários aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, membros de comunidades remanescentes de quilombos, comunidades indígenas e agricultores acampados e assentados por projetos de reforma agrária, atingidos por barragens e agricultores familiares enquadrados nas categorias A e B do PRONAF que, preferencialmente estejam organizados em cooperativas, associações ou grupos informais de no mínimo cinco agricultores.

É importante salientar que algumas superintendências regionais da CONAB[3] - Companhia Nacional de Abastecimento, através da experiência e do aprendizado obtido com o passar dos anos, tem exigido documentos ou critérios específicos para a aprovação dos projetos ou a liberação dos recursos após a prestação de contas. Essas modificações, embora não façam parte do Manual de Operações da CONAB (MOC), vem sendo seguidas pelas entidades. Como exemplo, pode-se citar o caso do Rio Grande do Sul, onde existe um limite de R$ 100.000,00 para projetos que tenham produtos finais oriundos da mesma matéria prima. Outro exemplo é o comprovante que o valor pago pela CONAB é repassado ao agricultor salvo os custos administrativos e de industrialização, quando for o caso. Além dos requisitos exigidos aos agricultores e suas associações ou cooperativas, as entidades beneficiárias também necessitam ter seu cadastro aprovado pela CONAB. Dessa forma, as entidades que já possuem um grau de

[3] A CONAB é uma empresa pública inserida no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Atua no sentido de operar políticas desde o plantio até a venda do produto agrícola. A atuação da Companhia contribui com a decisão do agricultor na hora de plantar, colher e armazenar e segue até a distribuição do produto no mercado, fase em que a garantia dos preços mínimos oferecidos pelo governo é traduzida em abundância no abastecimento e estímulo à produção. (CONAB, 2011)

organização legal tem maior facilidade para participar do programa. Além da documentação necessária para as entidades fornecedoras e consumidoras a aprovação do projeto por parte da CONAB, exige a aceitação pelo Conselho de Segurança Alimentar local, que também tem a obrigação de fazer o acompanhamento da execução do projeto.

As estratégias da COOPAN e a inserção no PAA

O estudo foi realizado a partir da experiência que a Cooperativa de Produção Agropecuária de Nova Santa Rita vem tendo com tal programa. A empresa está localizada em um assentamento de reforma agrária em Nova Santa Rita, região metropolitana de Porto Alegre. A economia do município está baseada no setor de serviços (praticamente a metade do PIB), seguido da indústria. A agricultura compõe apenas com 3% do PIB (Fonte IBGE).

O Assentamento Capela se localiza na várzea do Rio Caí, propiciando assim o cultivo de arroz irrigado. Outros dois sistemas que se destacam são a suinocultura e a criação de vacas de leite. Além dessas, também se faz presente, com grande destaque produtivo, as hortaliças e os pomares. A comercialização dos produtos tem grande participação no conjunto da economia do assentamento, além de servirem como subsistência para as famílias.

Basicamente a cooperativa trabalha com três sistemas produtivos: o leite, a carne suína e o arroz orgânico. Do ponto de vista da produção, o arroz é a cultura que confere maior rentabilidade na cooperativa, seguida da carne e do leite. Em outro momento histórico, a empresa já produziu aves, porém acabaram declinando a ponto de encerrarem totalmente o sistema. Assim, baseados em experiências anteriores e atentos à demanda comercial existente, os cooperativados vislumbram uma ampliação de mercado em pouco tempo, dado uma possível ampliação de seus sistemas de produção.

Historicamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra estimula, em nível nacional, a utilização de técnicas ecológicas para a produção nos assentamentos de reforma agrária. No caso dos assentamentos do Rio Grande do Sul não é diferente. Há uma orientação para que se tenha como referência a não utilização de produtos químicos elaborados em laboratório na produção agropecuária, para que se possam obter produtos mais saudáveis e de melhor qualidade.

No assentamento Capela, onde está inserida a COOPAN, grande parte dos assentados se referenciam nas técnicas ecológicas. A utilização dessas técnicas teve início no final dos anos de 1990, com a produção de hortaliças e com um projeto piloto de arroz orgânico, como relata o entrevistado:

> *Por já ter uma pequena formação sobre produção orgânica, tivemos umas experiências de produção orgânica na horta, para cair fora do pacote de venenos que usávamos na lavoura de arroz, que inclusive intoxicou um associado. (entrevistado 1)*

Tal processo foi evoluindo e servindo de referência para o conjunto dos agricultores, mostrando a viabilidade de tal modelo. Porém, foi em meados dos anos 2000 que a cooperativa se colocou em outro âmbito do ponto de vista da produção orgânica de arroz, alcançando patamares ainda maiores, inserindo-se dentro do processo de certificação de produtos orgânicos. Essa é a maior linha de produção da cooperativa. Isso se deve a um conjunto de fatores geográficos e ambientais, tendo em vista as condições de solo e hidrografia favorável para o desenvolvimento de tal cultura. São mais de duzentos hectares de arroz plantados, sendo que a produção é de 50 toneladas ao mês.

Entre os motivos para o ingresso nessa forma de comercialização via PAA esteve a crescente produção de arroz oriunda dos assentamentos, o que dificultava a comercialização, principalmente pelo mecanismo de preços. Além disso, as dificuldades encontradas na produção orgânica, como a menor produtividade (produção por área), não eram consideradas no momento da comercialização, visto que o arroz orgânico era vendido da mesma forma que o convencional.

Entretanto, mesmo na comercialização do arroz orgânico via PAA, não existe a obrigatoriedade do acréscimo de 30% sobre o valor básico pago pela CONAB. Além disso, não existe um mecanismo na comercialização que possibilite ressarcir os gastos oriundos das entregas da produção ao público beneficiário, prejudicando a construção de parcerias junto a entidades mais distantes. Porém, no caso da cooperativa em questão, localizada na região metropolitana de Porto Alegre, existe um grande mercado consumidor via PAA, diferentemente de outras, por estarem situadas em pontos mais distantes da capital.

Além do PAA, a COOPAN vem comercializando também através do Programa Nacional de Alimentação Escolar[4], que muitas vezes possibilita uma melhor remuneração para a produção. Além disso, permite que a produção dos assentamentos continue crescendo sem restrições por parte da demanda, possibilitando que esta alcance municípios fora da região metropolitana de Porto Alegre, como é o caso do município de Santa Rosa, localizado no noroeste do Rio Grande do Sul.

Percebe-se que o PAA permite o crescimento da escala de produção e comercialização fazendo com que outros investimentos se tornem economicamente viáveis e a produção competitiva inclusive na forma do mercado institucional. Conforme foi destacado na entrevista:

> *Principalmente no arroz, foi o que nos ajudou a dar fôlego para avançar na produção e estruturar a parte de armazenagem e beneficiamento. Se não fosse esses programas não teríamos conseguido avançar muito, pois conseguimos completar o ciclo, (produção de matéria prima, industrialização e comercialização). Sem esses programas certamente não estaríamos na situação que estamos hoje, além de conseguirmos aumentar a geração de renda das famílias associadas. (entrevistado 1)*

A produção de arroz orgânico tem grande importância na região metropolitana do Rio Grande do Sul, pois abrange uma série de assentamentos que também trabalham nessa perspectiva. Atualmente a cooperativa comercializa 40% de sua produção pelos vários programas do PAA. O restante vai para feiras, loja da reforma agrária (situada no Mercado Público de Porto Alegre) e para o mercado tradicional. Para organizar essa produção, foi formado, em 2002, o Grupo Gestor do Arroz Ecológico, reunindo todos os produtores e as cooperativas do segmento da região metropolitana do estado, na qual as ações de plantio e comercialização são pensadas e operadas de forma articulada.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguir criando políticas públicas que atuem no processo de auxílio a lógica sustentável é primordial para o fortalecimento do consumo ecologicamente coerente. O

[4] O Programa Nacional de Alimentação Escolar instituiu através da Lei 11.947 de 2009, que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a alimentação escolar, devem ser utilizados na compra da agricultura familiar, podendo ter dispensa de licitação.

PAA está em vias de completar dez anos de existência, e em sua trajetória tem plantado frutos ao longo de todo o país, exercitando o desenvolvimento local e o empoderamento dos agricultores familiares e de comunidades tradicionais, vislumbrando o comércio justo e a agricultura orgânica.

Um elemento presente na fala dos dirigentes da cooperativa deu-se em função da eliminação do atravessador no processo da venda, existindo, portanto, uma ligação direta entre a organização dos assentados e o público beneficiário. Assim, a cadeia agroindustrial se encurta e o trajeto de montante a jusante se reduz, de forma que as perdas por parte dos agricultores são minimizadas. Dessa forma, a comercialização via PAA, promoveu o crescimento econômico e o aumento da autoestima dos assentados quando estes tiveram o conhecimento que seu trabalho estava contribuindo na política de combate a fome no país.

Uma maior conscientização da população em relação ao consumo de produtos orgânicos se faz presente quando nos referimos a práticas sustentáveis de alimentação. O PAA vem contribuindo no processo de estímulo a produção orgânica sustentável na agricultura familiar. Fomentar este tipo de produção é se comprometer com o cuidado e a preservação dos recursos renováveis do planeta.

4. REFERÊNCIAS

ALTIERI, M. **Agroecologia:** A dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2001.

BRANDENBURG, A. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável.** Curitiba: Editora UFPR, 1999.

Companhia Nacional de Abastecimento. **O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Legislação Básica.** Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_19_16_26_55_livreto_paa_-_dipai_-versao_publico_externo_-atualizacao__-_15_marco_2012_.pdf>. Acesso em: 18 de ago. 2012.

D'AVILLA, C.; ROVERSI, M. **Programa de aquisição de alimentos.** In: CONTI, I. L. (Org.). Programa de aquisição de alimentos: uma inovação em políticas de segurança alimentar e nutricional**.** Passo Fundo: IFIBE, 2010. 80p.

DEVES, Dies Otávio. **Fortalecimento da Agricultura Familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA:** o caso do município de São Pedro do Butiá, RS.

159 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GÓMEZ, W. H. **Desenvolvimento sustentável, agricultura, e capitalismo.** In: BECKER, D. F. (org). Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade? Santa Cruz: EDUNISC, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento.** Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário: 2001.

GUARESCHI, Amanda. **A operacionalização da política de Segurança Alimentar:** o caso do Programa de Aquisição de Alimentos em Tenente Portela, RS. 2010. 102 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

KAGEYAMA, Ângela. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 9-85.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa.** 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MULLER, Ana Luíza. **A construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil:** o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. 130f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.