

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**REMY CORRÊA DE ANDRADE JÚNIOR**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR  
(PAA): O CASO DA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA REGIONAL DE  
PEQUENOS PRODUTORES DE MAFRA (COARPA)**

**PORTO ALEGRE  
2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**REMY CORRÊA DE ANDRADE JÚNIOR**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR  
(PAA): O CASO DA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA REGIONAL DE  
PEQUENOS PRODUTORES DE MAFRA (COARPA)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Rural

Orientador: Prof. Dr. Carlos Guilherme  
Adalberto Mielitz Netto

**Série do PGDR – Dissertação N° 110  
Porto Alegre  
2009**

A553p Andrade Júnior, Remy Corrêa de

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) : o caso da  
Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA) / Remy  
Corrêa de Andrade Júnior. – Porto Alegre, 2009.

116 f. : il.

Orientador: Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Rural, Porto Alegre, 2009.

1. Agricultura familiar : políticas públicas. 2. Agricultura familiar : Segurança alimentar. 3.  
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar : Santa Catarina. I. Mielitz  
Netto, Carlos Guilherme Adalberto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.  
III. Título.

CDU 631.115  
338.439.6

**REMY CORRÊA DE ANDRADE JÚNIOR**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR  
(PAA): O CASO DA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA REGIONAL DE  
PEQUENOS PRODUTORES DE MAFRA (COARPA)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Rural

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de agosto de 2009.

---

Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (Orientador - Presidente)  
(PGDR/Departamento de Economia/UFRGS)

---

Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei  
(Departamento de Ciências Econômicas/UFSC )

---

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil  
(PGDR/Departamento de Economia/UFRGS)

---

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva  
(PGDR/Departamento de Economia/UFRGS)

À minha mestra, professora e mãe, Dona Tereza

Às minhas filhas Carolina e Júlia, em suas vocações estão também  
trilhando o caminho da cidadania.

## AGRADECIMENTOS

Ao orientador Prof. Carlos Mielitz, o qual abriu as portas do PGDR, como aluno especial da disciplina Economia e Agricultura em 2005, quando tudo começou.

Aos servidores da Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em Santa Catarina, representados pelo Sr. Vilmar Dutra, ao indicarem o trabalho da COOARPA em Mafra.

À Equipe Técnica da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra, COOARPA/BNAF, os Técnicos Agropecuários Waldicléia de Fátima de Oliveira e José Sidnei de Souza Lima, pela disponibilidade dos dados e auxílio nas entrevistas a campo.

Ao Administrador Rural Wilson Carlos Kuiawa, Gerente da Cooperativa de Crédito Rural do Norte Catarinense Ltda. (CREDINORTE/SICOOB/SC), e primeiro gestor do Banco Nacional da Agricultura Familiar, Agência Mafra; seu depoimento situou a mobilização dos agricultores do Planalto Norte Catarinense no contexto dos anos 90.

À jovem agricultora familiar e presidente da COOARPA, Daiana Pscheidt, sua participação demonstra a retomada da juventude na gestão cooperativa rural.

Às agricultoras familiares Senhoras Juvita Wulbricht, Adenira Dvojaski, Ivete Firts e Landi Maria Koene, da Associação Augusta Vitória seus depoimentos foram demonstrações de relações mercantis comunitárias.

Ao agricultor familiar Sr. Mário Wilner da Associação Iraense.

Ao agricultor familiar Sr. Ivanir César Basso da Associação Novo Rumo.

Ao Engenheiro Agrônomo Geraldo Pilati da EPAGRI, Escritório local de Mafra.

Às representantes das entidades socioassistenciais de Mafra, Roseli Stobel e Suzana Kohler Kiatkoski.

Aos professores e funcionários do PGDR e do IEPE.

Aos companheiros e companheiras da Turma PGDR 2007, os quais compartilharam esta *“The long and winding Road”*.

*Há uma nova geografia da fome, e ela espera pelo seu Josué de Castro.*

**Uma vida pela fome**

Artigo em homenagem aos 100 anos de nascimento de Josué de Castro (1908-1973).

**Moacyr Scliar**

Folha de São Paulo, 07/08/2008.

## RESUMO

A presente dissertação aborda a temática das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, mais especificamente aquelas direcionadas à agricultura familiar. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) foi eleito, por integrar de forma inédita/inovadora, política agrícola e segurança alimentar. Além disso, as pesquisas relacionando políticas públicas para agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional são recentes. Num primeiro momento, a adoção de um referencial teórico neste trabalho apresentou dificuldades; pois as políticas públicas são campos multidisciplinares as quais necessitam do aporte da sociologia, da ciência política e da economia. Entretanto, no decorrer da concepção do mesmo, constatou-se que a teorização emergiu paulatinamente a partir da análise e interpretação dos dados. Delineou-se contextualizar a construção do referido programa na região do Planalto Norte do estado de Santa Catarina através do protagonismo da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA). A partir daí, objetivou-se analisar alguns efeitos socioeconômicos do programa, tais como: i) preços agrícolas e renda do agricultor; ii) organizações dos agricultores e iii) qualidade dos produtos ofertados. A metodologia baseou-se, inicialmente, numa pesquisa exploratória junto ao órgão executor do programa em Santa Catarina, ou seja, a Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), sendo apontada a COOARPA como referência pioneira na implantação do PAA naquela região. Junto a esta organização, foi construída a base de dados constituída das seguintes informações: número de agricultores familiares beneficiados fornecedores, montante das aquisições e número de entidades socioassistenciais beneficiadas durante as safras dos anos fiscais de 2004 a 2007. As informações de caráter primário foram obtidas através de um questionário semi-estruturado e entrevista face à face junto aos órgãos executores do programa como também às organizações locais envolvidas. Os principais resultados obtidos foram o aumento nos valores das aquisições, no número de agricultores fornecedores e no número de entidades socioassistenciais atendidas. Além disso, constatou-se efeito positivo do programa para as associações cujo preço de referência estipulado estava acima do mercado com reflexos sobre a renda, o emprego e a oferta de alimentos. As organizações dos agricultores familiares representaram um papel importante na comercialização, com estímulo à participação das mesmas na economia local. Os alimentos fornecidos às entidades socioassistenciais (em quantidade e variedade de itens), evidenciaram aspectos positivos relacionados à qualidade nutritiva. A tônica unânime dos depoimentos pela continuidade do PAA e a identificação junto às comunidades destacam o debate: política de Governo e política de Estado. Além do que, evidencia o direito à alimentação como efetivo objeto de política pública.

Palavras-chave: Políticas públicas de desenvolvimento rural. Agricultura familiar e segurança alimentar. Programa de Aquisição de Alimentos.

## ABSTRACT

This dissertation addresses the issue of public policies for rural development in Brazil, more specifically those aimed at the family farm. The Program for Food Acquisition (PAA) was elected, by integrating on a novel/innovative agricultural and food security. Moreover, public policy research relating to family agriculture and food security and nutrition are recent. At first, the adoption of a theoretical difficulties presented in this paper, for public policy are multidisciplinary fields which require the contribution of sociology, political science and economics. But over the course of its design, it was found that the theory gradually emerged from the analysis and interpretation of data. Outlined to contextualize the construction of the program in the plateau region north of the state of Santa Catarina with the role of the Regional Agricultural Cooperative of small producers in Mafra (COOARPA). From there, it was aimed to analyze some socioeconomic effects of the program, such as: i) agricultural prices and farmer income, ii) farmers' organizations and iii) quality of products offered. The methodology was based initially on exploratory research with the executing agency for the program in Santa Catarina, that is, the Regional Superintendent of the National Supply Company (CONAB) being pointed to as a reference COOARPA pioneered the deployment of PAA in the region. Along with this organization, was built the database consists of the following information: number of farmers benefited suppliers, purchase amount and number of entities socioassistenciais benefited crops during the fiscal years 2004 a 2007. As a primary information was obtained through a semi-structured questionnaire and interview face to face with the executing agencies of the program as well as local organizations involved. The main results were the increase in the values of acquisitions, the number of farmers and suppliers in the number of entities socioassistenciais met. Furthermore, there was positive effect of the program for the associations whose stated reference price was above the market is reflected in income, employment and food supply. Organizations of farmers played an important role in the marketing, promotion participation of those in the local economy. The food supplied to the socioassistenciais (in quantity and variety of items), showed positive aspects related to nutritional quality. The keynote unanimous of the continuity of the PAA and the identification with the communities highlight the debate: government policy and state policy. In addition, evidences the right to food as effective object of public policy.

Keywords: Public policies for rural development. Agriculture and household food security. Acquisition Program Food.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Agricultura familiar e os mercados de alimentos .....	21
Figura 2 – Mapa da Mesorregião do Planalto Norte Catarinense, salientando o município de Mafra .....	24

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Base de Dados do PAA no Planalto Norte Catarinense, contendo valor das aquisições, número de agricultores familiares fornecedores e número de entidades socioassistenciais atendidas nos anos fiscais analisados.....87
- Tabela 2 – Aquisições realizadas pela CONAB junto à COOARPA descritas por produto agropecuário, quantidades, preço de referência estipulado e montantes totais nos anos fiscais analisados..... 88

## LISTA DE SIGLAS

AAA	Agricultural, Adjustment Act
ACARESC	Associação de Crédito, Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina
ACEPAM	Associação Central de Pequenos Produtores de Mafra
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APROMEL	Associação de Prestação de Serviços Apromel Entrepósito de Mel e Cera de Abelhas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNAF	Banco Nacional da Agricultura Familiar
CAAF	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAEAF	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CEPAGRO	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
CFP	Companhia de Financiamento da Produção
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar
CGCAF	Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOARPA	Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CPM	Formação de Estoque pela Agricultura Familiar
CPR	Cédula do Produtor Rural
CPR-Doação	Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DNTR/CUT	Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FAO	Food and Agriculture Organization
FDR	Fundo de Desenvolvimento Rural
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FETAESC	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do

	estado de Santa Catarina
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FUBRA	Fundação Universidade de Brasília
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCL	Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MERCOSUL	Mercado Comum da América do Sul
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAC	Política Agrícola Comum
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PPAC	Programa de Apoio ao Agronegócio Catarinense
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROPAGRO	Programa de Fomento e Desenvolvimento da Pequena Agroindústria Familiar e Pecuária
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PFZ	Programa Fome Zero
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SIF	Serviço de Inspeção Federal
UDR	União Democrática Ruralista
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
VBC	Valor Básico de Custeio

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 Problema de pesquisa.....	17
1.2 Hipóteses .....	18
1.3 Objetivo geral.....	18
1.4 Objetivos específicos .....	19
1.5 Referencial teórico.....	19
1.6 Metodologia .....	22
1.7 A base empírica do estudo: caracterização socioeconômica do município de Mafra no Planalto Norte Catarinense.....	23
<b>2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E SEU PAPEL NA AGRICULTURA.....</b>	<b>27</b>
2.1 Os estudos sobre avaliação de políticas públicas no Brasil.....	27
2.2 As políticas públicas para a agricultura no Brasil .....	29
<b>3 AGRICULTURA FAMILIAR: TRAJETÓRIA E INCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
3.1 Considerações iniciais .....	56
3.2 Agricultura familiar no Brasil .....	56
3.3 Políticas públicas para a agricultura familiar .....	66
<b>4 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AGRICULTURA FAMILIAR.....</b>	<b>67</b>
4.1 O conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN).....	68
4.2 Políticas agrícolas mundiais e segurança alimentar .....	69
4.3 A produção de alimentos e segurança alimentar e nutricional no Brasil.....	72
4.4 A construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....	74
<b>5 A CONSTRUÇÃO DO PAA NO PLANALTO NORTE CATARINENSE : O PROTAGONISMO DA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA REGIONAL DE PEQUENOS PRODUTORES DE MAFRA (COOARPA).....</b>	<b>84</b>
5.1 Análise e interpretação dos dados .....	86
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro entrevista agricultores familiares.....</b>	<b>111</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro entrevista entidades socioassistenciais.....</b>	<b>112</b>
<b>APÊNDICE C – Roteiro entrevista gestor local .....</b>	<b>113</b>

<b>APÊNDICE D</b> – Roteiro entrevista gestor estadual.....	114
<b>ANEXO A</b> – Homenagem a Josué de Castro .....	115

## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento das políticas públicas estruturais Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996 e Programa Fome Zero (PFZ) em 2003, a agricultura familiar passa a ter uma nova dimensão no contexto do desenvolvimento rural brasileiro. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, instituído em 1996, através do Decreto Presidencial nº 1.946 de 28 de julho de 1996, representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades desta nova categoria social. Por sua vez, o Projeto Fome Zero, deixa de ser um plano e transforma-se em 30 de janeiro de 2003 num Programa, o qual visa a implementar ações no âmbito das políticas agrícola e de segurança alimentar com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome.

Nesta lógica, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (doravante PAA) foi concebido no bojo de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero (MATTEI, 2007a). Tal instrumento institui assim, um componente inovador dentro do modelo de financiamento da agricultura brasileira, implementado a partir da segunda metade dos anos 90 e início deste século, ou seja, torna-se nítida, em sua concepção e operacionalização, a integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional (SCHMITT, 2005).

O PAA iniciou em 2003 e já se encontra em operação em 25 unidades da Federação e, numa primeira análise, tem atuado como um mecanismo de sustentação de preços a nível local e, conseqüentemente, gerando renda e inclusão da agricultura familiar na dinâmica econômica regional. Segundo dados do Relatório Administrativo da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em 2008, a empresa executou R\$ 276,4 milhões, envolvendo a aquisição de 178,5 mil toneladas de alimentos e 92.158 agricultores familiares, por intermédio dos instrumentos de comercialização: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação) e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPM-Estoque). Acrescente-se ainda, que foram 10.466.480 pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar atendidas e 17.761 entidades socioassistenciais beneficiadas (BRASIL, 2008).

No estado de Santa Catarina, de acordo com o banco de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no exercício de 2008, o PAA disponibilizou um montante de R\$ 10,6 milhões, adquirindo alimentos de aproximadamente

4.000 agricultores familiares e atendendo 305,5 mil pessoas vinculadas a entidades socioassistenciais (BRASIL, 2009).

No Brasil, o interesse pela avaliação e monitoramento de políticas públicas tem sido implementado com maior frequência nas áreas da educação, saúde, assistência social e combate à pobreza. Só recentemente, a partir da consolidação do Pronaf, é que os estudos sobre os efeitos das políticas de desenvolvimento rural têm sido foco de análises. Os treze anos de Pronaf já geraram inúmeros trabalhos sobre impactos socioeconômicos. No mesmo curso, tem seguido o PAA. Grupos de pesquisadores vinculados à Fundação Universidade de Brasília (FUBRA) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) já elaboraram diversos estudos de impactos do Programa em diversas regiões do país (principalmente nas regiões Sul e Nordeste).

Apesar do interesse crescente pelo Programa, poucos estudos têm sido realizados a nível de Santa Catarina. Exceção feita ao trabalho de Mattei, em 2007, o qual procurou identificar e analisar elementos de impactos do PAA em municípios do Extremo Oeste Catarinense (São Miguel do Oeste, Guaraciaba e Dionísio Cerqueira), procurando delimitar os efeitos gerados pelo programa sobre os atores envolvidos na comercialização de produtos da agricultura familiar; avaliando o desenho institucional do programa e debatendo o potencial de mercado gerado por estas compras públicas. Além deste, outro trabalho desenvolvido em Santa Catarina foi o de Magnanti (2008) no qual apresenta o PAA como instrumento de desenvolvimento territorial, promoção da agrobiodiversidade e da economia solidária na região da Serra Catarinense e que foi apresentado no Seminário PAA: balanço e perspectivas, no período de 16 a 18 de junho de 2008 em Brasília.

O presente trabalho foi realizado no município de Mafra, na região do Planalto Norte Catarinense, tomando-se como referência em termos de organizações dos agricultores familiares, a Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (doravante COOARPA), a qual representou a referência pioneira protagonista do PAA naquela região, segundo informações preliminares obtidas através de pesquisa exploratória junto à Superintendência Regional da CONAB em Santa Catarina.

Situa-se na linha de pesquisa Estado, Sociedade civil e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural e se apoiará em três eixos básicos, quais sejam: políticas agrícolas no Brasil, políticas públicas para a agricultura familiar e agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional.

A estrutura de apresentação está composta em seis capítulos, incluindo a presente introdução. No capítulo dois faz-se uma breve referência sobre os estudos de avaliação das

políticas públicas no Brasil de modo amplo, organiza-se uma tipologia das políticas públicas para a agricultura e delimitam-se as diversas fases desta intervenção em seu contexto histórico, não só sob o seu aspecto econômico, como também na gênese dos movimentos sociais no campo. No capítulo três, a agricultura familiar é mencionada como fruto de um processo histórico das políticas agrícolas praticadas nas décadas de 1960 a 1980, contextualizando-se o advento de políticas específicas para esta categoria (no caso o PRONAF e por continuidade o PAA). No capítulo quatro discute-se a interação agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional, as políticas agrícolas mundiais e a segurança alimentar bem como refere-se um breve histórico do PAA, seu funcionamento/operacionalização e alguns estudos regionais iniciais sobre efeitos/impactos do mesmo. No capítulo cinco faz-se uma descrição da trajetória do PAA no Planalto Norte Catarinense e após realiza-se a análise e interpretação dos dados obtidos. Finalizando, expõe-se algumas considerações/conclusões com o intuito de colaborar no estudo da avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil.

### 1.1 Problema de pesquisa

O atual contexto da política agrícola brasileira caracteriza-se pela consolidação da agricultura familiar. No entanto, tal categoria enfrenta dificuldades/limitações para inclusão nas economias locais, por intermédio das compras institucionais. Diante deste impasse, emergem algumas demandas as quais serão norteadoras do presente trabalho. Sendo assim, delimitou-se como problema de pesquisa: *Sendo o PAA uma política pública direcionada à agricultura familiar; quais seriam seus possíveis efeitos sobre (i) a sustentação dos preços agrícolas no município de Mafra, (ii) as organizações dos agricultores deste município e (iii) a qualidade dos produtos agropecuários ofertados às entidades socioassistenciais da região do Planalto Norte de Santa Catarina.*

## 1.2 Hipóteses

As hipóteses do trabalho são definidas através das seguintes afirmações:

a) O PAA como instrumento de política agrícola gera a criação e a organização de mercados regionais (institucional, regulados, cooperativos e alternativos) com a dinamização das economias locais e regulação/estabilização dos preços nestes mercados, favorecendo a melhoria da renda dos agricultores familiares;

2º) O PAA pelo seu caráter estruturante promove o fortalecimento das organizações dos agricultores familiares (fornecedores) e das organizações da rede socioassistencial (beneficiários);

3º) O PAA estimula melhorias no sistema produtivo dos agricultores familiares (aquisição de equipamentos, sementes, material genético animal) bem como qualificaria os produtos agrícolas, valorizando-os, através da implantação de agroindústrias (beneficiamento/processamento).

## 1.3 Objetivo geral

Neste sentido, a presente pesquisa tem como objetivo principal analisar a construção do mercado institucional criado com a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) no município de Mafra - região do Planalto Norte Catarinense - através do protagonismo da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA).

#### 1.4 Objetivos específicos

Deste objetivo fundamental acima exposto, inferem-se dois objetivos específicos:

1º - Identificar os possíveis efeitos socioeconômicos do PAA sobre:

- (a) a sustentação dos preços agrícolas locais;
- (b) a geração de trabalho/renda ao agricultor familiar;
- (c) o fortalecimento das organizações dos agricultores (associações, cooperativas) juntamente com a rede de entidades socioassistenciais e;
- (d) a qualidade dos produtos agropecuários ofertados, através de melhorias no sistema produtivo e processamento/beneficiamento (agroindustrialização).

2º - Evidenciar a principal característica desta política pública, qual seja: a inédita integração entre política agrícola (notadamente voltada à agricultura familiar) e segurança alimentar e nutricional.

#### 1.5 Referencial teórico

A adoção de um quadro/marco teórico, neste trabalho apresentou dificuldades, pois:

[...] do ponto de vista teórico-conceitual a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e sendo assim, uma teoria geral da política pública implicaria a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Além disso, sendo a política pública um ramo formal da ciência política, pode também ser objeto analítico de outras áreas de conhecimento, tal como a econometria, a qual tem sido influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. (SOUZA, 2006, p. 25).

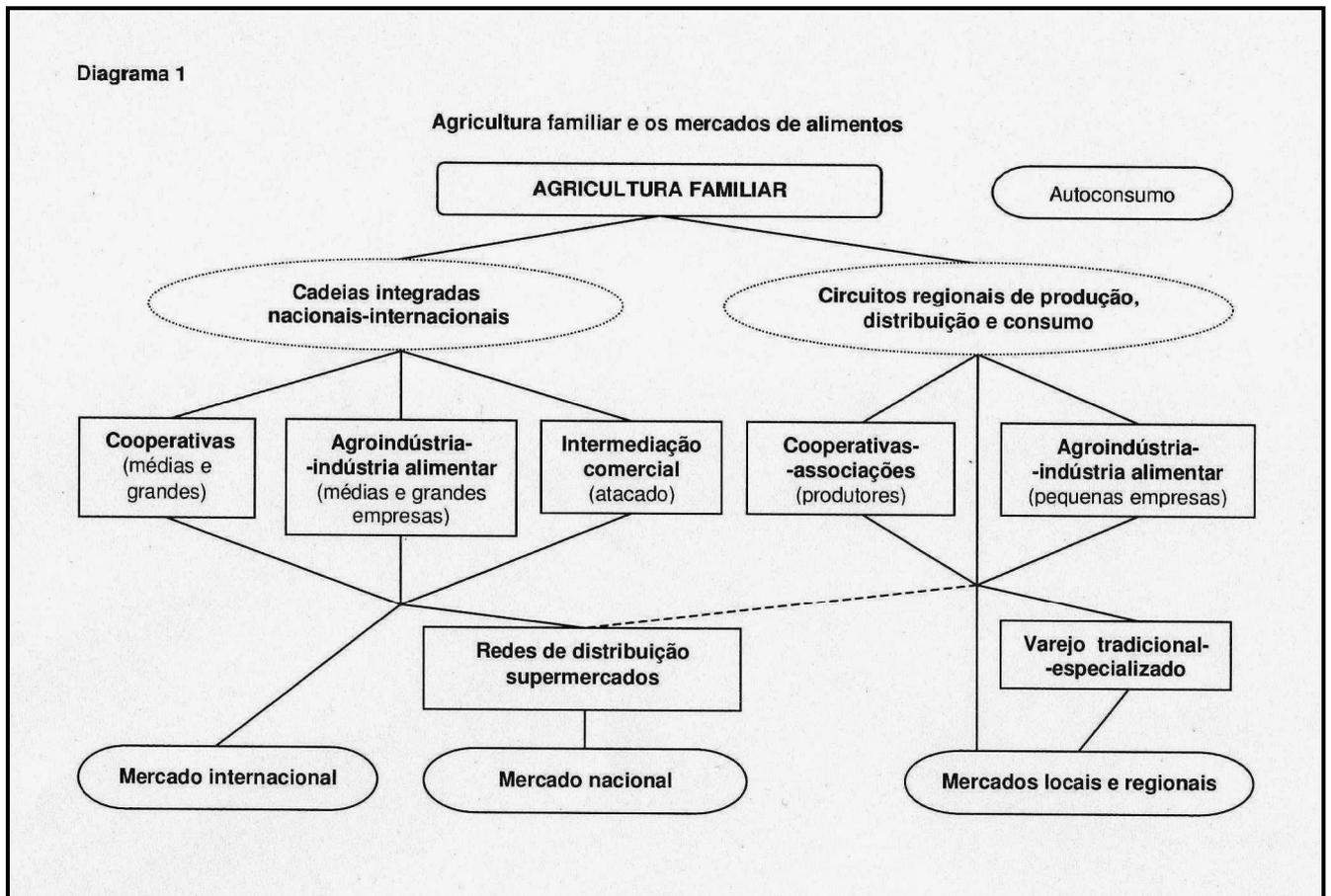
Partindo-se desse pressuposto, constatou-se, no decorrer da concepção do presente trabalho, que a teorização emergiu paulatinamente a partir da análise e interpretação dos

dados. A literatura no campo das avaliações dos efeitos/impactos das políticas agrícolas no Brasil apresentou durante décadas um enfoque meramente produtivista com uma gama de questionamentos quanto à forma de “desenvolver” o setor agrícola com maior produtividade (plantio direto, uso de defensivos, monocultura, negócios, preços e mercado internacional, etc.), entretanto as pesquisas relacionando políticas públicas para agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional são recentes. Os trabalhos que se aproximam desta abordagem estão concentrados junto ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA):

Considera-se a agricultura de base familiar como a forma mais conveniente de ocupação do espaço agrário. A promoção dos pequenos produtores de alimentos promove a equidade e a inclusão social em simultâneo a uma maior e mais diversificada oferta de alimentos à população produzidos sob formas sustentáveis. As atividades que se está propondo estimular são, elas mesmas, grandes geradoras de ocupação e de renda, em simultâneo a sua condição de ofertantes de alimentos de qualidade e diversificados. (MALUF, 2004, p. 301).

O enfoque acima exposto foi desenvolvido pelo autor a partir do trabalho de Sachs (1999), este, por sua vez, baseia-se num modelo kaleckiano em que a dinâmica econômica é estimulada pelo emprego. Assim, Sachs destaca o papel das unidades familiares rurais gerando emprego e assegurando uma oferta crescente de alimentos.

No mesmo documento, Maluf (2004) propõe caracterizar as relações mantidas pela agricultura familiar com os mercados de alimentos, incorporando um critério espacial que se encontra esquematizado na **Figura 1** e exposto resumidamente na sequência.



**FIGURA 1 – Agricultura familiar e os mercados de alimentos.**

Fonte: Maluf (2004, p. 309).

A agricultura familiar manteria dois tipos de vínculos simultâneos com os mercados dos seus produtos: um deles com cadeias integradas nacional e internacionalmente; e outro que denomina *circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos*. A vinculação da agricultura familiar a estes circuitos regionais (ainda em construção) seriam passíveis de domínio ou de controle por parte de um ou mais agentes econômicos privados que se dediquem a organizá-los, nem sempre com resultados benéficos. Por essa razão, salienta a implementação de políticas públicas visando a promover a produção e o consumo de alimentos regionais de qualidade, sob a forma de programas governamentais e de projetos envolvendo organizações não-governamentais de apoio e entidades representativas dos agricultores e consumidores.

## 1.6 Metodologia

A metodologia baseou-se, inicialmente, numa pesquisa exploratória junto ao órgão executor do PAA em Santa Catarina, ou seja, a Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Lá foi apontada a Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA), como referência pioneira da implantação do programa na região do Planalto Norte Catarinense. A COOARPA, cabe salientar, desempenhou papel importante na obtenção e construção da base de dados apresentada neste trabalho. Tal base de dados, constitui-se das seguintes informações: número de agricultores beneficiados fornecedores, montante das aquisições e número de entidades socioassistenciais beneficiadas durante as safras dos anos fiscais de 2004 a 2007.

Assim, o estudo procurou combinar o uso de informações quantitativas bem como qualitativas e as de caráter primário foram obtidas através de um questionário semi-estruturado e entrevista face à face junto aos órgãos executores do programa como também às organizações locais envolvidas (Apêndices A, B, C e D). Todas as entrevistas foram realizadas no município de Mafra, durante os meses de maio e junho de 2008 e o universo amostral das mesmas compreendeu:

- a) Associações de agricultores beneficiados pelo programa: 6 entrevistas, sendo um representante de cada associação vinculado a sua respectiva cadeia produtiva (conservas, mel, leite e derivados, olericultura, biscoitos caseiros e feijão);
- b) Entidades beneficiadas pelo programa: 2 entrevistas;
- c) Gestores locais do programa: 1 entrevista (extensão rural) e;
- d) Gestor estadual: 2 entrevistas (CONAB).

Cabe salientar que os entrevistados pertencentes às associações de agricultores e entidades socioassistenciais foram indicados pela equipe técnica da COOARPA. Os gestores local e estadual foram eleitos pelo autor. Após a coleta dos depoimentos, as informações foram transcritas e analisadas em consonância com os objetivos propostos.

## 1.7 A base empírica do estudo: caracterização socioeconômica do município de Mafra no Planalto Norte Catarinense

Mafra possui 52.697 habitantes (IBGE, 2008), representando 0,93% da população do estado, sendo 37.713 habitantes na zona urbana (75,52%) e 12.227 habitantes na zona rural (24,48%). Com área de 1.404,2 quilômetros quadrados, representando 1,47% da área do estado, sua densidade demográfica é de 36,1 habitantes por quilômetro quadrado e seu IDH é de 0,788 (PNUD, 2000). Segundo o IBGE - Censo 2005, o município possui um PIB de R\$ 638.586.000,00 (24º colocado de Santa Catarina) e um PIB per capita de R\$ 12.338,00 ao ano.

O município de Mafra pertence à microrregião de Canoinhas, fazendo parte da Mesorregião do Planalto Norte Catarinense. Dista 310 km da capital Florianópolis e 105 km de Curitiba. Faz fronteira com o estado do Paraná, cujo município limítrofe é Rio Negro. Além deste, tem limites com os municípios de Itaiópolis (SC), Lapa (PR), Papanduva (SC), Rio Negrinho (SC) e Três Barras (SC). É um importante entroncamento rodoferroviário na região, servida pela BR 116, BR 280 e a antiga ferrovia RFFSA.

Os mapas abaixo ilustram algumas das características acima referidas.



**Figura 2 – Mesorregião do Planalto Norte Catarinense e Mafra.**  
**Fonte: IBGE (2005).**

Mafra tem sua origem vinculada ao município limítrofe Rio Negro, no Paraná, pois antes da mudança dos limites entre os dois estados, as duas cidades faziam parte de um único município, cujas terras abrangiam as duas margens do rio do mesmo nome. No século XVIII, após a abertura da Estrada da Mata, tornou-se caminho e parada de tropeiros. A colonização, o desbravamento e os costumes são originários de elementos europeus.

Em 1829 chegaram os imigrantes do Trier e, em 1877, os da Bukovina (Alemanha); em 1891, os da Polônia e, em 1895, os da Rutênia e os da Rússia.

A partir de 1894, a questão dos limites com o estado do Paraná configura-se como litígio. Só em 1916 é que será firmado acordo entre os dois estados. Não sem antes, entre 1913 e 1916, eclodir o conflito conhecido como a Guerra do Contestado. Tal episódio é entendido pelos historiadores como uma insurreição do sertanejo catarinense (caboclos e imigrantes), provocada pelo avanço do capitalismo na região, influenciada pela construção da ferrovia São Paulo-Rio Grande (a qual posteriormente é concedida à holding norte-americana Brazil Railway Company) e pela ação danosa da empresa Lumber encarregada pela exploração da madeira da Floresta da Araucária na região (empresa esta criada pela mesma holding e denominada Southern Brazil Lumber & Colonization Company). O conflito (mistura de

movimento messiânico, campanha militar e luta pela terra) envolveu 30 mil pessoas, num território de 28 mil quilômetros quadrados, abrangendo os atuais municípios de Curitiba, Campos Novos, Joaçaba, Caçador, Porto União, Canoinhas e Mafra e vitimou cerca de 8 mil combatentes. A discussão sobre o território contestado, representou uma das maiores revoltas envolvendo a população do meio rural, que se conhece na história do Brasil (ESPIG; MACHADO, 2008).

Em 1917, com o fim da Guerra do Contestado e a definição dos limites com o estado do Paraná (através de decisão do Supremo Tribunal Federal e sob o arbítrio do presidente da República, Wenceslau Braz), são criados vários municípios, dentre eles Mafra. O nome do município é homenagem ao jurista catarinense, Conselheiro Manoel da Silva Mafra, seu defensor na demanda entre os dois estados.

Inicia-se assim, a partir de 1918, uma nova onda migratória, incentivando planos de colonização das terras devolutas. Centenas de famílias provenientes, principalmente, das colônias velhas gaúchas, litoral catarinense, teuto-brasileiros, ítalo-brasileiros, poloneses, ucranianos, russos e árabes; acessam as novas vilas e colônias utilizando a via férrea.

O extrativismo da erva-mate e da madeira dinamizou, num primeiro momento, a economia da região. A exploração da erva-mate entra em decadência em meados da década de 30, em virtude da concorrência com o mate argentino de melhor qualidade. Quanto à madeira, a cobertura vegetal dominada pela Floresta da Araucária (com gigantescas espécies de cedro, pinheiro, imbuia, canela e outras) atraiu e atrai ainda hoje a cobiça pela extração, possibilitando a implantação da indústria madeireira e, a partir dela, a do papelão, papel, celulose e móveis. Entretanto, com os problemas econômicos nos Estados Unidos (o principal cliente) as serrarias têm atravessado crises frequentes.

No setor agropecuário o município destaca-se na produção vegetal, tendo em vista a sua extensão territorial (é o quarto município em extensão territorial de Santa Catarina) e à fertilidade do solo. As culturas predominantes são soja, milho, feijão, trigo e cevada. Além disso, cabe destacar a forte presença do fumo em inúmeras unidades de produção familiar do município. A silvicultura também é expressiva, sobretudo nas últimas décadas, contribuindo com matéria-prima para a indústria madeireira, diminuindo a pressão pela exploração de áreas de mata nativa. Na produção animal, a apicultura assume importância, cuja qualidade do mel é reconhecida internacionalmente e, registre-se ainda, a avicultura, a suinocultura e a bovinocultura de leite, ou seja, atividades típicas da agricultura familiar. Atualmente, esta região considerada no passado uma das mais pobres do estado (em virtude da exaustão dos ciclos da erva-mate e da madeira), tem apresentado crescimento na produção de grãos (milho

e soja) e expressivo aumento no rebanho suíno e de aves, estimulando a instalação de frigoríficos. Cabe salientar o aspecto logístico, principalmente transporte (entroncamento rodoferroviário e proximidade dos portos).

Sob o aspecto fundiário, de propriedade da terra, o município caracteriza-se pelo predomínio de pequenas unidades de produção com base familiar, com uma concentração dos estabelecimentos agropecuários na faixa de 10 a 50 hectares.

Portanto, a análise da formação socioeconômica da região do Planalto Norte Catarinense demonstra uma forte influência do capital financeiro internacional, num primeiro momento, via extrativismo (ciclo da madeira) e; segundo ato, a monocultura (cultivo do fumo). No momento, estes sistemas produtivos denotam um quadro de crise. No caso da atividade madeireira, a qual possui como principal cliente os Estados Unidos (diante do conturbado contexto da economia mundial) tem ocasionado freqüentes prejuízos ao setor.

Esta tradição histórica, de dependência externa enraizada na relação mercantil - *fornecimento de insumos > comercialização compulsória da produção* – gerou um falso acomodamento, o qual dificultou a mobilização dos agricultores na região. Esta evidência social e econômica encontra-se explicitada nos vários relatos contidos nas entrevistas realizadas.

Por outro lado, observa-se a expansão do binômio soja-milho, com conseqüente incremento da bovinocultura de leite, suinocultura e avicultura, ou seja, atividades típicas e vocacionadas para a agricultura familiar, despertando inclusive, o interesse pela instalação de plantas agroindustriais na região.

Sendo assim, o protagonismo do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mafra e a implantação de uma agência do Banco Nacional da Agricultura Familiar (BNAF) em meados dos anos noventa (paralelo às jornadas reivindicatórias do campo a nível nacional, culminando com a criação do Pronaf), foram eventos que além de estabelecerem um importante marco na ruptura deste paradigma, na região; situam-se na gênese do surgimento da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA), viabilizando a comercialização dos produtos da agricultura familiar e tornando-se assim, sobremaneira, a síntese dialética do processo.

## 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E SEU PAPEL NA AGRICULTURA

Neste capítulo serão feitas, num primeiro momento, algumas considerações/referências sobre políticas públicas no Brasil, de modo mais amplo. Na sequência, realiza-se uma retrospectiva das políticas agrícolas no Brasil a partir dos anos 60.

### 2.1 Os estudos sobre avaliação (efeitos/impactos) das políticas públicas no Brasil

No Brasil, o interesse pela análise dos efeitos de políticas públicas tem sido contemplado com maior frequência nas áreas da alimentação, educação, saúde, assistência social, previdência social, habitação, saneamento e combate à pobreza; ou seja, as chamadas políticas de *welfare state* ou política social (MEDEIROS, 2001).

No âmbito das políticas públicas de modo mais amplo os autores citados serão Frey (2000), Souza (2006), Arretche (2002) e Medeiros (2001).

Para efeito de fundamentação do trabalho proposto, Frey (2000) apresenta, dentre vários conceitos, o de “policy analysis” e parece, segundo o autor, o mais apropriado para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira. Afirma que a falta de teorização é uma crítica comumente direcionada à “policy analysis”, porém a falta de teoria é explicável, se levarmos em consideração a inerência própria da “policy analysis”, que é a empiria e a prática política. Citando Lobo (1998), enfatiza o mérito de estudos mais localizados, uma vez que esses permitem um aprofundamento maior de questões específicas. O autor traz uma contribuição importante a respeito do ciclo da política (policy cycle). As políticas podem sofrer modificações ao longo do tempo, ou das etapas de formulação e execução das mesmas. A subdivisão de uma política em etapas auxilia na análise da vida de uma política pública. O autor salienta que as fases mais comumente analisadas são a formulação, a implementação e o controle de impacto.

Souza (2006) apresenta um importante trabalho no campo das políticas públicas, no qual tenta minimizar a lacuna da literatura nesta área, revendo as principais formulações teóricas e conceituais nascidas nos EUA e Europa. Afirma, do ponto de vista teórico-conceitual, que a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e sendo assim, uma teoria geral da política pública implicaria a busca de sintetizar teorias

construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Além disso, sendo a política pública um ramo formal da ciência política, pode também ser objeto analítico de outras áreas de conhecimento, tal como a econometria, a qual tem sido influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. Após expor as diversas definições e modelos sobre políticas públicas sintetiza dentre seus elementos principais que: a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo e a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Vaitsman (2006) apresenta um trabalho, estabelecendo a diferenciação entre monitoramento e avaliação de programas sociais, define avaliação como uma categoria de estudo que pode focalizar diferentes aspectos de um programa, política ou serviço, como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos. O objetivo da avaliação seria melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar seus resultados, dando também subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras. A mesma autora, citando Draibe (2001), aponta como um dos objetos dos estudos de avaliação de programas sociais, a dimensão resultados. Os resultados englobariam desempenho, impactos e efeito. Dentro do contexto do presente trabalho o interesse focaliza-se nas tipologias impactos e efeitos. Sendo definido impacto como as mudanças na situação dos beneficiários provocadas diretamente pelo programa. Por sua vez, efeitos seriam outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa. As avaliações de desempenho e de efeitos são consideradas importantes para a resolução de problemas de gestão e a melhoria do programa. Nestes estudos, os desenhos e métodos adaptam-se ao contexto, ao problema que se quer pesquisar e à abrangência da pesquisa, freqüentemente combinando métodos quantitativos e qualitativos: entrevistas semi-estruturadas e abertas, observação e outros. Registra que a vantagem destes estudos é que dependendo do seu escopo, podem ser realizados mais rapidamente, dando resultados e informações úteis para gestores e gerentes, mais diretamente voltados ao contexto local.

## 2.2 As políticas públicas para a agricultura no Brasil

Nesta seção objetiva-se descrever a tipologia das políticas públicas para a agricultura no Brasil bem como delimitar as diversas fases desta intervenção em seu contexto histórico, não só sob o aspecto econômico, como também, na gênese e retomada dos movimentos sociais no campo. Esta análise conduzirá ao melhor entendimento do financiamento agrícola no Brasil no decorrer dos diversos planos econômicos, além de proporcionar a compreensão do novo retrato do rural brasileiro caracterizado pela valorização da agricultura familiar.

### 2.2.1 *As formas de intervenção do Estado na agricultura*

Em trabalho de Delgado (2001, p. 16), o mesmo afirma que a intervenção do Estado na agricultura tem uma longa tradição – tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento – e seu objetivo fundamental tem sido regular os mercados agrícolas, garantindo preços e rendas para os agricultores, e estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar, especialmente urbano, não seja comprometido pela escassez de produtos e por preços internos muito elevados. No caso dos países em desenvolvimento, os projetos de industrialização via substituição de importações levados a cabo pelo Estado, no pós-guerra, generalizaram um padrão de intervenção estatal que afetou sensivelmente as suas agriculturas, atribuindo-lhes, ademais, as “funções” – como se dizia na literatura sobre desenvolvimento econômico nos anos 50 e 60 – de transferir recursos para o financiamento da industrialização (mesmo que fosse através de taxas de câmbio valorizadas) e de produzir alimentos baratos (mesmo que através do controle de preços) para viabilizar um processo de industrialização dependente do pagamento de baixos salários para sua força de trabalho.

Assim, o mesmo autor classifica as formas de intervenção do Estado na agricultura em dois tipos de política econômica, as quais são, fundamentalmente: a política macroeconômica e a política setorial. A política macroeconômica é composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial. Dessa perspectiva, a política macroeconômica busca, em essência, influenciar diretamente o nível e a composição da demanda agregada (consumo + investimento), a taxa de crescimento da renda nacional e do

produto interno bruto, a disponibilidade e o custo do crédito doméstico tanto para consumo quanto para investimento, o saldo do orçamento governamental (a diferença entre receitas e despesas governamentais), a entrada e a saída de recursos externos, a rentabilidade da aplicação dos recursos domésticos para a produção de bens comerciáveis e não-comerciáveis, o volume de exportações e de importações e o saldo da balança de pagamentos, e a taxa de crescimento do nível geral de preços e o ritmo inflacionário do país, etc. Assim sendo, dado o seu caráter abrangente, é evidente que a política macroeconômica afeta direta e indiretamente todos os setores da economia, inclusive o setor agropecuário. Nessa ótica, é fundamental ter clareza que a política macroeconômica pode neutralizar ou inviabilizar o funcionamento das políticas voltadas para a agricultura.

A política setorial refere-se à política econômica formulada com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico-social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura, transportes, etc.) Em relação à agricultura podem-se mencionar três tipos principais (tipologia) de política econômica setorial: a agrícola, a fundiária e a política diferenciada de desenvolvimento rural (DELGADO, 2001, p. 23).

A política agrícola visa a afetar tanto o comportamento conjuntural (de curto prazo) dos agricultores e dos mercados agropecuários, como os fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, infra-estrutura econômica e social, carga fiscal, etc.) que determinam seu comportamento de longo prazo. Nessa visão, a política agrícola engloba tanto políticas de mercado (preços, comercialização, crédito), como políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, de infra-estrutura, e de recursos naturais e meio ambiente). Assim, em uma economia completamente mercantilizada e integrada ao processo de agroindustrialização, a política agrícola condiciona e regulariza as relações de preços de produtos e de fatores (terra/recursos naturais, mão-de-obra, meios técnicos e financeiros de produção, etc.), as condições de comercialização e de financiamento, os incentivos e subsídios fiscais concedidos, o padrão tecnológico adotado; além de influenciar decisivamente o próprio grau de integração intersetorial (com a indústria e o setor de serviços, por exemplo) e de internacionalização da agricultura.

A política fundiária, por sua vez, tem como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevacente no meio rural, através de sua transformação ou regularização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (política de reforma agrária) e de sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas – pelas agências estatais ou pelos atores privados – como de fronteira agrícola (política de colonização). Isso significa que tal política é, eminentemente, uma política estrutural – de

intervenção direta em estruturas existentes, tendo em vista sua alteração ou consolidação – e de longo prazo, pois seus efeitos serão plenamente percebidos apenas, passado algum tempo após a sua implementação. Ademais, a política agrária está assentada na concepção de que a propriedade e a posse da terra – especialmente em economias e sociedades como as latino-americanas – são os fatores especiais que condicionam a estrutura da produção agrícola, as condições de reprodução de grupos sociais distintos e as relações de poder no campo, e determinam a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores que coexistem no meio rural. Nesse sentido, a política agrária é considerada um instrumento indispensável para que se desencadeie, num país com as características do nosso, um autêntico processo de desenvolvimento rural sustentado e não apenas de desenvolvimento agrícola (DELGADO, 2001, p. 24).

Outro instrumento de intervenção do Estado no meio rural são as chamadas políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural. Essas políticas são usualmente dirigidas a segmentos empobrecidos do campo, não integrados à modernização produtiva, e muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento rural regional.

Por fim, o autor chama a atenção para o conceito de política agrícola ativa, entendendo como tal, a existência de uma política setorial para a agricultura, calcada em instrumentos específicos, e que se distingue claramente da política macroeconômica geral. Neste caso, o Estado executa ações autônomas e pontuais voltadas para o setor – através do crédito, dos preços mínimos, da pesquisa e da assistência técnica, etc.

### *2.2.2 A trajetória da política agrícola brasileira*

A literatura corrente, que aborda as políticas públicas destinadas à agricultura no Brasil, aponta as décadas de 1960 e 1970 como emblemáticas. Foi nesse período que ocorreram mudanças profundas na agricultura brasileira, e seu conhecimento é fundamental para a compreensão do quadro das décadas mais recentes (MÜLLER, 2007).

Numa tentativa de identificar os períodos das políticas agrícolas no Brasil, BUAINAIN (1997) periodiza a evolução da política agrícola brasileira em cinco fases:

1ª fase – desde a montagem do Sistema Nacional de Planificação Agropecuária, em meados dos anos 60, até o final da década de 70;

2ª fase – corresponde aos primeiros anos da década de oitenta, fortemente marcados pelo crescente desequilíbrio externo e eclosão da crise da dívida, pode-se dizer que cobre o período de 1980-1984;

3ª fase – corresponde aos primeiros anos da Nova República, basicamente o período entre 1985-1988;

4ª fase – engloba o final dos anos oitenta até 1995;

5ª fase – período atual.

Entretanto, o mesmo autor salienta que esta periodização não é rigorosa. Registra que a política agrícola brasileira adequou-se, em resposta ao conjunto de pressões econômicas, políticas e sociais; e que este processo nunca foi linear e nem produziu, de maneira automática, políticas coerentes.

Mais recentemente, SCHNEIDER (2009) colabora e complementa, classificando em três gerações as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural no Brasil, partindo dos anos noventa. De 1993-1998 (Governo Fernando Henrique Cardoso), com um modelo produtivista e perverso. O tema - reforma agrária – retorna à pauta das discussões e o reconhecimento da agricultura familiar materializa-se com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. No período de 1998-2004/2005 observa-se, adentrando o Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o estabelecimento de políticas compensatórias como Bolsa-família, Programa Fome Zero, Programa de Aquisição de Alimentos, incluindo assim, um contingente expressivo da população rural (mulheres, jovens, populações tradicionais, etc.). E finalmente de 2004/5 até o presente, direcionado para a problemática da segurança alimentar (novas relações entre agricultores e consumidores) e sustentabilidade ambiental (práticas agroecológicas e recursos energéticos alternativos).

É importante salientar que a totalidade das transformações da base técnica com conseqüentes impactos econômicos e sociais na agricultura, não resultou da ação “livre” das forças do mercado. Ao contrário, o Estado manteve-se presente em todas as fases do processo, ora criando ele próprio condições para as transformações (através das políticas de financiamento e de fomento à inovação tecnológica, por exemplo), ora integrando diversos elementos em torno de um projeto definido de modernização (conservadora) da agricultura brasileira.

Em termos históricos, a intervenção do Estado estimulando a modernização da agricultura brasileira pode ser vista como uma nova etapa de um processo que já vinha se desdobrando desde os anos 30 e que constitui um dos problemas fundamentais do processo de industrialização brasileira –

conformar a agricultura às necessidades de acumulação de capital comandada pelo setor urbano-industrial. O instrumento central da intervenção foi a política de financiamento. (KAGEYAMA, 1990, p. 157).

Diante deste contexto, procurar-se-á descrever os diversos períodos do financiamento agrícola brasileiro inserido na política macroeconômica (políticas fiscal, monetária e cambial) materializados nos inúmeros planos econômicos implementados desde então.

#### 2.2.2.1 *O modelo agrário exportador e de substituição de importações*

O trabalho de Gonçalves Neto (1997) procura resumir, no decorrer dos vários períodos de governo, as ações do Estado na agricultura brasileira. O autor inicia com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), organizado sob a responsabilidade do então ministro do Planejamento Celso Furtado, o qual insere-se na discussão em torno da busca de alternativas para a recuperação do vigor desenvolvimentista da economia brasileira, que perdera impulso no início da década de 60, sobretudo do esgotamento do modelo de substituição de importações - o processo de industrialização brasileiro, orientado, segundo Furtado (1963), pelo mercado criado através das atividades primárias exportadoras.

Cumpria ao governo, em virtude da reorientação do papel do Estado como agente propulsor da economia, procurar formas de reativar as taxas positivas de crescimento econômico, controlar a inflação, intensificar investimentos no campo social, resolver o problema da dívida externa, reduzir as disparidades econômicas do país, etc., além de procurar levantar os obstáculos que estavam colocados no caminho deste processo, em que é ressaltada particularmente a estrutura agrária brasileira que, não assimilando modernas técnicas, acabava por atrasar o conjunto da economia, e que precisava ser modificada com rapidez e eficiência, sem o que colocava-se em jogo a possibilidade de sucesso do conjunto das propostas do próprio Plano Trienal. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 123).

O Governo João Goulart, em seus últimos estertores, lança mão de um programa amplo de reformas, as chamadas reformas de base, objetivando a retomada do crescimento econômico. Diante da estrutura fundiária do país naquele momento, propõe-se transformá-la via reforma agrária; além disso, o plano contempla outros três objetivos para o desenvolvimento do setor: a expansão da produção de alimentos, a correção de distorções e deficiências no setor de produtos de exportação e a produção de matérias-primas para o

mercado interno. Os mecanismos governamentais preconizados para tal fim seriam pesquisa e fomento, crédito agrícola, política de preços mínimos, incentivo à produção de equipamentos agrícolas e fertilizantes, investimentos na estrutura de armazenagem e transportes.

O Plano Trienal foi o primeiro elaborado no Brasil de maneira abrangente, consistente e sistemática. Este plano, surpreendentemente conservador em seu enfoque, praticamente não foi implementado e os esforços do governo de Goulart para diminuir a inflação por meio de uma reforma fiscal demonstraram ineficácia.

#### *2.2.2.2 O Golpe militar e o novo projeto nacional: os novos papéis da agricultura*

No prosseguimento do trabalho de Gonçalves Neto, após o Golpe de Estado levado a efeito pelos militares em 1964, instaura-se definitivamente o planejamento na atuação administrativa do governo federal. Ainda em 1964, no governo do Marechal Castelo Branco, o Ministério do Planejamento, sob a responsabilidade de Roberto de Oliveira Campos, traz a público a primeira proposta de reformulação da estrutura econômica nacional e de retomada do crescimento. Institui-se assim, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), vigente no período de 1964 a 1966. As medidas adotadas neste período apontavam objetivos bem claros: impulsionar o crescimento econômico, consolidar o modo de produção capitalista e integrar o Brasil ao capitalismo mundial transformando-o em um país de primeiro mundo.

Em relação ao setor agrícola, este plano praticamente incorpora as observações contidas no Plano Trienal, apresentando a agricultura como um setor retardatário, caracterizado pela baixa produtividade e responsável pelas contínuas crises de abastecimento e, conseqüentemente, pressão constante de alta de preços.

Ora, como o objetivo primordial do plano era a retomada do crescimento econômico, urgia que se procedesse a alterações profundas no setor agrícola, para que este pudesse dar conta das tarefas que lhe são reservadas no processo de desenvolvimento do país: fornecer alimentos e matérias-primas ao mercado urbano-industrial; garantir parte substancial das divisas, para o financiamento das crescentes importações necessárias à retomada desenvolvimentista; e a absorção de parte da mão-de-obra que chegava anualmente ao mercado de trabalho. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 127).

Dentro desta intenção de intervenção na agricultura, foram detectados os principais fatores que dificultam a inovação tecnológica e o conseqüente desenvolvimento das atividades agrícolas. Neste diagnóstico situam-se: a relativa constância dos rendimentos agrícolas (a estagnação da produtividade), a dificuldade de comunicação e difusão de procedimentos modernos e a ausência quase absoluta de escolaridade do homem do campo. Além disso, o plano reconhece a profunda disparidade na distribuição da terra no Brasil, o já conhecido problema da estrutura agrária, indicando como malformação não apenas a muito grande (que dificulta a utilização mais eficiente da terra e da mão-de-obra) mas também a muito pequena propriedade (que dificulta a entronização de maquinaria). Apesar disso e de verificar a necessidade de desmontar o sistema de força dos latifúndios, apresenta uma proposta de reforma agrária bastante moderada. Para tais problemas aponta como soluções: elevar os padrões culturais através do extensionismo e difusão de novas tecnologias pela demonstração, a regulamentação das relações contratuais no campo, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural (GONÇALVES NETO, 1997).

Tal ideário materializa-se através da aprovação do Estatuto da Terra o qual estimulou a proliferação do capital no campo e privilegiou o produtor de espírito empreendedor que organiza a sua atividade econômica segundo os critérios da racionalidade econômica (RÜCKERT, 2003).

Com relação às metas do governo para o setor agrícola, elas se situam em torno do aumento da produção de alimentos, de matérias-primas e dos produtos exportáveis, ao lado da preocupação com a diminuição de importações agrícolas. Preocupa-se, complementarmente, com a redistribuição geográfica das populações rurais, aliviando as pressões demográficas de determinadas áreas, como o Nordeste, para espaços vazios e propícios à produção. A colonização é considerada, neste particular, a peça mais importante.

Por último propõe-se a iniciar um amplo programa de treinamento de mão-de-obra, combinando-se os serviços de extensão rural com a criação de áreas de demonstração. Quanto às formas práticas de ação sobre o meio rural, o plano prevê a eliminação do controle de preços e facilitação para a exportação, o aprimoramento da política de preços mínimos, a expansão do crédito agrícola, o aumento da capacidade de armazenagem, incentivos à utilização de adubos, corretivos e sementes melhoradas, investimentos em mecanização, em pesquisas e aperfeiçoamento de métodos de produção, etc. Tudo isso está explicitado, cabe reiterar, na peça jurídica Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, ou seja, o Estatuto da Terra.

### 2.2.2.3 1965 - O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)

Deste período também é importante registrar a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, o qual disponibiliza recursos destinados ao custeio, investimento e comercialização para a agricultura. Esta ação seria uma tentativa de ampliar a participação de bancos privados no sistema de financiamento, promover a modernização do setor agropecuário e definir o uso do crédito subsidiado.

Embora a ação do Estado tenha envolvido várias instituições públicas e privadas, órgãos de financiamento e de pesquisa ligados à agricultura, programas especiais de desenvolvimento regional e de âmbito nacional, planos ligados a produtos agrícolas particulares e a questão de ordem social; esta ação unificava-se passando sempre pela modernização da agricultura e pela integração da agricultura à dinâmica da expansão capitalista, o que equivale à integração agricultura-indústria. Além da modernização em si mesma, a integração da agricultura ao circuito financeiro é mais abrangente do que a simples integração técnica intersetorial. Isso implicou a mais completa subordinação da agricultura ao poder regulador da política monetária manejada pelo Estado e colocou o mercado financeiro como parâmetro básico das tomadas de decisões dos agricultores e empresas operando na agricultura. Com esta integração da agricultura ao mercado financeiro, o Estado passou a jogar um papel extremamente relevante na determinação das condições de operação do setor agrícola, uma vez que controla variáveis básicas que influenciam as expectativas dos produtores em relação à rentabilidade futura e, através da diferenciação das taxas de lucro esperadas, a própria composição do produto agrícola. Trata-se não apenas de variáveis diretamente relacionadas ao setor agrícola, tais como o montante do crédito e as condições de pagamento, preços mínimos, seguros agrícolas, assistência técnica e apoio à pesquisa; mas, através de sua política monetária, fiscal, cambial, enfim, de seu poder regulador sobre a economia, o Estado acaba definindo o cenário geral que juntamente com os instrumentos específicos, tem impacto sobre as decisões dos agentes envolvidos na produção agrícola. (KAGEYAMA, 1990, p. 160).

Sendo assim, a implantação do SNCR estabelece o primeiro marco na política agrícola contemporânea.

#### 2.2.2.4 *A modernização compulsória/conservadora/perversa*

Estava aberto assim, o caminho para a chamada modernização compulsória (KAGEYAMA, 1990) ou modernização conservadora (SILVA, 1996), ou ainda, “modernização perversa” (SACHS, 1999), compreendida no período de 1967-1981.

Esta fase pode ser considerada como o período de ouro da política agrícola, ou o “período da intervenção planejada”. Seus objetivos eram claros – promover a expansão da oferta agropecuária, o incremento e a diversificação das exportações e assegurar a normalidade do abastecimento doméstico.

Para isso, formulou-se a estratégia e implementaram-se os instrumentos de ação. A estratégia orientava-se para a modernização da base técnica, o fortalecimento da agroindústria e a incorporação de novas terras – a expansão da fronteira agrícola. Para alcançar estes objetivos através da estratégia de modernização foi mobilizado um conjunto de instrumentos, desde o crédito rural subsidiado até programas de pesquisa agrônômica e extensão rural. A modernização da base técnica e a integração intersetorial – desenvolvimento da indústria produtora de máquinas e insumos para a agricultura e fortalecimento da agroindústria processadora – constituíam-se nos elementos centrais da intervenção do Estado na agricultura brasileira.

O conjunto de instrumentos, particularmente o crédito rural abundante e altamente subsidiado, estava orientado exatamente a promover esta transformação estrutural. A obtenção de financiamento em condições favorecidas, o acesso à política de preços mínimos, aos serviços de assistência técnica e extensão rural estavam amarrados à adoção de pacotes tecnológicos e práticas consideradas modernas. As condicionalidades incluíam desde a utilização de sementes certificadas, adubos químicos, correção de solos, etc.

#### 2.2.2.5 *O auge do crédito rural*

O instrumento central da política agrícola, durante este período, foi o crédito subsidiado, concedido através do já referido SNCR. Durante toda a década de 70 o volume de crédito cresceu aceleradamente, tendo atingido o valor máximo em 1979. Os recursos para o financiamento da agricultura eram provenientes de duas fontes básicas: Tesouro Nacional e exigibilidades sobre os depósitos à vista. Os recursos do Tesouro Nacional eram constituídos

por fundos administrados pelo Banco Central a partir do orçamento monetário. As exigibilidades, ou recursos obrigatórios, são aplicações compulsórias em financiamentos agrícolas, nas condições fixadas pelo SNCR, de um percentual dos depósitos à vista nos bancos comerciais.

O Banco do Brasil (BB) era o grande banco de fomento agrícola. Operava em nome do Tesouro através da conta movimento. Esta conta representava um cheque em branco do Tesouro, ou uma conta sem limite que o Tesouro mantinha junto ao BB. O BB realizava as operações oficiais de crédito e simplesmente debitava a conta movimento, que era coberta de maneira automática pelo Tesouro Nacional. Na prática, a conta movimento dava ao BB – ou melhor, a cada gerente das agências do Banco do Brasil – uma função de emissão de moeda, pois sempre fracassaram as várias tentativas de disciplinar a concessão de crédito através desta conta. Até 1985, quando foi abolida, a conta movimento significou uma válvula de descontrole monetário que tornava quase impossível a adoção de uma forte disciplina fiscal e monetária. (BUAINAIN, 1997, p. 14).

Até o final da década de setenta, o papel da política de garantia de preços mínimos foi reduzido.

Em parte, isto é explicado pela subordinação da PGPM (Política de Garantia de Preços Mínimos) à estratégia de combate à inflação e aos efeitos da própria inflação, sempre mais elevada do que a projetada no cálculo do preço-mínimo definido antes da safra. Além disso, nas condições técnico-econômicas dominantes na agricultura brasileira, por si só a garantia de preços mínimos não induziria os produtores a adotar práticas mais modernas com a mesma rapidez e extensão que o crédito diretamente vinculado à forma de organizar a produção. No contexto de crescimentos dos mercados interno e externo, as próprias condições em que eram fornecidos os créditos de produção já asseguravam a rentabilidade aos produtores capitalistas, tornando praticamente inócua a garantia oficial. (KAGEYAMA, 1990, p. 164).

A estratégia de modernização era complementada por uma agressiva política de pesquisa agrônômica e extensão rural, tendo à frente os sistemas EMBRAPA (implantado em 1973) e EMBRATER (criado em 1974), além de várias empresas e instituições estaduais. Enquanto a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) tratava de desenvolver e adaptar as tecnologias agrônômicas já disponíveis nos países desenvolvidos às condições brasileiras, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e empresas coligadas aceleravam o processo de difusão das novas tecnologias. Estas intervenções na agricultura estavam intimamente associadas a programas de desenvolvimento da indústria de máquinas e insumos agropecuários e da indústria processadora em geral. Ambas se

beneficiavam da proteção geral concedida às indústrias no marco do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização substitutiva de importações, contavam ademais com mecanismos particulares de estímulo e proteção. Para a indústria de máquinas e insumos agropecuários, o crédito subsidiado significava um subsídio ao consumo; para a agricultura, além de um incentivo para a aquisição de máquinas e insumos, o crédito subsidiado funcionava como uma compensação pela proteção concedida à indústria, a qual se refletia em preços industriais mais elevados do que os preços internacionais. Já a indústria processadora contava com a garantia de suprimento de matéria-prima, uma vez que a política comercial penalizava as exportações do setor agrícola, tendo chegado até mesmo a contingenciar as vendas externas para assegurar o abastecimento da indústria doméstica (BUAINAIN, 1997, p. 15).

#### 2.2.2.6 *A crise do padrão de financiamento e da intervenção planejada*

Entretanto este padrão de financiamento e a intervenção planejada entram em crise. Já a partir de meados da década de setenta a política de crédito rural passou a sofrer o impacto da política monetária adotada naquele momento, objetivando conter o crescente desequilíbrio externo. Entre 1979 e 1984 o volume de crédito reduziu-se em mais de 50%. Embora todos os itens tenham sido atingidos, o maior corte foi no crédito de investimento, que em 1984 foi pouco superior a 1/5 do volume de 1979. Também as condições de financiamento começaram a mudar. O Valor Básico de Custeio (VBC), que até então refletia o custo total de produção, passou a refletir, apenas o custo variável. Em 1982, a remuneração dos empréstimos passou a ser parcialmente indexada à variação dos títulos da dívida pública brasileira (à época as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN). Além de reduzir o subsídio, a indexação transformou os empréstimos em pós-fixados, ou seja, a remuneração efetiva somente seria conhecida no momento de sua liquidação. A pós-fixação dos empréstimos introduzia um elemento adicional de risco e de incerteza, principalmente para os produtores agrícolas, cuja renda é afetada aleatoriamente pelas condições climáticas e também pelas seguidas intervenções do governo nos mercados de produtos agropecuários (BUAINAIN, 1997, p. 16).

A partir de 1979, a reversão da conjuntura favorável dos mercados internacionais de produtos agrícolas e os problemas de abastecimento do mercado interno provocados por más

colheitas e pelo baixo dinamismo da produção de alimentos básicos puseram em questão o padrão de intervenção vigente. Isto levou o governo a redefinir os objetivos implícitos da política agrícola e a mescla de instrumentos utilizados. Além da modernização técnica, tratava-se também de intervir na composição da produção a fim de assegurar um melhor equilíbrio entre os produtos exportáveis, domésticos e substitutivos de energia fóssil importada. Em um primeiro momento, se reforçou o crédito e a prioridade aos produtos da cesta básica. Esta política não se sustentou devido às condições macroeconômicas vigentes. Por outro lado, um dos principais problemas para os produtores nos primeiros anos da década era a instabilidade dos mercados internacionais e domésticos, assim como a recessão interna. Neste contexto ganhou importância a política de preços que assegurava a venda da produção a preços compensadores. Em se tratando dos instrumentos adquiriu importância a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que ocupou por vários anos durante a década de 80 uma posição de protagonista entre as políticas setoriais, substituindo o crédito subsidiado. Em verdade, os instrumentos de política agrícola foram administrados mais em função da conjuntura econômica do que de uma estratégia setorial planejada. De um lado várias modificações foram sendo introduzidas para ajustar as políticas às restrições impostas pelas condições externas e pela política macroeconômica; de outro, sempre em meio a tensões políticas, respondia-se às mudanças na conjuntura setorial, quase caso a caso segundo as prioridades do momento. Tal qual o efeito bombeiro. Neste cenário, torna-se necessário salientar que, em um contexto de grande instabilidade, a PGPM tratou de assegurar aos agricultores um horizonte de planejamento estável, influenciando decisivamente nas decisões dos mesmos.

No que se refere à política de preços mínimos, também foram introduzidas modificações que a tornaram mais eficaz. Um dos principais problemas desta política nos anos 70 era a pré-fixação do preço mínimo antes do início do plantio. Este preço era tratado como de preço de garantia em última instância e, portanto, fixado em nível baixo, sem qualquer intenção de assegurar rentabilidade aos produtores que eventualmente vendessem sua produção ao governo. Além disso, o preço de garantia embutia uma expectativa em relação à inflação futura que sistematicamente subestimava a inflação efetiva, reduzindo ainda mais a atratividade do preço mínimo. A partir de 1981 o governo modificou a sistemática de definição dos preços mínimos, substituindo o preço fixo pelo preço base parcialmente indexado a mesma ORTN que reajustava o valor nominal dos contratos de crédito. Em 1984, a indexação dos preços base tornou-se plena e foi estendida para os meses sucessivos à colheita, de forma a permitir que os produtores retivessem sua produção.

Nas condições de crise que atravessava a economia brasileira, e particularmente em meio a forte contenção do crédito rural, o Estado passou a manipular os preços mínimos – assegurando rentabilidade a algumas culturas – no sentido de estimular a produção de certos produtos definidos a partir de avaliações das condições dos mercados interno e externo. O preço mínimo que apresentava um papel inerte diante do mercado, passa a ser importante instrumento da política agrícola, atuando como principal formador do mercado. O crédito, que na primeira fase do processo de modernização era manipulado, passou a ser complementar à política de preços mínimos. Esta passagem não foi feita instantaneamente, nem de forma planejada e isenta de contradições. Mais do que uma resposta planejada aos problemas que o setor agropecuário começara a enfrentar a partir do segundo choque do petróleo, tratou-se de uma resposta às restrições colocadas pela política de ajuste externo e pela necessidade de manter sob controle a aceleração inflacionária e o crescimento do déficit público, ambos desencadeados pela própria natureza do ajuste adotado. A política monetária e o controle da inflação passaram a presidir a instrumentação da política agrícola, sancionando o quadro de incertezas que emanava das próprias condições de financiamento da economia (BUAINAIN, 1997, p. 20).

#### *2.2.2.7 A retomada dos movimentos sociais no campo*

Paralelamente a este contexto, ressurgem os movimentos sociais rurais até então reprimidos pelos sucessivos governos militares. Em 1979, no estado de Pernambuco eclode a greve dos cortadores de cana, à qual se incorporam as lutas iniciadas no ano de 1980 pelos trabalhadores agrícolas do estado de São Paulo. O esgotamento do regime militar e a abertura política criam um novo quadro de lutas, um novo tipo de mobilizações e de reivindicações sociais ligadas a novas bandeiras de luta; quais sejam, pela cidadania, pela democracia, pela liberdade e pela autonomia sindical, por uma assistência social, por uma política adequada de preços mínimos agrícolas e, por final, pela reforma agrária. Trata-se, então, de combater as diversas formas de exploração dos trabalhadores e dos assalariados rurais, de desenvolver novas alternativas de produção, de acesso ao crédito, de obter melhores preços e de favorecer os movimentos de mulheres e jovens trabalhadores agrícolas. As ações passam a englobar, além das questões da reforma agrária, os temas relativos ao meio ambiente e à modernização da agricultura. É o conjunto dessas ações que vai constituir o centro das contestações e

críticas na direção da agricultura dominante, principalmente a partir da década de 1980 (ALMEIDA, 1999).

O terceiro Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (1979) marcou uma nova fase do sindicalismo rural brasileiro, acentuando a necessidade de se exercer pressão sobre o Estado e os meios patronais a fim de obter direitos sociais elementares. Nessa época, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade ligada à igreja católica brasileira, dedica-se diretamente à organização e à formação política de agricultores. Após anos de isolamento e repressão, os movimentos de luta pela terra, pelos direitos civis e as novas formas de organização que pleiteiam a reestruturação dos sistemas produtivos agrícolas dominantes, poderão finalmente se reorganizar e se rearticular.

Um importante fator para essa rearticulação e redirecionamento dos movimentos sociais rurais é, sem dúvida nenhuma, de ordem estrutural e demográfica. Uma nova geração, aquela que atingiu nos anos sessenta a idade produtiva, ver-se-á privada do acesso à terra em razão de sua concentração e do esgotamento das fronteiras agrícolas no sul do país. Até o fim dos anos setenta, a pressão demográfica foi ainda muito forte nas pequenas propriedades, especialmente naquelas de menos de cinquenta hectares. Acrescente-se, ainda, a nítida diminuição das possibilidades de emprego no meio rural. Nesse contexto, a mecanização agrícola desempenhou um papel importante, reduzindo a necessidade de mão-de-obra. Assim, ao final dessa década, encontra-se no meio rural do sul do Brasil uma população excedente que a terra não pode mais absorver. Aqueles que não se incorporaram aos projetos de colonização no norte do país foram induzidos a migrar para as cidades para ganharem a vida como operários no setor da indústria, ou mesmo como trabalhadores do mercado informal.

Os conflitos pela disputa de terras tornaram-se praticamente cotidianos na região. A invasão das Fazendas Macali e Brilhante - ambas situadas no município de Ronda Alta, Norte gaúcho - por posseiros expulsos das áreas indígenas de Nonoai, em 1979, no estado do Rio Grande do Sul, marcou o reaparecimento dos movimentos de luta pela terra nesse estado. Com o acampamento de Encruzilhada Natalino, em 1981, instalaram-se no norte do estado cerca de 500 famílias (TEDESCO, CARINI, 2007).

Estes embates repercutem a nível nacional. A luta pela terra atinge seu ponto alto com assentamentos originados das ações dos agricultores sem-terra. Emerge um conjunto de questões decorrentes da utilização agrícola de terras pouco férteis, acidentadas e da falta de assistência técnica. Organizam-se os primeiros grupos e associações, formados por técnicos e agricultores, cujo objetivo será o de promover e desenvolver a agricultura no contexto desses assentamentos. Muitos desses grupos se constituem como associações ou organizações não-

governamentais, de pessoas civis estreitamente ligadas às igrejas (católica e luterana, sobretudo) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) que já estava, nessa época, bem estruturado no sul do Brasil (ALMEIDA, 1999).

As novas ações no Estado não poderiam prescindir da avalanche de episódios que o rural de então produzia. No mesmo curso, o país redemocratizava-se e na pauta das discussões emergem novas demandas no campo das políticas agrícola e fundiária.

#### 2.2.2.8 *A política agrícola da Nova República*

Depois de ter registrado crescimento acelerado durante a década de setenta, no início dos anos oitenta o ritmo de expansão da produção agropecuária se desacelerou consideravelmente. A produção de grãos, em geral tomada como o principal indicador do dinamismo do setor, manteve-se estagnada nos primeiros cinco anos da década. Além disso, vários estudos apontavam para o desequilíbrio entre a produção de alimentos para abastecer o mercado interno e a produção de cereais para exportação, como também indicavam a deterioração dos níveis nutricionais decorrentes da queda da produção de alimentos básicos e para os efeitos distributivos perversos da elevação dos preços dos alimentos. A estagnação da produção de grãos, as profundas mudanças no encaminhamento da política agrícola e a própria conjuntura de crise econômica nos primeiros anos da década de 80 contribuíram para gerar um clima de crise da agricultura, transformando a definição de uma nova política agrícola em prioridade da agenda política. A retomada do crescimento econômico e o compromisso da Nova República em promover aumentos reais de salários reforçavam as demandas da economia sobre o setor agrícola. Era preciso expandir as exportações para cobrir os encargos da dívida e aumentar a capacidade de importação, sem o que qualquer recuperação econômica seria efêmera. Entretanto esta expansão não poderia ser feita às custas da redução da oferta interna de alimentos, a qual também teria que crescer aceleradamente e a preços estáveis para responder ao aumento do poder aquisitivo, do nível de emprego e atender as metas dos programas sociais do novo governo. O ponto de estrangulamento era criar condições para o pleno desenvolvimento da agricultura quando os instrumentos tradicionais de intervenção encontravam-se eles próprios desgastados (BUAINAIN, 1997, p. 21).

Neste contexto, e apesar das restrições macroeconômicas, o governo da chamada Nova República – o primeiro governo civil depois de 20 anos de regime militar – reativou todos os

instrumentos de apoio à agricultura. O diagnóstico oficial indicava que a redução do crédito nos anos anteriores em um contexto de recessão e crise econômica havia provocado uma excessiva descapitalização dos agricultores. Dificilmente o setor poderia retomar uma trajetória de crescimento sem uma injeção de recursos para financiar novos investimentos e para prover capital de giro. Além disso, os agricultores necessitavam uma referência estabilizadora que, naquele contexto, só poderia ser dada pela política de preços de garantia, uma vez que os mercados transmitiam a instabilidade decorrente da crise externa. Os preços mínimos, que já haviam sido reajustados nos anos anteriores, sofreram aumentos reais superiores a 20%; produtos da cesta básica receberam os maiores estímulos seja da política de preços mínimos seja da política de crédito rural. Apesar desta grande expansão o crédito ficou abaixo dos níveis antes da crise e aparentemente não foi suficiente para atender à demanda. Esta política setorial expansiva e estabilizadora foi reforçada em 1986, ano do Plano Cruzado. As condições de financiamento foram abrandadas e fixadas nominalmente no momento da realização do contrato. Como a inflação reacendeu-se poucos meses após o início do Plano, a taxa de juros real voltou a ser fortemente negativa, beneficiando aqueles que haviam realizado empréstimos em 1986. Os preços mínimos mantiveram-se elevados e o setor, apesar das contradições do plano, reagiu favoravelmente.

No entanto, esta política não se sustentou. Em parte devido às contradições e ao fracasso do Plano Cruzado; e em parte devido ao próprio êxito da política no que se refere ao aumento da produção. Tendo em vista a fixação dos preços dos produtos agrícolas (por parte do último governo militar) em patamares extremamente altos, inclusive superiores àqueles do mercado, tornava-se vantajoso vender ao governo, logo, o governo civil que assumia enfrentou dificuldades para o armazenamento da safra. Acrescente-se que a reaceleração inflacionária era vista como resultado da política fortemente expansiva adotada pelo Plano Cruzado, a adoção de políticas fiscal e monetária restritivas aparecia quase como um imperativo, dificultando ainda mais a manutenção de uma política de preços de garantia ativa e da política de crédito rural expansiva. A dificuldade do governo em sustentar financeira e operacionalmente a política de preços mínimos erodiu sua credibilidade e evidenciou os limites de políticas artificiais de sustentação de preços bancadas pelo Tesouro e não diretamente pelos consumidores.

A partir de 1987 predominou, de forma quase radical, a crise do modelo de intervenção: a aceleração inflacionária e os demais problemas socioeconômicos que diariamente vinham à tona eram enfrentados com intervenções pontuais, marcadas por uma visão de curto prazo e pelo caráter de urgência. É preciso ressaltar ainda que a instabilidade provocada pela

intervenção pública foi agravada a partir de 1987, em função das negociações políticas em torno da Constituinte e particularmente da ampliação do mandato do então Presidente José Sarney de quatro para cinco anos. De um lado reforçou-se o caráter populista do governo, sempre pronto para responder a certas demandas políticas, independentemente das condições reais e efetividade ou sustentabilidade das suas ações. De outro lado, este conjunto de reivindicações rebatia-se diretamente nas contas públicas, mais precisamente nos gastos e déficit do Tesouro, contribuindo para agravar a crise inflacionária. Estas contradições manifestavam-se em seguidos planos de estabilização de corte heterodoxo, com horizonte de curto prazo e forte intervenção nos mercados em geral, contribuindo para aumentar a incerteza e levar os agentes a adotarem estratégias de antecipar-se às ações do governo, reforçando as pressões inflacionárias e as distorções econômicas. No que se refere aos mercados agrícolas, a intervenção desestabilizadora ocorria por vários canais. De um lado, os sucessivos congelamentos e tabelamentos dos preços dos alimentos em geral afetavam muito mais os produtores que os demais agentes da cadeia agroindustrial e comercial. De outro lado, a utilização dos estoques e das importações como instrumento de controle inflacionário – e não de estabilização de preços – criou o chamado “risco institucional”. Como o governo podia intervir nos mercados a qualquer hora e sem qualquer regra previamente conhecida, os agentes privados retiraram-se da esfera estrutural de estoques, deixando ao governo a tarefa de administrá-los. O resultado foi a virtual “estatização” da comercialização de grãos, em particular nas regiões de fronteira. Em termos financeiros agravou-se ainda mais a dificuldade do governo em sustentar a política de preços mínimos e de crédito expansionista, assim como se deteriorou sua capacidade operacional para manejar tais políticas (SILVA, 1996, p. 117).

Em resposta a este conjunto de contradições e problemas, e diante de sua própria incapacidade para manter uma política setorial ativa, a partir de 1988 o governo muda radicalmente a orientação, adotando uma postura de liberalização dos mercados.

#### *2.2.2.9 A fase liberal: a diminuição da participação do Estado no financiamento agrícola*

As mudanças introduzidas na política agrícola a partir de 1988 decorreram de um conjunto de fatores econômicos, políticos e institucionais. No plano econômico, a crise orçamentária do governo e a crescente instabilidade monetária e econômica colocaram em questão o padrão de intervenção vigente e criaram as bases para a introdução de um conjunto

de reformas da política ao nível instrumental assim como para sua redefinição segundo a visão liberal. Estas restrições econômicas foram reforçadas pelas mudanças institucionais decorrentes da aprovação da Constituição em 1988. De um lado, a nova Carta, ao transferir recursos para Estados e Municípios e criar novos gastos para o governo federal, reforçou a debilidade financeira da União; de outro lado, ao unificar os orçamentos fiscal e monetário, adotar as regras da unicidade, universalidade, transparência e efetividade do orçamento público aumentou a rigidez da execução orçamentária. O próprio orçamento de crédito, antes completamente fora do controle do legislativo, foi incorporado ao orçamento geral da União, e a liberação dos recursos dependentes dos retornos dos empréstimos anteriores e/ou de suplementação orçamentária prevista no orçamento geral.

Do ponto de vista político, os produtores rurais, organizados em torno da União Democrática Ruralista (UDR) e da Frente Ampla Agropecuária, exerciam forte pressão sobre o governo no sentido de ampliar as concessões e vantagens ao setor agropecuário. Naquele momento, as pressões se concentravam em três pontos básicos: renegociação das dívidas contraídas durante o Plano Cruzado, bloqueio legal ao processo de reforma agrária e limitação das intervenções do governo nos mercados agropecuários, especialmente as intervenções para conter preços, restringir e tributar as exportações. Do ponto de vista dos produtores, em especial os grandes produtores, a intervenção do governo estava provocando mais prejuízos do que benefícios. Os mercados internacionais de vários produtos de exportação do Brasil atravessavam uma boa conjuntura de preços, e os produtores e exportadores seriam beneficiados com o fim das restrições quantitativas às exportações de produtos agrícolas; além disso, para os produtores mais orientados ao mercado doméstico, os principais problemas eram a existência de elevados estoques públicos e as importações governamentais, ambos utilizados principalmente como instrumentos de combate à inflação. A venda de estoques e as importações eram consideradas as principais causas da queda e instabilidade dos preços agrícolas. O baixo dinamismo do mercado e a aceleração inflacionária eram considerados como secundários diante das intervenções governamentais (SILVA, 1996, p. 140).

Desta maneira, estando o governo incapacitado de implementar uma política de preços compensadora, os produtores entendiam que a melhor alternativa seria disciplinar as intervenções públicas nos mercados agrícolas e remover as restrições às exportações que penalizavam os produtores ligados ao mercado externo. O resultado deste embate político foi muito claro: a renegociação da dívida produziu uma ampla anistia em 1987; o alcance e a possibilidade de realização da Reforma Agrária foram consideravelmente reduzidos pela

aprovação pela Constituinte de 1988 do princípio da indenização pelo valor de mercado da terra – e não pelo valor fiscal declarado pelo próprio proprietário – e do pagamento em dinheiro pelas benfeitorias, assim como pela exclusão das propriedades produtivas e por outros dispositivos legais que favoreciam o alargamento do tempo necessário para a desapropriação e o encarecimento do preço final através de aplicação da correção monetária, juros e lucros cessantes desde o momento da desapropriação até a efetivação do pagamento. Por fim, pressionado pela falta de recursos e pelos produtores, a saída do mercado aparecia como uma excelente opção para o governo, que desta maneira não necessitaria arcar com o ônus financeiro da intervenção (BUAINAIN, 1997, p. 24).

A partir de 1988 foram introduzidas várias medidas visando a liberalizar e desregulamentar os mercados agropecuários. Em fevereiro de 1988 foram definidas as regras de intervenção, inicialmente válidas para arroz, feijão e milho, precisamente os produtos que o governo mantinha estoques elevados. O governo assegurava aos produtores e demais agentes que somente liberaria seus estoques quando os preços no atacado superassem, durante duas semanas consecutivas, o preço de intervenção.

Os princípios liberais foram confirmados pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, assim como pela Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991. Ambas definiram os limites à intervenção do Estado na agricultura e reafirmaram as regras de intervenção. Outras alterações importantes introduzidas a partir de 1989 dizem respeito à política comercial.

Em maio de 1988, o Conselho Nacional de Comércio Exterior removeu todas as restrições quantitativas sobre as exportações e importações de produtos básicos, e restringiu as importações estatais de grãos, transferindo esta função ao setor privado. Esta liberalização, até então restrita à agricultura, foi aprofundada a partir de 1990, no bojo do processo mais amplo de abertura comercial iniciado pela Administração Collor. A política comercial sofreu duas transformações radicais em relação ao padrão anterior: de um lado, a redução geral e substancial das tarifas, abrindo efetivamente a economia à concorrência internacional; de outro lado, a taxação do comércio externo, com a substituição das barreiras não tarifárias por proteção tarifária. Simultaneamente o país iniciou as negociações com Argentina, Paraguai e Uruguai que rapidamente levariam à constituição do Mercado Comum da América do Sul, ou seja, o MERCOSUL (BUAINAIN, 1997, p. 26).

Em um primeiro momento a desregulamentação das exportações e as novas regras de intervenção pareceram dar bons resultados, já que depois de uma retração no ano de 1988, em 1989 o nível de produção vegetal registrou forte crescimento. O desempenho da produção vegetal naquele ano provocou uma “euforia liberal” e as novas regras foram imediatamente

responsabilizadas pelo êxito alcançado pelo setor. É a partir desta liberação das exportações que os preços domésticos dos produtos exportáveis passam a refletir diretamente os preços internacionais. Os produtores de arroz, milho e feijão também foram beneficiados, já que sem a colocação dos estoques no mercado os preços internos apresentaram recuperação. No entanto, vários outros fatores contribuíram para o resultado positivo. Em primeiro lugar, a conjuntura nos principais mercados agropecuários foi extremamente favorável, estimulando os produtores a ampliarem a produção; em segundo lugar, parte dos agricultores havia não apenas renovado seus equipamentos durante o ano do Cruzado como também feito correção e conservação de solos, adquirido animais e renovado/ampliado as instalações, o que lhes permitia ampliar a produção; em terceiro lugar, a situação financeira de parte dos produtores havia melhorado sensivelmente devido a ampla anistia e renegociação das dívidas contraídas durante o Cruzado; por último, não se pode desconsiderar do possível efeito positivo das receitas financeiras sobre a rentabilidade global de parcela dos produtores rurais. Superada esta conjuntura favorável, o setor apresentou sucessivos resultados negativos, especialmente a produção vegetal. Somente em 1992, quando o governo voltou a reativar a política agrícola, a produção recuperou o nível de 1988. Este fraco desempenho deve ser atribuído aos efeitos negativos do Plano Collor, que colocou a economia em grave crise de liquidez.

#### *2.2.2.10 Anos 90: as novas funções do agrícola e do rural*

Assim, a década de 90 é marcada por alguns fatores que foram decisivos para mudar os rumos do desenvolvimento rural, principalmente na esfera governamental.

Por um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), especialmente dos três estados meridionais do país, passou a organizar-se e direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura comercial da economia, na ocasião influenciado pela criação do Mercosul. Assim, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988 (destacam-se os intensos debates, no âmbito da Comissão de Agricultura do Congresso Nacional, no período entre 1988 a 1993, quando se estabeleceu a Lei Agrícola, tal período também foi marcado pelas grandes discussões sobre a Lei Agrária, onde as organizações dos trabalhadores rurais transformaram-se em atores importantes e com grande

domínio da agenda pública nos dois temas), ganharam destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de 90, que a partir de 1995 passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil” (essas “Jornadas” eram organizadas, no início, pela Contag, CUT Rural e o Movimento dos Sem Terra, e contavam com a participação de todos os demais movimentos sociais rurais). (SCHNEIDER, CAZELLA, MATTEI, 2004, p. 22).

A economia brasileira iniciou um processo significativo de reestruturação na década de 90 em virtude de mudanças dramáticas na política econômica. Este período deve ser tratado como de transição, na qual o antigo modelo foi substituído, mas nem todas as características do novo modelo foram firmemente estabelecidas. A análise da política de crédito agrícola revela que o volume total de crédito concedido ao setor agrícola por meio do sistema oficial caiu dramaticamente. Além disso, os recursos são originários, cada vez mais, da exigência de os bancos privados emprestarem uma parcela de seus depósitos ao setor agrícola. No que diz respeito à agricultura voltada para o mercado, isso significa que o papel dos bancos oficiais em fornecer crédito rural declinou e a importância do setor privado cresceu. No entanto, o governo aumentou concomitantemente sua atividade de conceder crédito a pequenos agricultores para investimento.

A análise da política de preços mínimos indica que paulatinamente o governo desenvolveu meios de fornecer garantia de preço, os quais eram consistentes com uma economia aberta e envolviam um custo fiscal bem menor do que o programa tradicional de garantia de preço. Em um contexto de economia fechada sujeita a uma severa restrição externa, o programa de garantia de preços dos anos 1980 tinha uma lógica econômica. Atingiu as metas – embora não necessariamente da forma mais eficiente – visando garantir uma oferta interna adequada de alimentos, poupando divisas e contribuindo para o controle da inflação. No entanto, à medida que a economia se abriu e as condições externas que o país enfrentava se modificaram, a lógica desse programa não vingou.

Quanto à produção e comércio exterior de produtos agrícolas, apesar de a produção vegetal ter superado a produção animal na década de 1980, uma das características mais surpreendentes é o dinamismo da atividade pecuária desde 1987. O crescimento foi mais rápido para a produção de aves, que obtiveram ganhos rápidos na produtividade. A valorização da taxa de câmbio real não parece ter criado obstáculos sérios para a exportação de frango, pois fomentou simultaneamente a baixa dos custos do milho e da soja – os principais ingredientes para alimentação -, bem como de material genético usado para reprodução. Embora a produção de frango tenha crescido mais rapidamente, triplicando entre

1980 e 1996, o abate de bovinos e de suínos também aumentou consideravelmente, elevando-se em cerca de 100% e 70%, respectivamente. A produção suína, com quase uma década de atraso, seguiu o mesmo caminho da modernização da produção de frango. A produção de aves e suínos tem sido concentrada tradicionalmente no Sul do Brasil, mas a expansão de soja e milho no Centro-Oeste foi uma das forças propulsoras do expressivo crescimento da produção desses animais nessa região. Essa é uma nova dimensão do desafio da competitividade do Sul nos anos 1990 e da expansão de atividades lucrativas no Centro-Oeste. O crescimento na produção e nos rendimentos físicos de soja, milho e algodão no Centro-Oeste, articulado com o crescimento das atividades de agroindústrias de produção animal, seguramente resultou na transformação do Centro-Oeste na região agrícola mais dinâmica do país.

Uma fase final de reformas ocorreu na segunda metade da década de 1990, quando o Plano Real obteve êxito na estabilização da economia. A estabilização foi conseguida ao custo de uma taxa de câmbio supervalorizada e taxas de juros muito altas, embora criasse um ambiente com muito menos risco para o planejamento de produção e investimentos na agricultura. O setor privado começou a cumprir um papel muito mais ativo na oferta de crédito e na comercialização e estocagem de produtos agrícolas nesse período. O governo, por outro lado, em parte como reação às pressões de movimentos sociais, adotou um ambicioso programa de reforma agrária e redirecionou o crédito, cada vez mais, para a agricultura familiar (HELFAND, REZENDE, 2001, p. 293).

Delineiam-se desde meados da década de 80, novas fontes de financiamento da agricultura brasileira, apoiadas no setor privado e em iniciativas dos governos estaduais e municipais, devido ao esgotamento das fontes tradicionais, em razão da crise fiscal existente no país. As formas de financiamento evoluíram e se adaptaram de acordo com o contexto econômico do país, em cada período. Assim, observa-se que a modernização das formas de financiamento rural acompanha a própria modernização dos segmentos econômicos. Como há uma integração do setor agrícola aos demais setores, principalmente o financeiro e o industrial, a agricultura tem uma relação de dependência com a conjuntura econômica, tornando-se influenciada pela mesma. Esta dependência entre a agricultura e a conjuntura econômica demonstra a importância do estudo do novo padrão de financiamento surgido na agricultura brasileira a partir da década de 80. Estas novas fontes de recursos, caracterizam-se por serem preferencialmente não-inflacionárias e com a função de suprir a redução da participação do Governo na oferta total de crédito rural. O interesse do Governo em estimular a criação de novas fontes de recursos em substituição às fontes tradicionais dava-se pela necessidade de continuidade do processo de estabilização da economia. Em relação a essas

novas fontes, destaca-se que a origem dos recursos é de natureza privada. Tais fontes diferenciam-se das tradicionais por serem fundos de recursos de médio e longo prazos, tais como: Fundos Constitucionais, Poupança Rural, Sistema de Equivalência-Produto, Cédula do Produtor Rural (CPR), etc.. Além disso, operam com taxas de juros reais (MASSUQUETTI, MIELITZ, 1999).

Por se tratar de um instrumento que operacionaliza o PAA, serão realizados comentários sobre a Cédula do Produtor Rural (CPR). A CPR foi criada pela Lei nº 8.929, de 22/08/94, e implantada pelo Banco do Brasil, sendo aprovada pelo Congresso Nacional e transformada, pelo Governo Federal, em lei. Este instrumento foi baseado nas cédulas de crédito rural e industrial, instituídas através do Decreto-Lei nº 167, de 14/02/67, e do Decreto-Lei nº 413, de 09/01/69. Uma das principais vantagens da utilização da CPR, como forma de financiamento do produtor rural, é a possibilidade de aumento da rentabilidade mediante obtenção de recursos fora do período de liberação de recursos oficiais, em que os preços dos insumos e serviços utilizados têm uma elevação em razão do aumento da demanda. O principal motivo para a criação deste instrumento era o de poder oferecer ao mercado de crédito agrícola um instrumento que fosse simples, eficaz, com baixo custo operacional e com sólidas garantias às partes envolvidas. Trata-se de um título de promessa de entrega futura de produtos rurais emitido pelo produtor, associação ou cooperativa de produtores, e que pode ser negociado em mercados de bolsas ou balcão. Vendendo antecipadamente, o produtor elimina o risco de preço e obtém recursos para financiar o custeio de sua produção (MASSUQUETTI, MIELITZ, 1999).

Naquele momento, ocorreram algumas alterações significativas no panorama do financiamento agrícola brasileiro. Se, por um lado, os agricultores maiores e mais capitalizados continuaram tendo acesso ao crédito, por outro, os então denominados pequenos agricultores tiveram as suas condições de acesso ao crédito rural dificultadas. E foram estes que protagonizaram o ressurgimento das cooperativas de crédito rural, como uma tentativa de solucionar os problemas decorrentes da falta de acesso ao crédito rural. O associativismo sempre teve forte presença entre os agricultores familiares. Iniciativas de natureza associativa foram estimuladas, principalmente por setores da Igreja Católica e por organizações da sociedade civil. Dentre as variadas formas de associativismo, durante os anos 90, sobressaíram-se as cooperativas. Foi a onda liberalizante iniciada no Governo Collor, com a abertura de mercados, uma das suas principais características, que forçou o surgimento de uma linha de crédito específica para a agricultura familiar, setor que havia ficado de fora do período áureo do financiamento rural. Em 1995, pressionados pela falta de crédito e pela

abertura de mercados realizada pelos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, os agricultores familiares conseguiram que o governo federal criasse o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). A tese dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar era de que a abertura indiscriminada de mercados colocou os agricultores familiares em situação de muita fragilidade e a sua sobrevivência estaria ligada à existência de fontes de financiamento em condições favoráveis. Desde então, o Pronaf se constitui na principal fonte de financiamento da Agricultura Familiar e estes recursos são repassados aos agricultores familiares por bancos e cooperativas de crédito rural. Como relatado anteriormente, os movimentos sociais rurais, liderados pela CONTAG, pressionados pela falta de crédito e pela abertura de mercados realizada pelos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, forçaram o surgimento de uma linha de crédito específica para a agricultura familiar, setor que havia ficado de fora do período áureo do financiamento rural. Em 1993, o Governo Federal, na intenção de atender às demandas apresentadas pelos movimentos sociais ligados à agricultura familiar, criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP. Em 1995, os agricultores familiares conseguiram que o governo federal criasse o Pronaf (PRETTO, 2005, p. 31).

#### *2.2.2.11 As políticas públicas de desenvolvimento rural do estado de Santa Catarina*

Neste contexto, a mudança nos padrões de regulação da agricultura brasileira traz reflexos heterogêneos nas distintas cadeias produtivas e nos diferentes padrões regionais de desenvolvimento rural. O estado de Santa Catarina, que já atravessava um processo de reestruturação agroindustrial, passa a conviver com mais um desafio, sua inserção face aos desafios da integração ao Mercosul e à abertura da economia brasileira.

É importante destacar que em décadas anteriores à de 90, o estado de Santa Catarina demonstrou preocupação com a adequação de suas políticas de apoio à agricultura familiar. Quer seja na pesquisa agrícola, quer seja na assistência técnica e extensão rural, políticas foram formuladas visando a adequar seu apoio aos agricultores. Nos anos 90, em um processo de amadurecimento institucional, sobretudo de pesquisadores da área de socioeconomia e recursos naturais, ocorrem mudanças substanciais no enfoque de pesquisa. De uma abordagem microeconômica, migrou para o estudo da dinâmica socioeconômica regional e sua relação com o sistema diversificado de produção presente na agricultura familiar. Outra

característica importante, no caso da assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar, é o alinhamento da política de pesquisa agropecuária e assistência técnica e extensão rural do estado de Santa Catarina com as diretrizes do governo federal, condizentes com o processo de desregulação da economia e diminuição da participação do Estado dentro do modelo neoliberal, ainda no início da década. Neste processo, as empresas de pesquisa e extensão rural do estado são aglutinadas somente numa, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), em 1991. Esta passa a ser a responsável pela política de pesquisa agropecuária e a difusão de tecnologia (profissionalização), deixando a assistência técnica e a extensão rural para os municípios. Considerando a abertura econômica que expôs os produtos catarinenses e, em especial, os agricultores familiares à competição com produtores do Mercosul e de outros países, uma das respostas do governo do estado foi a implantação de um programa de capacitação de agricultores (MIOR, 2005, p. 171).

O programa de profissionalização envolve entre outros aspectos a existência de uma bem montada infraestrutura de apoio, como os Centros de Treinamento da Epagri distribuídos nas diversas regiões do estado. A origem da profissionalização de agricultores remonta aos anos 80, quando o trabalho das extensionistas sociais da então Associação de Crédito, Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina (ACARESC) junto às mulheres agricultoras era voltado para a alimentação da família. Os cursos de processamento artesanal de leite e de carne suína, dentro do Programa de Profissionalização, iniciaram em 1990 e ganharam expansão continuada ao longo da década. Mesmo no início dos anos 90, o objetivo deste programa era a melhoria da alimentação da família. A preocupação com a comercialização somente veio ocorrer no ano de 1994. A vigilância sanitária participava dos cursos de profissionalização orientando sobre a legislação para a comercialização. A atividade de capacitação dos agricultores passou de uma etapa que visava à conservação do alimento, para uma etapa de produção de excedente para a comercialização, até a etapa atual, de agroindústria voltada ao mercado. Outras instituições também promovem capacitação de agricultores em Santa Catarina. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) desde meados dos anos 90, promove também vários cursos de capacitação no meio rural, como também a Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho, em Joinville.

Outros programas públicos de apoio à agroindustrialização do tipo familiar são implementados. Em 1999, o governo estadual estrutura o apoio a este tipo de empreendimento através do Programa de Apoio ao Agronegócio Catarinense – PPAC. Pela primeira vez os recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural são destinados para financiar agroindústrias familiares rurais. O PPAC tem por objetivo incentivar o agronegócio para agregar renda à

atividade dos produtores rurais e pescadores, apoiando a formação de redes de microempresas em empreendimentos associados a grupos de produtores ou cooperativas, para produção, processamento, distribuição, marketing e acesso aos mercados de produtos agrícolas e alimentos, como carnes, laticínios, frutas, hortigranjeiros, peixes, moluscos, etc.

Cria-se também um programa de fomento estadual. Por iniciativa do legislativo catarinense, em março de 1998 foi criada a Lei Estadual nº 10.731, regulamentada pelo Decreto nº 3.526, que institui o Programa de Fomento e de Desenvolvimento da Pequena agroindústria familiar e pesqueira – PROPAGRO, que entre outras coisas, disponibiliza recursos financeiros para a criação de agroindústrias.

Acompanhando o processo de descentralização política e administrativa que ocorreu no Brasil durante os anos 90, a agricultura, o abastecimento alimentar e a sua normatização sanitária passam a ser atribuição crescente de estados e municípios. Nesta conjuntura, ocorre a municipalização da vigilância sanitária (Constituição Federal de 1988, descentralização da Saúde, implantação do Sistema Único de Saúde) e a criação dos serviços estaduais e municipais de inspeção de produtos de origem animal (Lei nº 7889/89, descentralização da Inspeção Federal).

A análise da trajetória da política agrícola brasileira demonstra a diversidade de instrumentos de política utilizados, de acordo com o quadro econômico nacional e internacional. Quanto à disponibilidade de recursos, à medida que os mesmos tornaram-se escassos e conseqüentemente caros, houve uma mudança na pauta da produção agrícola, no sentido de uma racionalidade econômica; ou seja, os recursos teriam de ser empregados eficientemente. O crédito agrícola evidenciou ser discriminatório por produto, por região e por categoria de agricultor. Por outro lado, novas modalidades de financiamento foram implementadas.

Quanto à base técnica, a tecnologia gerada e a incorporação de algumas inovações (química moderna, microeletrônica e engenharia genética) aumentaram a área e a produtividade agrícola com a expansão da fronteira agrícola em direção ao Centro-Oeste e Norte do país.

Além disso, torna-se visível o cenário das várias agriculturas nacionais, materializadas na existência de dois ministérios: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – facilitador dos negócios da iniciativa privada, de caráter produtivista; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – pólo daqueles, até então, excluídos e direcionado à agricultura familiar.

As políticas atuais de desenvolvimento rural estão dirigidas à problemática da segurança alimentar (novas relações entre agricultores e consumidores) e sustentabilidade ambiental (práticas agroecológicas e recursos energéticos alternativos).

### **3 AGRICULTURA FAMILIAR: TRAJETÓRIA, CONSOLIDAÇÃO E INCLUSÃO NA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA**

No presente capítulo, a agricultura familiar será analisada sob os seguintes aspectos: a evolução do conceito na literatura, a trajetória e consolidação desta categoria social no Brasil, como também, sua importância e consequente inclusão no âmbito das políticas públicas.

#### **3.1 Agricultura familiar: considerações iniciais**

Na literatura, o conceito de agricultura familiar apresenta, como referências iniciais, uma formulação de Marx denominada *produção mercantil simples*. A produção mercantil simples se assentava em dois pilares: o trabalho pessoal e o fato de artesãos e camponeses, nela envolvidos, serem os proprietários dos meios de produção que empregavam. Originalmente, esse tipo de produção não implicava relações de exploração: o camponês trabalhava solidariamente com membros da sua família e o mestre-artesão compartilhava as condições de trabalho e vida de seus aprendizes e jornaleiros. Ademais, esse tipo de produção destinava-se basicamente a um mercado restrito, quase sempre de âmbito local, no qual os produtores conheciam as necessidades dos compradores (NETTO; BRAZ, 2007).

Dentre os estudos contemporâneos sobre o tema destacam-se os trabalhos de Harriet Friedmann. A autora dedica-se a estudar e entender o porquê da agricultura familiar continuar existindo enquanto categoria social. Apresenta dentre as principais referências, o trabalho de Marx. Para traçar as diferenças da agricultura com os demais setores de produção do capitalismo, Friedmann utiliza a formulação de Marx já referida acima. Segundo a concepção da autora, mesmo inserida em uma realidade capitalista, a agricultura preserva um traço distinto, que é a não separação entre o trabalho e sua gestão, ou seja, não se apresentam classes distintas e antagônicas; os meios de produção não estão nas mãos daqueles que não os utilizam. Assim, a autora atribui a persistência da agricultura familiar às relações sociais em que se baseiam suas atividades. A diferença fundamental entre a produção mercantil capitalista e a produção mercantil simples de mercadorias é que enquanto a primeira busca lucro e acumulação de capital, a segunda visa a reprodução do núcleo familiar. Assim, garantida a permanência da família na atividade, o principal objetivo já está contemplado. A

essa reflexão associam-se as idéias de parentesco, sob a qual a unidade de produção é fundamentada, e de ciclo de vida, encontradas nos trabalhos de Chayanov (ABRAMOVAY, 1998). Por manifestar estas características, a produção familiar teria uma vantagem competitiva sobre a produção capitalista voltada para o lucro. É importante ressaltar nesse ponto, que a produção mercantil simples é encontrada em ambientes onde existe um sistema mercantil capitalista organizado, e onde se deparam unidades modernas de produção, com utilização de tecnologias. É justamente nesse ambiente que se verifica a capacidade das unidades familiares produzirem alimentos a baixo custo, sem remuneração da força de trabalho empreendida na atividade. A vantagem competitiva baseia-se tanto em elementos técnicos quanto sociais. A autora considera ainda que, sob condições de disponibilidade de terra e crédito, as unidades de produção simples de mercadorias apresentam uma vantagem competitiva: “Sob tais circunstâncias, a ausência do lucro e a flexibilidade do consumo pessoal deram aos domicílios uma vantagem competitiva.” (MULLER, 2007). Essa vantagem vem da inexistência da busca pelo lucro, da flexibilidade do consumo apresentada pela família produtora e, por conseqüência, da renda das unidades, que também é altamente ajustável à situação. As condições locais que irão determinar as vantagens competitivas são resultado das intervenções do Estado, através das políticas de expansão e de comercialização da atividade agrícola. Deste modo, a autora mostra que em condições de agricultura familiar mercantilizada, inserida nas esferas do capitalismo, o Estado assume a importância fundamental para a reprodução destas unidades. Esta leitura aponta elementos interessantes para entender qual o processo que permite a persistência das unidades de produção familiar em ambientes capitalistas. Segundo Friedmann (1978 apud MULLER, 2007, p. 49), o Estado exerce um papel fundamental, através de suas políticas, principalmente de crédito e de regulação dos mercados.

Durante anos, os estudos e as experiências relatadas (a partir dos Estados Unidos e Europa), demonstraram que a base social do desenvolvimento da agricultura moderna nos países capitalistas avançados originou-se da agricultura familiar (ABRAMOVAY, 1998). A ênfase na valorização desta categoria se expressa na constatação de Veiga (2002) quando afirma que evidenciam-se duas características básicas das sociedades capitalistas que mais se desenvolveram: sua opção pela agricultura familiar e seu modelo de administração dos mercados agrícolas. Contrariamente ao que imaginavam os grandes economistas do século XIX, o desenvolvimento capitalista acabou fortalecendo, no século XX, a forma familiar de produção na agricultura, ao invés de exterminá-la. O maior ou menor predomínio da agricultura familiar durante a expansão do capitalismo industrial, no século XX, está

diretamente ligado às características de intervenção do Estado nos mercados agrícolas. Os Estados capitalistas do centro se lançaram na defesa da sua agricultura familiar porque era imprescindível garantir uma alimentação farta e barata para uma crescente população urbana.

### 3.2 Agricultura familiar no Brasil

Esta seção tratará da agricultura familiar no Brasil sob três aspectos: a) o conceitual, referindo e citando os vários autores vinculados à academia e órgãos governamentais; b) o econômico, enfatizando a participação desta categoria na dinâmica da produção agropecuária brasileira e, c) culminando com o seu reconhecimento e consolidação através da sua inclusão no arcabouço normativo da agricultura brasileira, estabelecido através de legislação específica.

O crescente interesse pelas formas familiares de produção foi motivado pela instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (MULLER, 2007).

Entretanto, décadas antes, alguns autores já se dedicavam ao tema. Gorender no artigo *Gênese e Desenvolvimento do Capitalismo no Campo* afirmava:

Recentes pesquisas empíricas bem fundamentadas vêm demonstrando a extraordinária vitalidade do desenvolvimento da agricultura brasileira por via da pequena exploração familiar, por via especificamente camponesa, com graus variáveis de mercantilidade. Essa pequena exploração familiar é que garante a “maior” parte do abastecimento alimentar das populações urbanas. (GORENDER, 2002, p. 41).

E descrevia situações enfrentadas pelos “pequenos produtores” no rural dos estados meridionais do Brasil:

Quando, porém, sobem os preços urbanos no Brasil, o benefício é açambarcado pelo capital mercantil intermediário, que se interpõe com a usura entre o produtor e o consumidor final. Em alguns casos, o relacionamento do capital industrial com a exploração camponesa recria formas de trabalho a domicílio características da fase mais inicial do capitalismo na Europa. Os camponeses são providos de financiamento, de matérias-primas e ajuda técnica, mas produzem o que interessa ao capital industrial a preços por ele prefixados. Há aí uma subordinação dos camponeses ao capital industrial que se manterá enquanto for vantajosa a este, porém poderá ser substituída adiante pelo puro e simples assalariamento. Tais formas de “trabalho a domicílio” se verificam, por

exemplo, no relacionamento de avicultores catarinenses com a Sadia e de lavradores do Rio Grande do Sul com a Souza Cruz. Não obstante, a pequena exploração familiar, submetida à crescente pressão demográfica e já explorando os últimos hectares disponíveis de suas terras próprias ou arrendadas, resiste e prolifera. Pode resistir e proliferar porque o camponês abre mão da renda da terra e do excedente que equivaleria ao seu lucro, porque se contenta com o que equivale a um salário. Um salário que, muitas vezes, permite a estrita sobrevivência a nível baixíssimo, reconhecidamente subumano. (GORENDER, 2002, p. 42)

E finalmente, alertava:

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em seu conjunto, não pode dispensar o setor da pequena agropecuária familiar. Sem ele, os alimentos se tornariam ainda mais caros e a força de trabalho urbana teria de ser paga com salários monetários mais altos, comprometendo a acumulação capitalista industrial. Aliás, a falta de proteção estatal à agropecuária familiar já chegou a um ponto em que diminuiu, nos últimos anos, a produção per capita de alimentos para o mercado interno. O governo brasileiro, assoberbado com os enormes rombos na balança de pagamentos, se tem visto ainda na contingência de gastar centenas de milhões de dólares com a importação de feijão, milho, arroz, leite e carne. Que este é um perigoso foco inflacionário, há prática unanimidade. Daí a recente política do ministro Delfim Netto<sup>1</sup> de criação de algumas pequenas facilidades de crédito aos pequenos produtores de gêneros alimentícios, até aqui completamente esquecidos. (GORENDER, 2002, p. 43).

A partir de então, vários autores vinculados à academia e órgãos governamentais dedicam-se a conceituar e analisar este segmento socioeconômico, produzindo inúmeros documentos e trabalhos.

Um dos primeiros documentos produzidos está associado ao Convênio FAO/INCRA (1994) estabelecendo que agricultores familiares teriam como característica a relação íntima entre trabalho e gestão, a direção do processo produtivo conduzido pelos proprietários, a ênfase na diversificação produtiva e na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida, a utilização do trabalho assalariado em caráter complementar e a tomada de decisões imediatas, ligadas ao alto grau de previsibilidade do processo produtivo.

Segundo Abramovay (1998) agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento.

Wilkinson (2000) define agricultor familiar como uma categoria social caracterizada por policultura em lotes de 5-50 hectares que tradicionalmente mistura atividades de subsistência,

---

<sup>1</sup> O ano de implantação deste instrumento de política agrícola direcionado aos pequenos agricultores, o qual Gorender refere, é 1979, o Ministro da Agricultura de então era Delfim Netto.

produção comercial e em menor grau integração agroindustrial. E identifica, dentro da literatura sobre agricultura familiar no Brasil, a partir da segunda metade da década de 90, três correntes/abordagens que se inter cruzam. A primeira surge a partir do esforço de contextualizar a reforma agrária dentro de uma visão mais ampla da posição histórica ou atual (no mundo) e potencial (no Brasil) da produção familiar. A segunda corrente focaliza o exato oposto, a marginalização da renda agrícola na economia rural e na própria agricultura familiar e a importância da pluriatividade e de atividades não-agrícolas no meio rural. A terceira corrente focaliza a ruptura no modelo de integração agroindustrial com a produção familiar, o que exige formas mais autônomas de re-inserção agrícola e agroindustrial. E admite que houve uma maior convergência entre estas correntes ao longo da década.

A discussão sobre os conceitos e a importância relativa da agricultura familiar também é intenso, produzindo inúmeras concepções, interpretações e propostas, oriundas das diferentes entidades representativas dos “pequenos agricultores”, dos intelectuais que estudam a área rural e dos técnicos governamentais encarregados de elaborar as políticas para o setor rural brasileiro. A agricultura familiar pode ser conceituada a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (GUANZIROLI; CARDIM, 2000).

É intenso o debate sobre a agricultura familiar, seus elementos caracterizadores, sua dinâmica, viabilidade e lógica econômica. O trabalho de Buainain e Romeiro (2000) considera que o elemento chave mais importante para definir os produtores familiares é produzir com base na mão-de-obra familiar. Desta forma, as unidades de produção familiares não recorrem à mão-de-obra assalariada a não ser de forma ocasional ou em quantidade inferior à mão-de-obra familiar. O universo de agricultores familiares não é homogêneo. Ao contrário, é profundamente diferenciado, seja do ponto de vista econômico, social e cultural. Tampouco os agricultores familiares formam uma categoria estanque, imóvel e isolada das demais. Tais agricultores evoluem seguindo trajetórias diferentes, podendo passar de uma categoria social a outra, ora em um curso de acumulação de capital ora de descapitalização. Esta diferenciação social dos produtores é também resultante da dinâmica das relações sociais nas quais se inserem. Distinguem-se, então, pelo menos três tipos diferentes de produtores familiares: os produtores familiares capitalizados, em capitalização e em descapitalização. Os

estudos realizados pelo Convênio INCRA/FAO demonstram que a agricultura familiar brasileira não apenas sobreviveu em condições adversas e sem apoio das políticas públicas, como ocorre nos países desenvolvidos, como reforçou sua posição como produtora de mercadorias para o mercado doméstico e internacional. Os resultados apresentados neste trabalho evidenciam que esta “resistência”, que muitos autores apontam como um anacronismo e atraso da agricultura brasileira, está fundada precisamente nos resultados econômicos produzidos pelos agricultores familiares. Apesar da precariedade, a maioria dos sistemas produtivos examinados gera renda agrícola líquida superior ao que a maioria dos membros da família conseguiria obter em ocupações alternativas. A agricultura familiar desenvolve, em geral, sistemas complexos de produção, combinando várias culturas, criações animais e transformação primária, tanto para consumo da família, como para o mercado. Os sistemas de produção podem ser mais ou menos complexos, sendo o resultado de lenta e laboriosa engenharia social, econômica, ambiental e cultural. A agricultura familiar é particularmente sensível às condições do meio ambiente. Estes agricultores, dispendo em geral de poucos recursos externos que possibilitem a transformação “radical” do meio ambiente e sua adaptação às exigências do mercado, como ocorreu com todas as regiões monocultoras, são obrigados a conviver de forma mais intensa com as “restrições” associadas ao meio ambiente. Neste sentido, enquanto a agricultura de natureza capitalista tende a transformar o meio ambiente para adequá-lo às condições de produção capitalista, a agricultura familiar tende a alocar seus recursos mais escassos, tanto o trabalho como o capital, para melhor contornar e aproveitar os determinantes derivados das condições ambientais. Isto não significa que as respostas e soluções sejam necessariamente sustentáveis ou amigáveis ao meio ambiente. Em algumas situações, a combinação de recursos disponíveis (terra, mão-de-obra familiar, capital, tecnologia) e a luta pela sobrevivência podem determinar a utilização de sistemas pouco sustentáveis no médio e longo prazo (BUAINAIN; ROMEIRO, p. 4).

A Região Sul do Brasil é conhecida nacionalmente pelo peso social econômico, político e cultural da agricultura familiar na sua formação e desenvolvimento. A análise do Censo Agropecuário de 1996 confirmou a importância da agricultura familiar desta região para a agricultura nacional. Não se trata de uma constatação menor, especialmente quando se leva em conta a associação entre agricultura familiar, acesso à terra, perfil da distribuição de renda e os melhores indicadores de desenvolvimento humano desta região em relação ao resto do país. De fato, a diversificação da agricultura, a combinação de rendas agrícolas e não agrícolas, a busca de uma melhor qualificação profissional e de novas alternativas fizeram do

Sul do Brasil a região com índices de desenvolvimento humano mais elevados em relação à média nacional. O próprio padrão de ocupação do território, com cidades de pequeno e médio porte oferecendo boas condições de vida e oportunidades para a população local, não pode ser desvinculada da presença e dinamismo da agricultura familiar. A análise do perfil desta categoria social revela que a mesma tem um grande potencial para continuar contribuindo de forma efetiva para o desenvolvimento local, sendo necessário, para tanto, reconhecer o seu papel no processo de tomada de decisões e remover alguns obstáculos que impedem a sua capacidade de expansão. Em comparação com a agricultura patronal, a agricultura familiar na Região Sul mostra sua superioridade em termos de valor de produção, quando comparada com a superfície ocupada e o total de crédito rural utilizado, e na geração de postos de trabalho. Na própria dinâmica agroindustrial, com geração de empregos ao longo da cadeia produtiva, a presença da agricultura familiar é predominante em produtos como o leite, as aves, os suínos, o milho, o feijão e fumo. A trajetória da agricultura familiar na Região Sul ilustra tanto as dificuldades como a capacidade de resistência e potencial deste segmento. Agricultores capitalizados, de transição e descapitalizados são, antes de tudo, expressões sociais de como cada um pode, a partir de condições (terra, meio ambiente, cultura, etc.) historicamente herdadas, acessar as novas oportunidades abertas pela política de crédito rural dos anos 70 e enfrentar as transformações institucionais e tecnológicas que marcaram a agricultura brasileira a partir do final dos anos 60. Como resultado das transformações na base técnica e no marco político-institucional conformou-se uma profunda diferenciação social no campo, com a criação inclusive de novas categorias sociais e novas formas de representação política (novo sindicalismo rural, movimentos sociais, como o MST e o MAB, reforço das estruturas tradicionais como a CONTAG, etc.) (BUAINAIN; ROMEIRO, 2000, p. 6).

De acordo com Schneider (2003) conceito de agricultor familiar surgiu na década de 90 em substituição aos conceitos de colonos, trabalhadores rurais ou pequenos agricultores, no sentido de superar algumas imprecisões que estes conceitos carregavam, ou seja:

Em face dos desafios que o sindicalismo rural enfrentava nessa época, tais como os impactos da abertura comercial, a falta de crédito agrícola e a queda dos preços dos principais produtos agrícolas de exportação, a incorporação e a afirmação da noção de agricultura familiar mostraram-se capazes de oferecer guarida a um conjunto de categorias sociais, como os assentados, arrendatários, parceiros, integrados a agroindústrias, entre outros que não podiam mais ser confortavelmente identificados com as noções de pequenos produtores ou simplesmente trabalhadores rurais. (SCHNEIDER, 2003, p. 31).

Paralelamente ao debate conceitual, a dimensão socioeconômica da agricultura familiar torna-se visível e institucionaliza-se com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) o qual passa a produzir inúmeros levantamentos e estudos sobre o tema. Aliás, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criado em 2003, adentra o cenário da agricultura brasileira, integrando os setores até então discriminados ou excluídos (agricultores familiares, assentados dos projetos de reforma agrária, comunidades nativas, agricultores extrativistas, etc.), já que o Ministério da Agricultura, historicamente, sempre representou um espaço de negociação, formulação e implementação de políticas públicas afeitas aos interesses e especificidades do setor patronal.

Dentre os documentos produzidos pelo MDA, há o registro de que o Brasil possui 4,8 milhões de estabelecimentos rurais, destes, cerca de 4,1 milhões são estabelecimentos de agricultura familiar (84% do total), responsáveis por 77% dos empregos rurais e 60% da produção de alimentos do país. Em 2003, segundo estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), as cadeias produtivas da agricultura familiar responderam por 10% do PIB brasileiro, o que equivale a R\$ 157 bilhões, em valores daquele ano. Considerando que o conjunto do agronegócio nacional foi responsável, no mesmo ano, por 30,6% do PIB, fica evidente o peso da agricultura familiar na geração de riqueza do país. Concretamente, segundo o mesmo estudo, cerca de um terço do “agronegócio” brasileiro é tributário da produção agropecuária realizada por agricultores familiares. A agricultura familiar é responsável hoje no Brasil por cerca de 40% do Valor Bruto da Produção agropecuária, 30% da área agrícola total e pela produção dos principais alimentos que compõem a dieta da população: 84% da mandioca, 67% do feijão, 54% da bovinocultura de leite, 49% do milho, 40% das aves e ovos e 32% da soja. Além disso, tem uma participação fundamental na produção de 12 dos 15 produtos que impulsionaram o crescimento da produção agrícola nos últimos anos. Em toda a década de 90, a agricultura familiar teve um aumento de produtividade maior do que a patronal; pois, entre 1989 e 1999, aumentou sua produção em 3,79%. No mesmo período, a agricultura patronal obteve uma perda de renda menor (2,56%), mas aumentou sua produção em apenas 2,6%. E este desempenho da agricultura familiar, é importante destacar, tem ocorrido sem que haja um acesso ao crédito proporcional a sua participação na produção. Responde por 37,8% da produção, mas consome apenas 25,3% do crédito, enquanto a agricultura patronal responde por 61% da produção e tem 73,8% do crédito. Do total de 4,1 milhões de famílias de agricultores familiares, estima-se que cerca de 1,6 milhão está na linha de pobreza. Dos 72 milhões de brasileiros que vivem em situação de insegurança alimentar leve, cerca de 15,4 milhões vivem no meio rural

(PNAD/IBGE 2004). E dos 14 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar grave, aproximadamente 3,5 milhões residem na zona rural. Esses números já seriam suficientes para justificar a construção de políticas públicas capazes de gerar uma dinâmica sustentável de desenvolvimento no setor rural, reduzir a desigualdade social, gerar renda e empregos de qualidade e produzir alimentos saudáveis para a população brasileira. Investir na agricultura familiar, portanto, não tem nenhum caráter assistencialista, mas consiste, isso sim, no reconhecimento de que se trata de um setor estratégico para o desenvolvimento do Brasil (MDA, 2006, p. 26).

De acordo com trabalho de Schneider (2004) são identificadas as vantagens da agricultura familiar para a sociedade: a) constitui-se numa categoria social predominante no rural brasileiro; b) com capacidade de garantir a segurança alimentar e gerar excedentes (papel das políticas públicas vinculadas a crédito, pesquisa, etc.); c) por ser baseada no uso do trabalho familiar consegue produzir alimentos com custos mais baixos (resolve-se o problema da renda da terra, a produção é realizada sem mais-valia – não há lucro, transfere renda para outros setores da economia); e d) é capaz de se integrar de forma dinâmica e diversificada aos demais setores da economia (por exemplo agroindústrias, etc.).

Almeida (2005) registra que o público-meta - não exclusivo – da extensão devem ser os agricultores familiares. Muito mais que um segmento econômico e social claramente delimitado, a agricultura familiar deve ser percebida e definida como um valor. O apoio que recebe vem das conseqüências que seu desenvolvimento pode propiciar: melhores condições de vida, desenvolvimento sustentável, luta contra a exclusão e a pobreza. Existe, na verdade, na agricultura familiar, alguns atributos cuja natureza envolve a adesão a valores éticos e morais que dão – ou poderão dar – coesão à ação extensionista. Mais do que isso, a agricultura familiar é vista como o segmento social e produtivo capaz de contrabalançar a tendência tão própria à sociedade de desvalorizar o meio rural como lugar em que é possível construir melhores condições de vida, de encará-lo como o local em que permanecem aqueles que ainda não enveredaram pela “aventura industrial urbana”, “modernizadora e civilizatória”. A Agricultura familiar deve ser vista como portadora dos valores ligados à cidadania, como meio principal de construção daquilo que na sociedade é visto como uma contradição nos termos: a cidadania no campo.

Segundo Mior (2005), diferentemente da agricultura patronal, a produção familiar se constitui numa estrutura social altamente flexível, no que diz respeito a suas formas de organização da produção, podendo chegar aos extremos da monocultura ou da policultura. No

Brasil, o debate sobre o desenvolvimento rural está ligado ao papel da agricultura familiar, em especial sua reinserção socioeconômica.

Sob o aspecto normativo há que salientar o enquadramento que a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário determina para o agricultor familiar, servindo de parâmetro para o benefício do PRONAF: possuir pelo menos 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária; deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até 6 módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária); explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes; residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo e possuir renda familiar anual de até R\$ 60.000,00.

A efetiva consolidação da agricultura familiar se expressa na promulgação da Lei nº 11.326 de 24 de Julho de 2006, a qual estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, cujo artigo fundamental está transcrito abaixo:

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III- tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família

No presente trabalho, considerar-se-á como conceito de agricultura familiar, aquele contido neste arcabouço jurídico; pois nele, a mesma passa a ser reconhecida como um segmento produtivo. Além disso, garante a participação dos agricultores na formulação e implementação de políticas fundamentais (como a Previdência Social, por exemplo); bem como os órgãos governamentais passarão a adotar esta formulação com o intuito de aplicar outras medidas em benefício desta categoria.

### 3.3 Políticas públicas para a agricultura familiar

Dentre os acontecimentos marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro, no período recente, pode-se destacar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares -, que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. De um modo geral, se pode dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal. Deve-se lembrar, por exemplo, que até esta época, os pequenos agricultores eram enquadrados como “mini-produtores” pelas normas do Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, o que fazia com que tivessem que disputar recursos com os grandes proprietários, que historicamente foram os principais tomadores de crédito para agricultura (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004, p. 21).

A partir de estudos realizados conjuntamente pela FAO/INCRA, passa-se a construir com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, é estabelecido um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos grupos de agricultores familiares. Sabe-se que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do Pronaf.

A partir de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem ao Pronaf, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28/7/96. Desse ano em diante, o programa tem se firmado como a principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares.

Segundo o Manual Operacional do Pronaf, trata-se de um programa que visa o fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares.

Nos últimos anos, o programa tem sofrido mudanças, pois persistem algumas distorções que precisam ser continuamente corrigidas. Em março de 2008, o Pronaf sofreu uma importante reformulação, excluindo do seu enquadramento para fins de financiamento os grupos de produtores familiares de mais altas rendas anuais. Essa reformulação ocorreu porque os financiamentos concedidos a esses grupos estavam servindo para reproduzir a lógica de produção do modelo agrícola vigente no País, o qual se encontra atrelado à utilização dos chamados insumos modernos, os quais apenas os produtores com rendas mais vantajosas têm acesso. Dessa forma, a expansão e a capilaridade que adquiriu o programa no país começaram a mostrar sinais de esgotamento com relação a sua sustentabilidade. Essa situação está principalmente configurada no binômio soja-milho, e tal estrutura vem, assim, aumentando a dependência econômica e social dos agricultores familiares desse padrão de desenvolvimento agrícola. A medida entrou em vigor a partir do Plano Safra 2008/2009 e teve considerável impacto, uma vez que os principais beneficiários do Pronaf foram, até então, exatamente esses grupos de agricultores familiares. Os grupos de baixa renda ampliaram suas vantagens com relação ao modelo dominante, apostando preferencialmente numa agricultura sustentável e diversificada, quando da utilização desse apoio institucional (FAUTH, 2008).

## 4 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AGRICULTURA FAMILIAR

Após expor algumas referências sobre agricultura familiar; procurar-se-á, neste capítulo, relacionar tal categoria com a problemática da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Esta proposição irá de encontro a um dos objetivos específicos expostos neste trabalho. Antes porém, tendo em vista que, historicamente, os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar, será abordada a trajetória das políticas agrícolas no âmbito mundial e sua relação com a construção da segurança alimentar nos países desenvolvidos.

### 4.1 O conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN)

A expressão Segurança Alimentar e Nutricional (doravante SAN) foi, primeiro elaborada em encontro do Fórum Brasileiro de SAN, em 2003, e posteriormente aprovada na II Conferência Nacional de SAN realizada em Olinda, em 2004. Ela recolhe contribuições aportadas pelos movimentos sociais e governos ao longo do processo de desenvolvimento da noção no Brasil. Assim definida, a SAN, converte-se em objetivo público, estratégico e permanente, características que a colocam entre as categorias nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país (MALUF, 2007).

*Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis - II Conferência Nacional de SAN. Olinda, 2004 (MALUF, 2007, p. 17).*

É peculiar da formulação brasileira o acréscimo do adjetivo “nutricional” à expressão consagrada internacionalmente como “segurança alimentar”. O propósito foi interligar os dois principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no Brasil, que são o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a perspectiva intersetorial que orientou a construção do enfoque da SAN entre nós. A segunda peculiaridade é englobar numa única noção – Segurança Alimentar e Nutricional – duas dimensões, de fato inseparáveis, que são a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens.

Os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar por motivos de ordem ética, econômica e política, e esta questão influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade. O estabelecimento de relações entre a questão alimentar e nutricional e os processos de desenvolvimento possui antiga e rica tradição, inclusive no Brasil. Essa tradição foi inaugurada, entre nós, pela abordagem de Josué de Castro, cujo pioneirismo incluía, justamente, a relação entre o biológico e o social que se manifesta na fome, para ele, um produto do subdesenvolvimento. Embora influenciado pela visão do “círculo vicioso da pobreza” – a doença reduz a produtividade e, portanto, causa miséria e desnutrição -, Castro ultrapassa os limites da dimensão econômica e coloca a fome como um problema ético (MALUF, 2007, p. 24).

#### 4.2 Políticas agrícolas mundiais e segurança alimentar

Esta seção descreve a trajetória das políticas agrícolas dos Estados Unidos e Europa, buscando relacioná-las com a conquista da segurança alimentar naqueles países.

Num primeiro momento, segurança alimentar para estes países, ou *food security*, significou assegurar a estabilidade do abastecimento alimentar por meio da sustentação da produção doméstica daqueles alimentos considerados estratégicos, em conjunto com a administração de estoques com intenção preventiva, complementando o abastecimento interno por meio do comércio internacional (MALUF, 2007, p. 34).

As políticas agrícolas dos EUA e européia registram, historicamente, um envolvimento com a segurança alimentar a partir da Grande Depressão nos anos 30 e no período pós-Segunda Guerra Mundial (BECKER, 1994, p. 93). Observa-se ainda, que a noção de segurança alimentar sofreu modificações no decorrer do tempo.

Inicialmente, nos EUA, os fatores equilíbrio agrícola, sanidade dos alimentos e assistência alimentar constituíram a tônica das referências para a construção da política de segurança alimentar. Durante a Segunda Guerra Mundial e logo após o seu término os Estados Unidos experimentaram um crescimento em sua economia. O avanço tecnológico aumentou a produtividade agrícola, gerando excedentes, os quais são demandados pela Europa em reconstrução. Após o conflito, com a implementação do Plano Marshall, a economia européia reergue-se, diminuindo as importações dos produtos americanos. Neste momento, a questão alimentar assume um caráter de segurança nacional na Europa.

Em 1948, são promulgadas periodicamente leis agrícolas e concomitantemente leis alimentares como a Lei da Refeição Escolar (1946), a qual estimulava a destinação de excedentes da produção agrícola, visando a melhoria da condição nutricional de crianças pobres. Após, em 1954, a Lei de Desenvolvimento do Comércio Agrícola e de Ajuda (Public Law, PL 480) propõe uma política comercial de doações e financiamento para países pobres através de programas humanitários. Tal política trouxe como conseqüências a distorção dos mercados, recriando hábitos de consumo, desestruturando os sistemas locais de produção e atuando como instrumento político. Nos anos 60, implanta-se a Lei do Vale Alimentação (Food Stamp Act, 1964) que institucionalizou o maior programa mundial de ajuda direta a famílias e indivíduos incapazes de adquirir alimentos por seus próprios meios.

Na década de 1980, os EUA fizeram uso explícito da noção de segurança alimentar para denominar uma política pública com a edição da Lei de Segurança Alimentar (Food Security Act, 1985; Food Security Improvements Act, 1986). Neste momento, reformula-se novamente o conceito de segurança alimentar, ou seja, compreendendo a formação e a gestão de estoques governamentais de alimentos (escassez eventual e regulação dos preços ao consumidor), e a adoção de programas alimentares voltados a populações carentes e aspectos nutricionais. Tal significado ajustava-se à reorientação da política agrícola estadunidense na direção de ampliar a competitividade e reduzir os preços agrícolas, via liberalização dos mercados, e expandir a demanda interna e as exportações (MALUF, 2007, p. 37).

A era liberalizante passa a exibir um significado comum entre governantes, organismos internacionais e as grandes corporações e empresas alimentares: (a) intensificar a produção mesmo que com impactos sociais e ambientais negativos e expandir o comércio internacional em benefício dos países e setores econômicos mais produtivos (food security); (b) regulamentar os fatores que afetam a segurança dos alimentos (food safety); (c) adotar amplos programas alimentares ou de suplementação de renda para os segmentos sociais mais carentes. Tal concepção materializa-se pela instituição, durante o governo Bush (2002), da Farm Security and Rural Investment Act, conhecida como *Farm Bill*. Em lugar da segurança alimentar, retorna-se à ênfase com a “segurança da atividade agrícola”, substituindo a sustentação dos preços agrícolas por um programa de manutenção da renda dos agricultores (MIELITZ, 2003).

Na Europa, conforme referido anteriormente, com o Plano Marshall (1946) ocorre o financiamento da reconstrução no pós-guerra e a segurança alimentar passa a ser vista como fator de segurança nacional. Entre 1950 e 1955, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, República Federal da Alemanha, França e Itália; iniciam a integração para o setor agrícola criando uma

agência para a agricultura com os objetivos de controle da produção, fixação de preços e supressão gradativa de barreiras ao comércio. Estas discussões foram o embrião para o estabelecimento do Tratado de Roma.

Em 1957, com o Tratado de Roma estes seis países formam a Comunidade Econômica Européia (CEE) e após um período de transição o qual durou dez anos, a Política Agrícola Comum (PAC) foi adotada no ano agrícola de 1967/68.

No setor agrícola, o Tratado de Roma define os objetivos do mercado comum da seguinte forma: (a) aumentar a produtividade agrícola através de ações de fomento ao progresso técnico, da garantia de desenvolvimento racional da produção agrícola e da utilização otimizada dos fatores de produção, especialmente mão-de-obra; (b) assegurar à comunidade agrícola um padrão de vida mais justo, especificamente através do aumento da renda das pessoas envolvidas em atividades agrícolas; (c) estabilizar mercados; (d) garantir a disponibilidade de alimentos (segurança alimentar); e finalmente (e) garantir que os alimentos cheguem aos consumidores a preços razoáveis (BECKER, 1994, p. 97).

Por sua vez, os princípios básicos do PAC assentavam-se em: (i) unicidade do mercado, pelo qual todos os membros são tratados de forma igualitária no que diz respeito às normas de circulação de mercadorias, eliminando-se as restrições quantitativas e harmonizando-se gradativamente as regras administrativas e sanitárias; (ii) preferência comunitária pelo qual o atendimento das necessidades de produtos agrícolas de qualquer dos países participantes deve ser buscado prioritariamente entre os membros, recorrendo a outros países apenas em caso de insuficiência de oferta; e (iii) solidariedade financeira a qual determina que os custos de manutenção deverão ser assumidos pelos estados-membros de forma solidária através de um instrumento denominado Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA.

A criação do PAC deve ser entendida no contexto do seu surgimento, ou seja, no período após a Segunda Guerra Mundial quando a Europa sofre grave crise de abastecimento de alimentos, e em plena Guerra Fria, o que exacerbava o sentimento de instabilidade política. Neste contexto, a garantia de segurança alimentar passou a ser um objetivo fundamental, o qual conjugado à necessidade da regulação do fluxo migratório (visando à reconstrução urbana e industrial) direcionou a política no sentido de proporcionar aumento de produtividade e produção agrícolas (MIELITZ, 2003).

Assim, a segurança no abastecimento e a progressiva redução do custo da alimentação no orçamento familiar resultaram da conjunção de aumentos na produção e na produtividade agrícola e agroindustrial, elevação do poder de compra das famílias e regulação pública dos mercados agrícolas. No que se refere à regulação dos mercados, tal intervenção visava a

compatibilizar os objetivos de atenuar o impacto dos preços dos alimentos sobre o poder de compra das famílias, em simultâneo ao estímulo à produção visando a assegurar um bom padrão de vida aos agricultores. A proteção aos agricultores se devia também à tendência de os preços por eles recebidos crescerem mais lentamente que os preços em geral, incluindo os que os consumidores pagavam pelos alimentos processados (MALUF, 2007, p. 40). Diante deste quadro, caracterizado pela proteção e estímulo através de preços elevados, os objetivos de acréscimo de produtividade e produção agrícolas foram rapidamente alcançados e desde meados dos anos 70 importantes excedentes agrícolas passam a ser gerados, estocados e destinados ao mercado internacional. A Europa, que até então era consumidora das exportações agrícolas dos demais países, passa agora a ser concorrente na disputa por estes mercados. As crescentes exportações subsidiadas europeias deprimiam mais ainda os preços internacionais, levando à reação dos EUA e sérios prejuízos aos países exportadores agrícolas sem capacidade financeira (MILELITZ, 2003).

A análise das políticas agrícolas norte-americana e europeia demonstra que apesar de serem implementadas em diferentes épocas, seus objetivos eram semelhantes, ou seja, com ênfase ao protecionismo e de caráter produtivista. Seus resultados evidenciam sucessos quanto ao alcance das metas de produção e produtividade, superando as respectivas necessidades internas que sustentavam o argumento da segurança alimentar. Atualmente, estes países têm promovido reformas, substituindo antigas políticas de sustentação de preços agrícolas pela garantia de uma renda mínima aos agricultores por meio de transferências diretas de renda sem contrapartida proporcional em produto, preservando os modos peculiares de produção agrícola/alimentar e até estimulando a proteção ambiental.

#### 4.3 A produção de alimentos e a segurança alimentar no Brasil

No Brasil, durante as décadas de 80 e 90, vários autores introduziram a temática da oferta de alimentos e o problema da fome no Brasil. Destacam-se nesta época, Fernando Homem de Melo (A questão da produção e do abastecimento alimentar no Brasil, 1988) e Rodolfo Hoffmann (A insegurança alimentar no Brasil, 1994). Carvalho Filho (1995) discute estas questões analisando o comportamento da oferta agrícola no Brasil diante de diferentes cenários macroeconômicos. E apresenta como conclusão geral a necessidade de uma política de apoio à agricultura familiar:

Além das políticas diretamente voltadas para os problemas específicos da produção e da comercialização, são também relevantes para a segurança alimentar da população as ações que objetivem integrar mais agricultores ao sistema produtivo, principalmente aqueles que foram e estão sendo excluídos pelo processo de modernização da agricultura. (CARVALHO FILHO, 1995).

No início do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, vários trabalhos procuraram articular conceitual e programaticamente agricultura familiar e segurança alimentar. Historicamente, a evolução de preços das “culturas ditas modernas” (cana, café, soja) se mantém mais favorável que a das “culturas tradicionais” (mandioca, feijão) fazendo com que as últimas sejam menos atrativas ao grande capital e sua produção concentrada nas mãos da “pequena produção”. Daí a importância da agricultura familiar no provimento da cesta de produtos alimentares voltados para o abastecimento interno, pois um grupo expressivo de agricultores familiares consegue manter a produção de pequenos excedentes para a comercialização. Entretanto, sua inserção em mercados oligopsonicos, com preços altamente comprimidos, desestimula a ampliação da produção e do volume destes excedentes. Outro obstáculo para a ampliação da produção familiar, em contextos anteriores, era as dificuldades que o segmento enfrentava para ocupar espaços no mercado institucional (MEDAETS; PETTAN; TAKAGI, 2003).

Defrontando-se com os autores acima, Maluf (2007) enfatiza que:

A agricultura realizada em bases familiares possui duas peculiaridades. Ela possibilita, por um lado, a ocupação socialmente equitativa do espaço agrário e favorece a valorização das dimensões social, ambiental e cultural da produção agroalimentar, como é próprio do enfoque da SAN. As atividades agroalimentares de pequena escala são, ao mesmo tempo, grandes geradoras de ocupação e de renda e ofertantes de alimentos de qualidade e diversificados, tornando-as componente central de estratégias de desenvolvimento com equidade social e SAN. Por outro lado, as famílias rurais reúnem, em sua maioria, a condição de agricultores ofertantes de alimentos com a de pobres com acesso insuficiente aos alimentos, de modo que a promoção dessas famílias enfrenta, simultaneamente, os dois lados da equação da SAN, ou seja: a produção de alimentos é, ao mesmo tempo, fonte de renda e promotora de direitos dos indivíduos e fonte de oferta da mercadoria vital para a sociedade. (MALUF, 2007, p. 132).

Portanto, segundo o mesmo trabalho de Maluf, a questão da agricultura familiar deve ser abordada tanto pelo ângulo de garantir a essas famílias o acesso a alimentos suficientes e de qualidade, quanto pensar sua contribuição para o provimento da sociedade de produtos

agroalimentares com os mesmos requisitos de suficiência e qualidade. Valorizar esse papel da agricultura familiar implica enfrentar a mencionada questão dos preços agrícolas decrescentes combinada com estratégias de agregação de valor aos produtos agrícolas pelos próprios agricultores, sem desconhecer que as famílias rurais são pluriativas e recorrem a diversas atividades agrícolas e não-agrícolas para sua reprodução econômica. Note-se que a extensão da previdência social para essa parcela da população, além de instrumento de cidadania e de promoção das condições de vida, tornou-se fonte de recursos que viabiliza investimentos essenciais nos estabelecimentos familiares (MALUF, 2007, p. 133).

Maluf registra ainda que, o Plano de Safra da Agricultura Familiar no Brasil, impulsionado pelo Consea a partir de 2003, é um bom exemplo de apoio diferenciado. Em contraste com os planos convencionais voltados essencialmente para a grande produção, essa nova perspectiva levou à ampliação e diversificação das linhas de crédito (Pronaf) e, principalmente, inovou ao criar o PAA, com vistas a integrar o aumento da demanda por alimentos, impulsionado pelos programas públicos (o Programa Fome Zero entre eles), à produção da familiar carente de mercados (MALUF, 2007, p. 134).

#### 4.4 A construção do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA), sua operacionalização e estudos de avaliação produzidos

O presente capítulo descreverá a trajetória do programa baseado nos trabalhos de Mattei (2006<sup>a</sup>) e Muller (2007). Procurar-se-á extrair das referências acima, informações elucidativas quanto à gênese desta política pública, demonstrando assim o que Frey (2000) apresenta, quando subdivide uma política nas suas diversas etapas (formulação, execução e avaliação), caracterizando-a desta forma como um processo.

Sendo assim, segundo o trabalho de Muller (2007), os primórdios os quais denotariam o escopo do PAA remontam/remetem à eleição de Franco Montoro ao governo do estado de São Paulo (1983-1987). Havia planos de descentralização da merenda escolar, já que estas compras realizadas nos governos anteriores tratavam-se de fonte escusa de recursos dos administradores públicos de então. José Graziano da Silva critica este procedimento, sugerindo que as mesmas deveriam ser realizadas para estimular a agricultura familiar e consolidar os assentamentos da reforma agrária, pois possuíam dificuldades na comercialização dos seus produtos. Silva parte para o conhecimento de experiências

mundiais, tendo contato com uma iniciativa no estado da Califórnia, nos Estados Unidos, onde era estimulada a economia local através da compra dos alimentos produzidos pelas famílias dos agricultores (MULLER, 2007). Apesar deste conhecimento, o que se implantou efetivamente foi a descentralização da compra de alimentos gerenciada pelos diretores das escolas, os quais poderiam comprar a merenda dos fornecedores que lhes conviessem, ou seja, as redes convencionais de supermercados.

Na segunda metade da década de 80, a conquista de um número expressivo de prefeituras pelo Partido dos Trabalhadores, convoca as Universidades para colaborarem no debate sobre a questão/problemática alimentar (abastecimento) e a agricultura familiar. Os sistemas de abastecimento municipais são pesquisados e avaliados com intuito de melhorar o sistema dos varejões e sacolões, mercado que até então possuía uma relativa abertura aos produtos da agricultura familiar. Neste momento, a integração entre os atores - técnicos, movimentos sociais urbanos e rurais e sociedade civil – adquiriram experiências que vieram a fundamentar posteriormente a implantação do PAA.

Em 1991, após a derrota de Lula para Collor, forma-se o Governo Paralelo, ligado ao Partido dos Trabalhadores, e que formula o documento intitulado Política Nacional de Segurança Alimentar, organizado pelo próprio Lula e José Gomes da Silva, considerado o primeiro registro de uma política nesse sentido. O pioneirismo de tal documento evidencia-se, prevendo a necessidade de ações de fomento à produção agroalimentar e de comercialização da produção, descentralização varejista e combate à fome com ações emergenciais. Apresentou-se, neste mesmo documento, a inovação de um Conselho vinculado diretamente à Presidência da República, incumbido de tratar questões relativas à segurança alimentar nacional. Trata-se da gênese do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o qual foi implantado a partir de 1993. Entretanto, neste interregno, houve avanços nas discussões, amadurecimento nas questões de segurança alimentar e agricultura familiar nos campos da política agrícola, de forma que em 2001, quando da elaboração do esboço do Projeto Fome Zero (PFZ), já havia claramente uma vinculação entre estes aspectos. Estas idéias foram sistematizadas e serviram de base para formulação, em 2000 e 2001, de um documento seminal - *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. A elaboração desse documento contou com a participação de movimentos sociais, organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos e especialistas em questões de segurança alimentar e foi organizado por José Graziano da Silva. O PFZ tem como eixos centrais a questão das (I) definições de segurança alimentar e fome, (II) a avaliação de programas já existentes que tratam deste tema, (III) a definição do público a ser

beneficiado e, por fim, (IV) as propostas de políticas de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, o Projeto Fome Zero é incorporado como programa do governo. Como presidente, Lula anuncia em seu discurso de posse a intenção de dar prioridade ao combate à fome através do agora Programa Fome Zero. Institui-se um Grupo de Trabalho Conjunto entre FAO, BID e BIRD e a equipe do Governo de Transição e nele discutem-se os arranjos institucionais, a agricultura familiar e a expansão do acesso à alimentação adequada. O Grupo de Trabalho conclui que o PFZ sugere uma abordagem combinando a questão da produção de alimentos por parte da agricultura familiar com a demanda gerada pelo estímulo ao crescimento do consumo de alimentos. Segundo Muller (2007), avaliou-se necessária uma revisão nos instrumentos do PRONAF, já que os movimentos apontavam como reivindicação pontual a questão crédito, demonstrando não terem absorvido a importância do novo papel que lhes estava sendo atribuído dentro do novo contexto do rural brasileiro.

Institui-se, logo em seguida, o Consea e o MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar) que tinha como ministro José Graziano da Silva. O MESA apresentando como função principal articular o PFZ e todas as políticas que o envolviam e o Consea como órgão consultivo do Presidente da República que emite pareceres sobre temas de segurança alimentar. O documento *Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário ao Plano de Safra 2003/2004*, formulado pelo Consea lança as bases para que as ações referentes à agricultura familiar, propostas no PFZ no que se refere à subvenção do consumo de alimentos, fossem integradas à estratégia de segurança alimentar e desenvolvimento agrário. Neste momento, entra no cenário a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e criada em 1990, com a fusão da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e de Companhia Brasileira de Financiamento da Produção (CFP). Tal instituição havia passado por um desmonte de seus armazéns, recursos humanos e inclusive de seu papel no abastecimento - retoma sua importância na operacionalização de compra de alimentos, através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). O documento é avaliado pelo Presidente, sendo devidamente aprovado para ser posto em prática. Neste momento, inicia-se o processo de elaboração e implantação do PAA. Superam-se os obstáculos iniciais a sua implementação, principalmente quanto à Lei Nº 8666/93 (conhecida como Lei das Licitações, que regula as compras e os contratos públicos), através da inserção dos pontos do programa numa Lei que trata da

repactuação e alongamento das dívidas oriundas do crédito rural, principalmente de compromissos vinculados ao Pronaf. Sendo assim, o programa inicia suas aquisições em 2003.

No primeiro ano de atividade, o PAA teve um orçamento de 400 milhões de reais e começou suas operações efetivamente apenas em agosto de 2003. Em função do calendário agrícola, que já estava bastante adiantado, não era mais possível a realização de um grande número de contratos e movimentações. Somam-se a isso, as dificuldades que as entidades, organizações e sindicatos não conseguem captar rapidamente a sua operacionalização, devido à necessidade de formalização de propostas, contratos, previsão de entrega dos produtos e uma série de exigências burocráticas.

Em 2004, o MESA é extinto passando o programa para a alçada do recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Cabe registrar, num primeiro momento, que muitos dos mecanismos de aquisição desenvolvidos no âmbito deste programa têm, como referência, modalidades de operação comercial e financeiras já praticadas em diferentes momentos, no contexto histórico da política agrícola brasileira. A Cédula de Produtor Rural (CPR), instrumento que oficializa a relação agricultor familiar e público beneficiário, foi criada pela Lei nº 8.929 de 22/08/94, e implantada pelo Banco do Brasil, sendo aprovada pelo Congresso Nacional e transformada, pelo Governo Federal, em lei. Este instrumento foi baseado nas cédulas de crédito rural e industrial, instituídas através do Decreto Lei nº 167 de 14/02/67, e do Decreto Lei nº 413 de 09/01/69. A CPR apresenta, dentre as principais vantagens, como forma de financiamento do produtor rural: a possibilidade de aumento da rentabilidade mediante obtenção de recursos fora do período de liberação de recursos oficiais (ocasião em que os preços dos insumos e serviços utilizados têm uma elevação em razão do aumento da demanda) bem como oferece ao mercado de crédito agrícola um instrumento simples, eficaz, com baixo custo operacional e com sólidas garantias para as partes envolvidas (MASSUQUETTI; MIELITZ, 1999). As Aquisições do Governo Federal – (AGFs), o Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda (EGF – COV), o PRÉ-EGF (entre outras) foram, através do PAA, adaptadas às características do público da agricultura familiar. Tal política enquadra-se, assim, no que MASSUQUETTI; MIELITZ (1999) denominam: *o novo padrão de financiamento da agricultura brasileira*. E surge como instrumento de política agrícola que complementa as ações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Dado este contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar trata-se de um instrumento de política pública, criado pelo Governo Federal e instituído pelo

artigo 19 da Lei nº 10.696 e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, ambos de 2 de julho de 2003, com a finalidade de *“incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”*. O PAA envolve a articulação de vários ministérios, entidades governamentais, governos estadual e municipal bem como a sociedade civil organizada. É dirigido por um comitê gestor integrado pelos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Desenvolvimento Agrário (MDA); Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Fazenda; Planejamento; Orçamento e Gestão. Seus recursos têm origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, coordenados e disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Participam somente agricultores familiares com enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com um limite de aquisição de até R\$ 3.500,00/agricultor/ano e os preços de referência são fixados pelo grupo gestor do PAA ou homologados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Enquanto agricultor familiar, a identidade deste ator é assegurada por meio do documento Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitido por entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tais como órgãos oficiais de extensão rural ou sindicatos de trabalhadores rurais.

Cabe salientar, no que se refere ao regime jurídico-administrativo brasileiro, que o PAA está dispensado do rito da Lei nº 8.666/03 (conhecida como a Lei de Licitações), simplificando assim o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar.

As aquisições são efetuadas através de seis diferentes mecanismos: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF), Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL). Os quatro primeiros mecanismos são executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), por meio de convênio estabelecido com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os demais são operacionalizados pelo próprio MDS através de convênios estabelecidos com os governos estaduais e municipais.

A operacionalização deste instrumento se dá pelo estabelecimento da relação entre o agricultor familiar e o público beneficiário, num processo de “doação simultânea”; ou seja, um grupo formal de agricultores familiares (através de associações e/ou cooperativas) estabelece um acordo de fornecimento de alimentos para um ou mais grupos de consumidores

(populações em situação de risco alimentar, hospitais, entidades beneficentes e ainda para a merenda escolar na rede pública de ensino), definindo produto, tipo, qualidade, quantidade, valor, período e cronograma de entrega. A proposta, denominada Cédula do Produtor Rural (CPR), é apresentada pelos agricultores, devendo ser assinada também pelos consumidores que, assim, atestam estar cientes e de acordo com as condições estabelecidas. Por sua vez, o Conselho Municipal (ou Estadual) de Segurança Alimentar e Nutricional endossa a proposta, assegurando que os consumidores beneficiários configuram uma população sob risco alimentar e/ou nutricional. Com a CPR aprovada, a Conab deposita o valor correspondente à mesma em uma conta específica vinculada à organização dos fornecedores (associação, cooperativa, etc.). Estes, à medida que vão comprovando a entrega dos produtos (via Termo de Aceite dos consumidores e notas fiscais encaminhadas à Conab), recebem autorização para realizar os saques correspondentes. O acesso à parte dos recursos contratados pode se dar antes do começo das entregas, desde que a CPR Especial traga em si a justificativa para tanto. Assim, um grupo de agricultores pode obter recursos que permitam a aquisição de matérias-primas e insumos necessários para desencadear ou otimizar o processo produtivo dos alimentos (SCHMITT, 2005; SOARES, 2005).

Após a criação do PAA, em julho de 2003, já em 2005 começam a ser discutidos os primeiros resultados gerados pelo programa. Schmitt (2005) apresenta uma análise dos exercícios 2003 e 2004, salientando que esta ação sinaliza um novo estágio no que se refere às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, particularmente no que diz respeito à questão da comercialização em sua relação com as temáticas do abastecimento e da segurança alimentar. Ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, o PAA cria as condições necessárias para que o Estado possa atuar no mercado de produtos agrícolas, exercendo não apenas um efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado para os agricultores familiares, buscando reforçar sua autonomia em relação aos chamados “atravessadores” e fortalecendo sua posição frente aos diferentes agentes de mercado. Ao possibilitar a aquisição, sem licitação, por meio do mercado institucional, de produtos destinados à formação de estoques estratégicos e ao atendimento a populações em situação de risco alimentar, o PAA também passa a promover a estruturação de novos circuitos de abastecimento agroalimentar, ligando agricultores familiares (produtores) a grupos sociais em situação de risco alimentar (consumidores), reforçando a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais, tanto em nível local como num espaço territorial mais abrangente. Coloca-se em prática, por meio do programa, uma nova abordagem no que diz

respeito às compras governamentais, que irão se constituir enquanto um instrumento de fortalecimento da cidadania e promoção do desenvolvimento (SCHMITT, 2005).

Delgado (2005) registra que os passos iniciais de concepção e implementação do PAA em 2003 convergiram para a construção da estratégia conjugada de fomento produtivo à agricultura familiar e de assistência alimentar às populações em situação de risco. Salienta que um aspecto que muitas vezes não é considerado nas análises sobre o PAA – além do apoio à produção para o autoconsumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo – são os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Isso tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos pólos da Conab quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais através dos convênios firmados pelo MDS com os estados e as prefeituras municipais. Havendo casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários. Nestes trabalhos são citados exemplos do Piauí (rapadura), Rondônia (feijão) e São Paulo (milho e feijão); onde os preços reagiram com o anúncio das compras e os agricultores familiares puderam vender seus produtos no mercado por um preço muito mais remunerador, ou seja, a renda do agricultor foi garantida pela divulgação do programa. Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vem contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das normas de classificação, acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos. Outro aspecto positivo a se destacar é o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo, fatores que extrapolam para o comércio local. Há registros da estruturação de agricultores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA. Não obstante esses avanços, cumpre destacar ainda a perspectiva de integração das demais ações de segurança alimentar e nutricional inerentes ao programa, em especial no resgate e preservação dos costumes, dos hábitos e das culturas regionais. O intercâmbio desses valores a favor da consolidação da diversidade regional também pode ganhar impulso quando se leva em conta que os produtos adquiridos e doados pelo PAA estão isentos dos impostos que incidem sobre a circulação de mercadorias.

Mattei (2006) procurou identificar e analisar elementos de impacto do PAA em municípios do Extremo-Oeste catarinense (São Miguel do Oeste, Guaraciaba e Dionísio Cerqueira), delimitando os efeitos gerados pelo mesmo sobre os atores envolvidos na comercialização de produtos da agricultura familiar, avaliando o desenho institucional do

programa e debatendo o potencial de mercado gerado pelas compras públicas. Do ponto de vista da renda, verificou que em todos os municípios pesquisados é importante o impacto do programa sobre o nível de renda dos agricultores, sendo que muitos foram categóricos em afirmar que a renda agropecuária aumentou após a implementação. Quanto à produção, notou que a maior parte dos agricultores afirma que houve um estímulo à ampliação da cesta de produtos agropecuários. Em relação à tecnologia utilizada pelos agricultores, verificou que a maioria fez melhorias tecnológicas no sistema produtivo. Os membros das organizações da agricultura familiar local ficaram sabendo do programa através das administrações municipais, dos meios de comunicação locais e dos sindicatos. O ingresso ocorreu porque é mais fácil vender os produtos pela garantia da venda e pelos preços ofertados, pois se revelaram mais atrativos. Atentou para o fato de, caso o programa seja desativado, haverá reflexos sobre a comercialização direta com as entidades socioassistenciais. Registra que os agricultores foram unânimes em afirmar que os preços praticados pelo PAA cobrem os custos de produção para todos os produtos comercializados e que durante o processo de comercialização usam embalagens próprias, inclusive com rótulos, sendo que o transporte dos produtos é feito de forma coletiva e individual entre os associados. Sob o aspecto de dinamização das economias locais, o autor afirma que programa gera a possibilidade concreta da receita financeira permanecer nos municípios, induz as autoridades municipais a apoiar o programa e gera efeitos diretos e indiretos sobre a economia, ao mesmo tempo em que propicia a oportunidade de valorização dos produtos locais. O processo de definição dos preços, por sua vez, também funciona como um instrumento de adesão ao programa, pois em todos os casos pesquisados observou-se que o patamar fixado supera os custos de produção e compete com os preços praticados pelos comerciantes locais, fato avaliado positivamente pelos agricultores familiares. Os critérios de definição dos preços dos produtos obedeciam a um levantamento dos mesmos nos supermercados locais, a partir do qual se elaborava uma média para cada produto. De um modo geral, avaliou-se que os preços superavam os custos de produção, sendo avaliados positivamente pelos agricultores, comparativamente aos preços praticados pelos comerciantes locais. Além disso, o pagamento era feito logo após a entrega dos produtos, possibilitando ao agricultor um fluxo financeiro contínuo.

Rocha et al (2007) ao discutir os principais resultados da pesquisa de avaliação do PAA, como parte de um estudo comparativo de análise dos impactos socioeconômicos em três municípios do estado da Bahia registra/destaca que o programa além de contribuir para reduzir a dependência dos agricultores em relação aos intermediários, funciona como um mecanismo de sustentação de preços dos produtos agropecuários. A garantia de preço dado

pelo programa foi avaliada pelos agricultores como um fator positivo, especialmente quando se considera a forte oscilação dos preços regionais. Além disso, estes preços ofertados pelo programa cobrem os custos de produção. Com o PAA as compras podem ser feitas a preços próximos da realidade vivida pelos mercados locais, contribuindo para garantir a remuneração do agricultor familiar. Os autores ressaltam também o potencial do programa em contribuir para o processo organizativo dos agricultores familiares, na medida em que estimula a formação de cooperativas e exige dos agricultores documentação adequada. Concluem acreditando que o PAA é um instrumento de política pública com grande potencial de fortalecimento da agricultura familiar.

Martins e Cavalcanti (2007) avaliando o impacto da execução do PAA no estado do Rio Grande do Norte, revelaram/constatarem, através dos dados primários coletados pela pesquisa de campo nas diferentes regiões daquele estado, os impactos econômicos do programa mediante a verificação das diferenças na renda auferida pelos participantes, mais elevadas em relação àqueles que não participam do mesmo. Revelam, ainda que apresentou relevância as transformações nos sistemas produtivos, tais como: o plantio de novos produtos, a utilização de tecnologias, a ampliação da área, etc. Os impactos nos sistemas produtivos foram a diversificação e a expansão da área. Quanto às formas de organização e participação não produziu efeitos significativos. Quanto ao impacto nos preços, houve elevação dos preços agrícolas em face dos preços pagos, ou simplesmente anunciados pelo PAA. Os beneficiários do programa entendem que os preços pagos remuneram os custos de produção, em comparação com a remuneração dos produtos não comercializados para o programa. O PAA contribui de forma importante para o dinamismo das economias locais. Os preços regionais pagos ao agricultor são positivamente influenciados pelo PAA e são significativas as indicações que a remuneração proporcionada é adequada aos custos de produção em contraposição aos canais tradicionais.

Michellon e Doretto (2007) avaliando os impactos econômicos, sociais e culturais do PAA no Paraná verificaram que o programa permitiu que os agricultores pudessem realizar o planejamento da produção e a introdução de novos produtos (diversificação) na pauta das lavouras conduzidas no estabelecimento agropecuário, o avanço do associativismo e a expansão dos produtos da agroindústria. Os agricultores foram enfáticos em afirmar que a garantia de mercado e de preços para os produtos agropecuários foram de fundamental importância para a manutenção da renda nas unidades produção. O programa possibilita a expansão da produção já existente, agroindustrialização da produção (com selo de identificação por agricultor e por produto – rotulagem). Consciência da necessidade de

entrega de produtos de boa qualidade. Eliminação do atravessador, fortalecimento da agricultura familiar e aumento do nível tecnológico, também foram destacados.

Müller, Fialho e Schneider (2007) em trabalho o qual são analisados os efeitos do PAA sobre os mecanismos de comercialização de produtos da agricultura familiar em municípios selecionados do estado do Rio Grande do Sul, indicam que o programa vem conseguindo promover formas de acesso dos agricultores familiares aos mercados, tendo se tornado um mecanismo importante para as famílias e suas organizações que conseguem escoar sua produção por este caminho e atender ao abastecimento da demanda local e regional. E ainda destacam que o PAA vem promovendo novas formas de articulação e gerando inovações que tanto os atores sociais como as instituições envolvidas ainda não conheciam. Foi constatado que o acréscimo na renda com o PAA é muito pequeno. O estudo permitiu constatar que o maior envolvimento de associações, cooperativas, organizações não-governamentais contribui para resultados positivos e em consonâncias com os anseios dos atores envolvidos no processo.

## **5 A CONSTRUÇÃO DO PAA NO PLANALTO NORTE CATARINENSE : O PROTAGONISMO DA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA REGIONAL DE PEQUENOS PRODUTORES DE MAFRA (COOARPA)**

A implementação do PAA no Planalto Norte catarinense remonta a segunda metade dos anos 1990 com a implantação do Banco Nacional da Agricultura Familiar (doravante BNAF) em 1997. Esta entidade apresentava como proposta “*viabilizar a apropriação crítica de recursos tecnológicos e informações estratégicas para o desenvolvimento rural, a melhoria da qualidade de vida, trabalho e produção da agricultura familiar*” (BNAF, 1997). Portanto, não era um banco de crédito, mas essencialmente de fomento agropecuário, de recursos tecnológicos, de assessoria técnica ao agricultor, desenvolvendo formas de relacionamento entre a produção científica e o novo rural brasileiro, recebendo a produção agropecuária, colocando os produtos da agricultura familiar no mercado e informando preços (articulação com instituições na comercialização). Além de Mafra, foram contemplados com agências, outros quatro municípios no Brasil (que funcionaram como um projeto-piloto): Frederico Westphalen (no Rio Grande do Sul), Silvânia (em Goiás), Araçuaí (em Minas Gerais) e Mossoró (no Rio Grande do Norte).

O BNAF foi um dos projetos desenvolvidos pela Fundação Lyndolpho Silva (alusão a um dos pioneiros dos movimentos sociais no campo e fundador da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB, nos anos 50 e 60), e trata-se de uma entidade civil, com caráter técnico-científico, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial vinculada à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (BNAF, 1997). Além de ser, na sua concepção, fruto do melhor estilo da velha tradição foquista dos militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB) tal empreendimento trata-se do que Nelson Giordano Delgado classificou de *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural*, pois tal iniciativa fazia parte de um convênio entre a própria CONTAG e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). É interessante assinalar que o advento desta instituição naquele novembro de 1996, em Mafra, é concomitante com os primórdios da construção/discussão e implantação do Pronaf em julho do mesmo ano. Quando da sua implantação no município, o BNAF formalizou mais de 38 associações/grupos de agricultores familiares (entre 1996 e 1998). Mesmo já formalmente extinta, tal instituição ainda é referência na comercialização dos produtos da agricultura familiar na região.

Entretanto, nem todos estes grupos se consolidaram, a instabilidade das políticas agrícolas no período e a consequente falta de recursos, determinaram o desestruturamento de diversos grupos/associações. Em Mafra, a permanência de determinados grupos deveu-se, entre outros fatores, ao decisivo comprometimento do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Prefeitura. Algumas associações se consolidaram como Novo Rumo (laticínios), Hable (ovos), Apromel (mel) e Portal Verde (conservas); todas, inclusive, com registro nos órgãos de Inspeção de Produtos de origem animal e Vigilância Sanitária. Consolidaram-se e conquistaram sua autonomia, principalmente no que se refere à inclusão no mercado convencional da região.

Os projetos junto a essas associações contemplaram a construção de armazéns, entreposto de mel, secadores comunitários, fábrica de doce de leite e uma central de comercialização de produtos agrícolas. Além disso, é importante salientar que a maioria das unidades de agroindustrialização situa-se em terreno doado pela Prefeitura Municipal de Mafra, a qual dispõe também de pessoal técnico e administrativo na gestão das atividades de comercialização dos produtos. Na verdade, o BNAF funcionou como uma estrutura de fomento agropecuário. O BNAF e o PRONAF surgem no mesmo contexto de fortalecimento da agricultura familiar, tendo em vista as mobilizações dos agricultores na época, ou seja, os movimentos locais convergem para uma conquista maior – a manifesta inclusão da agricultura familiar na política agrícola brasileira.

Por sua vez, a Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (doravante COOARPA), organização de comercialização de produtos da agricultura familiar, com sede no município de Mafra (Mesorregião do Planalto Norte de Santa Catarina) iniciou suas atividades em dezembro de 2002. Congrega oito grupos formais de agricultores familiares, sendo cinco desses grupos agroindústrias de processamento de alimentos (remanescentes da antiga estrutura do Bnaf). Esses grupos formam uma rede de Associações abrangendo, além de Mafra, os municípios de Itaiópolis e Porto União; atendendo cerca de 300 famílias de agricultores. E surge para atender o principal gargalo dos agricultores familiares da região: a comercialização dos produtos agropecuários.

Os grupos integrantes da COOARPA estão relacionados abaixo com os respectivos produtos comercializados, todos instituídos à época do BNAF:

- Associação Portal Verde – fábrica de conservas
- Associação Apromel – entreposto de mel

- Associação Novo Rumo – usina de beneficiamento de leite e derivados
- Associação Vitória – panificação, biscoitos caseiros
- Associação Afruta – sucos e geléias
- Associação Hable – entreposto de ovos
- Associação Iraense – feijão
- Programa de Olericultura – comercialização de hortaliças

Dispondo desta estrutura de comercialização a COOARPA habilitou-se, a partir de 2004, a participar do PAA, sendo pioneira na implantação do mesmo na região. Formula projetos junto à CONAB e atende a entidades socioassistenciais<sup>2</sup> em oito municípios (Mafra, Campo Alegre, Rio Negrinho, São Bento do Sul, Três Barras, Canoinhas, Itaiópolis, Porto União e inclusive Joinville, o maior conglomerado urbano de Santa Catarina).

### 5.1 Análise e interpretação dos dados

A metodologia de pesquisa procurou combinar a obtenção de informações quantitativas e qualitativas, e as de caráter primário resultaram da aplicação de um questionário semi-estruturado e entrevista face a face (roteiro nos Apêndices A, B, C, D) junto aos órgãos executores do PAA, como também às organizações locais envolvidas. Sabendo da engenharia organizacional da COOARPA (sob a forma de associações) foi eleito um representante de cada núcleo produtivo, elaborado um roteiro prévio e realizadas entrevistas a campo. As entrevistas foram efetivadas nos meses de maio e junho de 2008. A COOARPA desempenhou importante papel na obtenção destas informações.

Em Mafra e região, a COOARPA representou a referência protagonista pioneira do PAA no Planalto Norte de Santa Catarina, segundo a Superintendência Regional da CONAB naquele estado. Em meados de junho de 2008, foi efetuado o primeiro contato com a estrutura de mediação do programa na região. No presente estudo, as aquisições foram efetuadas pelo mecanismo do PAA denominado Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF).

---

<sup>2</sup> Estas entidades socioassistenciais são constituídas por: asilos, entidades beneficentes, associações de moradores, Apaes, clubes de idosos, Pastorais da criança, creches, associações de microbacias, hospitais, igrejas, albergues, escolas, etc.

De maneira geral, analisando-se a base de dados obtida observa-se, a partir de 2004, números crescentes em relação a valores das aquisições, número de agricultores familiares participantes e instituições beneficiadas. Os percentuais de aumento são expressivos no período de 2004 a 2007. Num primeiro momento, analisando a base de dados obtida no trabalho de campo, no que se refere a valores das aquisições, número de agricultores familiares participantes e pessoas beneficiadas; os números têm sido crescentes. Cabe agora, analisar detalhadamente seus possíveis efeitos econômicos e sociais.

A tabela abaixo contém informações primárias obtidas no trabalho de campo junto à COOARPA.

**Tabela 1: Base de Dados do PAA no Planalto Norte Catarinense, contendo valor das aquisições, número de agricultores familiares fornecedores e número de entidades socioassistenciais atendidas nos anos fiscais analisados.**

Ano Fiscal	Valor das Aquisições (R\$)	Nº de Agricultores Familiares	Nº de Instituições Socioassistenciais Beneficiadas	Valor Aquisições/ Agricultor (R\$)	Valor Aquisições/ Instituição (R\$)
2004	29.048,00	12	6	2.420,66	4.841,33
2005	78.252,36	32	10	2.445,38	7.825,23
2006	104.969,95	42	30	2.499,28	3.498,99
2007	229.868,14	88	43	2.612,13	5.345,77

**Fonte: Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (2008). Tabulação do autor.**

Na sequência apresentam-se os dados obtidos, onde constam os produtos contratados, as quantidades, o preço referência estipulado e o montante por produto.

**Tabela 2: Aquisições realizadas pela CONAB junto à COOARPA descritos por produto agropecuário, quantidades, preço de referência estipulado e montantes totais nos anos fiscais analisados.**

<b>2004</b>				
<b>PRODUTO</b>	<b>Unidade</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>PREÇO</b>	<b>TOTAL</b>
Leite	Litro	28.400	0,95	26.980,00
Feijão	kg	800	1,76	1.408,00
Ovos	Dúzia	440	1,50	660,00
<b>TOTAL</b>				<b>29.048,00</b>
<b>2005</b>				
<b>PRODUTO</b>	<b>Unidade</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>PREÇO</b>	<b>TOTAL</b>
Mel	kg	2.304	8,00	18.432,00
Feijão	kg	2.870	1,74	4.993,80
Pepino conserva	Vidro	3.060	2,24	6.854,40
Picles conserva	Vidro	2.880	2,88	8.294,40
Tomate	kg	3.312	1,60	5.299,20
Beterraba	kg	3.036	0,82	2.489,52
Couve-flor	Cabeça	4.884	0,96	4.688,64
Morango	Caixa	405	6,00	2430,00
Bolacha	kg	2.160	5,70	12.312,00
Geléia	Vidro	4.296	2,90	12.458,40
<b>TOTAL</b>				<b>78.252,36</b>
<b>2006</b>				
<b>PRODUTO</b>	<b>Unidade</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>PREÇO</b>	<b>TOTAL</b>
Mel	kg	2.499	7,00	17.493,00
Feijão	kg	5.744	1,74	9.994,56
Pepino conserva	Vidro	3.348	2,24	7.499,52
Picles conserva	Vidro	2.604	2,88	7.499,52
Tomate	kg	3.358	1,60	5.372,80
Beterraba	kg	2.592	0,82	2.125,44
Repolho	Cabeça	3.846	0,65	2.499,90
Cenoura	kg	3.668	0,87	3.191,16
Cebola	kg	3.915	1,10	4.306,50
Morango	Caixa	416	6,00	2.496,00
Bolacha	kg	2.155	5,80	12.499,00
Leite	Litro	9.500	0,95	9.025,00
Iogurte	Litro	5.535	1,53	8.468,55
Geléia	Vidro	4.310	2,90	12.499,00
<b>TOTAL</b>				<b>104.969,95</b>

2007				
PRODUTO	Unidade	QUANTIDADE	PREÇO	TOTAL
Mel	kg	6.734	7,50	50.505,00
Pepino conserva	Vidro	10.283	2,24	23.033,92
Picles conserva	Vidro	9.795	2,88	28.209,60
Bolacha	kg	6.650	6,20	41.230,00
Leite	Litro	32.092	1,05	33.696,60
Iogurte	Litro	20.714	1,53	31.692,42
Geléia	Vidro	7.414	2,90	21.500,60
<b>TOTAL</b>				<b>229.868,14</b>

Fonte: COOARPA, 2008. Tabulação da Equipe Técnica da COOARPA e do autor.

É importante salientar que os preços de referência são calculados pela CONAB, conforme custo médio do produto para cada região-base (são cinco regiões-base). A variação possível deste preço é de 10%, para mais ou para menos.

Analisando-se as participações nas aquisições por produto no decorrer do período em estudo, verifica-se que a Cooarpa inicia em 2004 com três produtos: leite, feijão e ovos, ampliando no decorrer dos anos para biscoitos, mel, conservas, geléias e olerícolas.

Levando em consideração, os objetivos e as hipóteses do presente trabalho, os efeitos do PAA serão tratados por unidade de análise. A unidade de análise do presente trabalho será organizada sob a forma dos diferentes grupos envolvidos no PAA, quais sejam: agricultores fornecedores beneficiados, entidades beneficiadas, gestores locais e gestores estaduais.

### 5.1.1 Efeitos do PAA sobre os agricultores beneficiados

#### 5.1.1.1 Associação Novo Rumo (leite e derivados)

Este grupo está representado pela Associação de Prestação de Serviços e Assistência Técnica Novo Rumo, localizada em Campo São Lourenço, Mafra, sendo fundada em 1º de junho de 1991. Ela surge antes mesmo da implantação do BNAF em Mafra. Surge como uma microusina construída por um grupo de nove agricultores com apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mafra, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado de Santa Catarina (FETAESC) e Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO). Tal empreendimento visava a agregar maior valor ao produto, reduzindo a intermediação e gerando renda nas propriedades. Iniciou com uma produção diária de 1.200

litros, passando para 8.000 litros e atualmente beneficiando entre 11 e 12.000 litros. Possui Inspeção Federal desde 1998 e ampliou o mix de produtos, pois além do leite pasteurizado integral, beneficia iogurte com polpa de fruta (sabores morango e côco) e doce de leite. A ampliação deste mix visava a aumentar o número de produtores bem como a possibilidade de fabricação de um derivado nas épocas de safra do leite, quando há excesso do produto.

A participação da Associação Novo Rumo no PAA começa em 2004, com a aquisição de 28.400 litros ao preço de R\$ 0,95/litro. Em 2005, não há aquisições. Em 2006, são negociados 9.500 litros com o mesmo preço anterior. Neste ano agregou-se o iogurte dentro das compras institucionais, foi negociado um montante de 5.535 litros ao preço de R\$ 1,53. Em 2007, estas compras apresentam um forte incremento, com o leite pasteurizado integral participando com 32.092 litros a R\$ 1,05/litro e o iogurte com 20.714 litros ao preço de R\$ 1,53/litro.

Esta associação apresenta uma participação bastante independente e consolidada no mercado local, pois comercializa no âmbito local e regional (grandes redes de mercado), levando em consideração entrevistas realizadas com seus dirigentes.

A Associação Novo Rumo é o grupo mais antigo dentro da Coarpa. Conta com nove sócios, cuja atividade principal na unidade produtiva é o leite, as propriedades dos sócios não ultrapassam os 50 ha. Produzem soja e milho (com ênfase na produção de silagem para o gado). O número médio de vacas por sócio é cerca de 20. O laticínio beneficia por dia cerca de 10 a 11.000 litros. Neste grupo foram entrevistados dois agricultores familiares.

Quando perguntados sobre o efeito do programa sobre preço do leite e renda dos agricultores familiares os mesmos relataram que os valores contratados com a CONAB não influenciam o mercado regional do leite e derivados. Inclusive registram que nos projetos do ano de 2007 foi fechado contrato com o leite e derivados ao preço de R\$ 1,12 o litro quando o custo estava a R\$ 1,20. Argumentam que, como o mercado do leite é muito oscilante o preço de referência não tem acompanhado os custos, ocasionando prejuízos.

Quanto ao efeito do programa nas organizações dos agricultores foram apontados aspectos positivos referente aos controles de entregas, ocasionando inclusive a necessidade de agregar produtores fora da associação. Atualmente, o universo dos agricultores fornecedores chega a um total de 60, ou seja, há a necessidade de coletar leite de terceiros. O percentual da produção fornecido ao PAA não passa de 2%. A grande demanda do laticínio é para o mercado local (supermercados, padarias, etc..) e merenda escolar.

Quanto ao estímulo na qualidade dos alimentos produzidos relatam que houve aumento de produção e investimento tanto na propriedade (aquisição de tanques de resfriamento, melhoramento genético, pastagens, etc..) quanto no estabelecimento processador (compra de

equipamentos modernos, etc..). Como o estabelecimento possui registro no Serviço de Inspeção Federal (SIF), os padrões de qualidade são os mesmos de empresas de maior escala de produção.

Quando perguntados sobre os aspectos limitantes do programa foram apontados, além da questão preço; o valor repassado por agricultor familiar (R\$ 3.500,00 por pessoa física) e oficializado através da Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) – fornecido pelos sindicatos de trabalhadores rurais ou órgãos de extensão rural - considerado muito baixo e fora da realidade da Região Sul.

Este grupo, pelo tempo de existência, já está bastante consolidado, inclusive com projetos de ampliação de sua estrutura. Sua participação nas aquisições mostra tendência descendente, num primeiro momento.

#### *5.1.1.2 Associação Apromel*

O Planalto Norte de Santa Catarina é sempre lembrado como região tradicional de atividade apícola, produzindo mel de excelente qualidade, tendo conquistado inclusive vários prêmios internacionais. A apicultura na região é uma atividade típica da agricultura familiar, contribuindo para a geração de renda e na maioria dos casos sendo conduzida concomitante a outras atividades na propriedade. Apesar do mel produzido na região ser de excelente qualidade, existem velhos entraves que, aliados a novas circunstâncias, estão tirando gradativamente a rentabilidade da atividade. O principal deles, a venda do mel pós-colheita, sempre foi realizada de forma individual pelos apicultores, sendo o produto entregue a intermediários que depois o revendem a estabelecimentos beneficiadores (entrepósitos particulares). Com a abertura de mercados, houve a entrada do mel de países do Mercosul, provocando uma queda ainda maior nos preços pagos ao apicultor, tornando quase inviável a sua atividade.

A Associação de Prestação de Serviços APROMEL – Entrepósito de Mel e Cera de Abelhas é um grupo formado por oito famílias de agricultores, que iniciou suas atividades no ano de 1996. Este entreposto é inspecionado pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF) desde 2000, o que certifica e avaliza a qualidade do mel, conseguindo vender legalmente o mel fracionado no comércio varejista e eliminando os intermediários. Hoje, beneficia uma média de 10.000 kg de mel por ano, envasando em potes de 1 kg e 400 gramas. Este mel é colocado no mercado local e regional com a marca Apromel.

Este grupo iniciou as aquisições no PAA em 2005, negociando 2.304 kg ao preço de 8,00 o quilo. Em 2006 foram 2.499 kg ao preço de R\$ 7,00 e em 2007 6.734 kg ao preço de R\$ 7,50. Os motivos por esta oscilação nos preços referência da CONAB explicitam-se na sequência da entrevista.

A Apromel é formada por 10 sócios que possuem propriedades com área média de 20 ha, mas é evidente que necessitam de alugar outras áreas para esta exploração. Existem sócios em que 80% de sua atividade é o mel.

Na entrevista foi salientado que o programa ajudou a marca a ser conhecida. E que a produção aumentou entre 20 a 30%. Produzem por ano 20.000 kg. Antes do programa o mercado era restrito. A COOARPA que ofereceu o PAA para eles.

Salientaram que com o fechamento do mercado exportador, sobrou mel no mercado, houve baixa do preço e a entrada no programa foi uma excelente alternativa de comercialização para este novo contexto. Foram fechados contratos para entrega do mel durante todo o ano.

O preço oferecido cobre os custos e influenciou os preços no mercado local, afastando inclusive o atravessador (personagem freqüente nesta cadeia produtiva). Eles têm obtido lucro. Houve necessidade de aumentar o número de caixas para alojamento de novas colméias, e, conseqüentemente, a admissão de novos sócios. Houve melhoramentos na tecnologia de produção e, um aspecto importante, tornou o sócio mais fiel à associação.

O mel possui uma peculiaridade, que é a sazonalidade na produção e no consumo (demanda), no verão se produz mais, mas é menos consumido, no inverno há menor produção com maior consumo. A abelha produz mais na primavera/verão devido ao período de maior polinização.

Caso não houvesse a continuidade haveria sérios impactos sobre o mercado, com sobra de mel no mercado, não haveria comercialização e a conseqüente volta do atravessador. O programa integra os dois segmentos: fornecedor (agricultor familiar) e a população beneficiária (entidades socioassistenciais) sem intermediações.

Referem como aspecto limitante do programa, o baixo valor por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

### 5.1.1.3 Programa de Olericultura

O grupo de agricultores familiares dedicados à olericultura comercializa com o PAA hortaliças (cebola, cenoura, tomate, pimentão, repolho, couve-flor, beterraba, cenoura, entre outras) e frutas (como moranguinho e melão). A região apresenta aspectos/condições (edafoclimáticas) favoráveis de clima, solo, fotoperiodicidade e luminosidade favoráveis.

A entrevista deste grupo foi representada por uma jovem agricultora que é inclusive presidente da COOARPA. Daiana Pscheidt, 22 anos. Tem 9 hectares na localidade de São Lourenço e vende para o PAA morango e cebola. Produz também cereais e pecuária de subsistência (bovinos, suínos, galinhas). Trabalhava com o comércio local e, através da cooperativa, iniciou o fornecimento para o PAA, em 2005. Produz morango utilizando a tecnologia do cultivo protegido. De acordo com a entrevistada, o preço referência praticado pela CONAB (R\$ 6,00 a caixa), além de sustentar o custo de produção, também é o mais vantajoso para os agricultores. Relata que o preço médio ao ano, no mercado local, situava-se entre R\$ 3,95 a 4,15 a caixa (a caixa contém 4 bandejas, perfazendo um total de 1,3 kg). No verão, (outubro/novembro) época de maior produção a caixa no comércio local chega a R\$ 2,50. No inverno quando tem menor produção o preço da caixa chega a R\$ 8,00, mas a produção é pouca nesta época. O comércio do morango tem muita oscilação. Houve melhora expressiva/considerável na renda como consequência. Aumentou a área de produção em 50% após entrada no programa. Investiu-se em tecnologia com a implantação de variedades que duram mais no pós-colheita. Sendo o cultivo do morango totalmente manual, foi implantada uma variedade que é plantada em setembro colhe todo o ano e ainda, no pós-colheita dura de 2 a 3 dias a mais.

Quanto à contribuição em termos de organização dos produtores, a COOARPA adquiriu recentemente a Associação Portal Verde (conservas), pois os mesmos tinham dificuldades na comercialização. A incorporação da mesma à COOARPA facilitou a inclusão junto aos projetos do PAA. No aspecto qualidade, cabe salientar a apresentação do produto em caixas com quatro bandejas e além disso a durabilidade do produto no pós-colheita, evitando as quebras com apodrecimento e machucadoras e, conseqüentemente, ocasionando descartes, ou seja, refugo de produto.

Foi registrado como ponto forte a garantia do preço e como aspecto negativo a questão da liberação da DAP por parte da EPAGRI. A interrupção do programa traria prejuízos e a expectativa é que haja continuidade do mesmo.

#### 5.1.1.4 Associação Portal Verde (*fábrica de conservas*)

Grupo formado por quatro famílias de agricultores, que iniciou suas atividades no ano de 2000, com a fabricação de conservas de pepinos em vidros de 300 gramas e 1.900 gramas, picles, beterraba e molho de tomate. Hoje a associação está fabricando uma média de 110.000 vidros de conservas por ano. Estes produtos têm boa colocação no mercado local. Todos os produtos têm registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), vinculada ao Ministério da Saúde, desde 2000.

Iniciou fornecimento para o PAA em 2005, com os itens pepino em conserva e picles em conserva. No item pepino em conserva, o preço ofertado pela CONAB, permaneceu o mesmo no período de 2005 a 2007, ou seja, o preço referência estipulado para o vidro de 300 gramas foi de R\$ 2,24. Entretanto, as quantidades repassadas são crescentes: 3.060 vidros em 2005, 3.348 vidros em 2006 e 10.283 vidros em 2007. No item picles em conserva, o preço ofertado também foi o mesmo no período – R\$ 2,88 por vidro de 300 gramas – apresentando o mesmo comportamento em relação ao item anterior, ou seja, aquisições crescentes: 2.880 vidros em 2005, 2.604 em 2006 e 9.795 vidros em 2007. Cabe salientar que este grupo foi incorporado, recentemente, à Coarpa visando a facilitar a comercialização, o grande gargalo dos agricultores familiares.

#### 5.1.1.5 Associação Vitória (*biscoitos caseiros*)

Este núcleo trabalha com biscoitos caseiros (sabores de côco, amendoim, araruta, bolacha de natal e beijo baiano). É composta por quatro agricultoras ligadas por laços de parentesco e moradoras da comunidade Augusta Vitória. A área das suas propriedades não ultrapassa os 30 hectares. Nestas propriedades todos se dedicam ao fumo, soja, milho e pecuária leiteira. A Associação Vitória tem sete anos de existência. Antes do fornecimento para o PAA, atendiam o mercado local e atualmente sobrevivem das aquisições da CONAB; pois, segundo elas, a venda em quantidade compensa, pois nos mercados convencionais a concorrência é muito grande e as indústrias deste ramo colocam os produtos com preços muito baixos. Souberam do PAA através do BNAF e entraram em 2005 com uma aquisição

inicial de 2.160 kg, ao preço estipulado em R\$ 5,70 perfazendo um total de R\$ 12.312,00. Em 2006, foram adquiridos 2.155 kg a 5,80 perfazendo o valor de R\$ 12.499,00. E culmina em 2007 com a aquisição de 6.650 kg ao preço de R\$ 6,20 num projeto no valor de R\$ 41.230,00.

Entraram no programa porque vêem vantagens em comercializar o que produzem de imediato sem intermediários e atravessadores, não precisam colocar vendedores. No mercado tradicional/formal a venda é consignada, ou seja, deixa-se uma quantidade-amostra e depois paga-se o que for vendido no período. Neste sistema há evidentes prejuízos para a pequena agroindústria. Sendo assim, elas não se preocupam com a comercialização, o BNAF responsabiliza-se por esta parte. Num primeiro momento, o preço oferecido é baixo, pois sendo o contrato por um ano, os insumos aumentam, principalmente nos últimos anos, por exemplo a margarina, que é um dos ingredientes importantes, triplicou de preço no mercado, assim como trigo e ovos. Entretanto, nem todos os contratos foram desfavoráveis houve anos que há cobertura dos custos e sobra um pouco.

O PAA influencia no mercado local e as agricultoras têm obtido lucro, a produção foi triplicada em função do programa e houve investimentos na agroindústria, por ex.: aquisição de um forno maior e mais econômico (o forno anterior a gás produzia quatro fornadas por dia, com a aquisição de um mais moderno tocado à lenha foi possível produzir vinte e sete fornadas, além disso, com este novo equipamento evitou-se desperdício nas fornadas, pois com o forno anterior havia muita perda por biscoitos queimados), além disso investiu-se na colocação de um poço artesiano (já que a água era um limitante na agroindústria e pela própria exigência da vigilância sanitária municipal), foi colocada uma placa para identificação do estabelecimento bem como investiu-se na segurança do estabelecimento com a instalação de um alarme.

Com o aumento da produção gerou-se empregos, pois necessitava-se de mais mão-de-obra para atender os contratos. Tanto que citam um exemplo do final de 2007, quando foi fechada uma aquisição e tiveram dificuldades de achar gente, pois os agricultores estavam envolvidos com a colheita do fumo. Outro fato interessante, é que abriu-se a possibilidade de aquisição dos ingredientes dos produtos, oriundos da própria comunidade, é o exemplo da banha e da manteiga. Com isso, novas relações mercantis, a nível local, se estabelecem.

Todos os produtos têm registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (ANVISA).

Atualmente, toda a produção está direcionada para a CONAB, e o programa se não houver continuidade, acarretará impactos sobre a renda das componentes, e são enfáticas em registrar sobre a necessidade da manutenção do mesmo.

Registram que a restrição do programa situa-se no valor por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

#### 5.1.1.6 Associação Iraense (feijão)

Este núcleo é formado por quatro famílias, na localidade de Butiá dos Taborda, está formado há cinco anos e as propriedades possuem em média 30 hectares, comercializam feijão, principalmente contando com uma agroindústria de secagem e empacotamento de feijão. Além do feijão produzem fumo, milho, soja e pecuária de subsistência. Antes do PAA o produto era comercializado na região. Souberam do PAA pelo BNAF e estão vinculados à COOARPA. Entraram no PAA pela garantia de comercialização. Iniciaram a comercialização com o programa em 2004, contratando 800 kg ao preço de R\$ 1,76/kg, em 2005 aumentou para 2.870 kg ao preço de R\$ 1,74, em 2006 comercializou-se 5.744 kg ao preço de R\$ 1,74 num montante de R\$ 9.994,56. Em 2007 foi um bom ano de comercialização com a CONAB. Entretanto, ao final daquele ano, não houve comercialização, pois o preço ofertado pela CONAB estava muito abaixo do mercado. No mercado tradicional, pela falta do produto (não houve plantio quase, tiveram que comprar de terceiros) a saca de feijão estava sendo comercializada a R\$ 150,00 sendo assim neste ano a Associação Iraense não fechou contrato com o programa. O fardo de feijão com pacotes de 1 kg estava a R\$ 35,00 - 39,00 (o fardo contém 30 pacotes de 1 kg). O preço ofertado estava cobrindo os custos de produção e a entrada do programa não influenciou os preços locais. Não houve aumento da área de produção. Quanto a investimento em tecnologia, foi direcionado para a agroindústria através da aquisição de um secador. O produto comercializado com o programa é o feijão em fardos com pacotes de 1 kg.

#### 5.1.2 A percepção das entidades socioassistenciais beneficiadas

As entidades socioassistenciais estão representadas pela APAE e Associação São Vicente de Paula, instituições estas, sediadas no município de Mafra.

As profissionais responsáveis entrevistadas afirmaram que as instituições tiveram acesso ao PAA através da COOARPA. Antes de serem beneficiadas pelo programa, o fornecimento dos alimentos era realizado pela Prefeitura e aquisição junto aos fornecedores convencionais (mercados, varejistas locais).

Os alimentos doados são preparados nas cozinhas das próprias entidades e possuem um controle de qualidade efetuado pelos funcionários, sendo que uma delas dispõe de uma nutricionista para tal procedimento.

Foram observados reflexos relativos ao consumo, em termos qualitativos e quantitativos, tais como: produtos frescos, sem agrotóxicos, oriundos da região e, pelo fato de serem doados simultaneamente, as quantidades recebidas foram maiores. A frequência dos repasses é efetuada a cada quinze dias.

Os aspectos positivos salientados foram a qualidade dos alimentos, o consumo de alimentos da região e o fato de dispensar licitação, simplificando assim o processo de aquisição dos produtos dos agricultores familiares. A principal limitação do programa, para estes atores, trata-se da demora na aprovação dos projetos, atraso e descontinuidade na liberação dos recursos. São registradas como sugestões o aumento do valor por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e maior agilidade na aprovação dos projetos, viabilizando uma maior frequência das doações.

Há unanimidade em relação à continuidade do programa.

### 5.1.3 A percepção dos gestores locais: Epagri

As informações contidas nesta seção foram coletadas a partir de depoimento do representante da extensão rural na região.

No que se refere às atribuições deste ator no processo de implantação do PAA em Mafra, o mesmo registra que, quando da constituição da COOARPA, a EPAGRI juntamente com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o BNAF e a Associação Central de Pequenos Produtores de Mafra (ACEPAM), realizaram um processo de mobilização junto aos agricultores familiares, objetivando a construção/estruturação da COOARPA para atender o principal gargalo que era o processo de comercialização dos produtos agropecuários. Com o surgimento do PAA houve a mobilização para a elaboração do primeiro projeto junto à CONAB em 2004.

Atualmente, a atribuição deste ator é a assistência técnica aos agricultores familiares na produção de hortigranjeiros.

Quanto ao conhecimento do PAA, registra que tiveram acesso através da imprensa bem como através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual possui uma atuação expressiva na região, sendo que este ator faz parte do colegiado na região e em várias oportunidades o PAA foi mencionado.

Partindo destes conhecimentos, procurou-se obter informações junto à CONAB para elaboração dos projetos; pois a COOARPA, juridicamente, já estava constituída. Após foram levantados os municípios e entidades socioassistenciais interessados e levantamento da demanda de alimentos pelos mesmos. De conhecimento dos produtos disponíveis e estabelecido os preços de referência pela CONAB, através de reuniões com as entidades dos agricultores familiares, discutiu-se a viabilidade de praticar estes preços, o levantamento das DAPs e a logística de distribuição.

A coordenação local do programa é exercida pela COOARPA, a qual conduz os projetos e encaminha a questão legal e logística.

Os preços de referência dos produtos agrícolas estabelecidos pela CONAB são compensadores na maioria das vezes. Entretanto, este ator apontou alguns problemas. Como, normalmente, o projeto para aquisição de alimentos e entrega simultânea é para um ano, alguns produtos agropecuários apresentam altas que desestimulam a agricultura familiar a entregar. Exemplificou o caso do leite em 2007, quando ocorreram problemas/dificuldades na entrega.

Considera o valor da DAP muito baixo. Não é compensador para o agricultor produzir única e exclusivamente para atender o programa. Ele considera o PAA mais uma alternativa/oportunidade de comercialização dos produtos agropecuários.

No tratamento dos aspectos positivos, considera como principal vantagem o benefício às entidades socioassistenciais. As instituições beneficiadas absorveram positivamente o programa. Em relação ao agricultor, é importante pois ele é incluído em outros mercados, amplia o horizonte da comercialização. O PAA em muitos casos dinamiza os preços médios agrícolas, exceção quando ocorrem picos de preços muito altos por um longo período.

Quanto às limitações do programa, refere baixo valor da DAP, a demora na liberação dos recursos, prejudicando o circuito de entrega da agricultura familiar para as entidades socioassistenciais; e tal fato impôs ao agricultor familiar a insegurança na venda, especialmente de produtos frescos. Em relação aos produtos industrializados, há vantagens, pois permite sua estocagem durante longos períodos.

Quanto às sugestões para melhorias no programa seriam: duplicar o valor da DAP, a criação de um sistema de crédito automático para a organização que comercializa, semelhante ao Pronaf Custeio, melhorando assim a sua continuidade sem problemas de orçamento. Estabelecer uma espécie de gatilho para ajuste automático, quando o preço supera uma variação superior a 30% no preço estabelecido no projeto. Incentivo à aquisição de produtos frescos com compensação de preço, pois considera o preço médio de referência baixo.

Em relação aos efeitos do PAA sobre os agricultores familiares e entidades socioassistenciais, considera a melhora dos preços de mercado como o principal. Entretanto, este programa não deve ser considerado como única referência de comercialização. As entidades beneficiadas absorveram bem o programa.

O PAA deve evoluir no sentido de ser um importante/relevante instrumento de comercialização da agricultura familiar, além da necessidade de manter a sua continuidade.

#### *5.1.4 A percepção dos gestores estaduais*

Nesta unidade/segmento de análise foram entrevistados dois membros da equipe técnica da CONAB, partindo-se de um roteiro de questões previamente formulado (Apêndice D).

Os gestores estaduais registraram que a maior parte das ações do PAA está concentrada na região Oeste de Santa Catarina, tendo iniciado naquela região em 2003. Recentemente foram implementadas ações nas regiões Sul, Norte e Planalto Serrano.

Quanto ao fluxo operacional e execução geral do programa, num primeiro momento são realizadas reuniões com os municípios interessados e seminários regionais, a equipe técnica do órgão estabelece as metas para cada exercício, as quais são discutidas e definidas juntamente com a direção da empresa em Brasília, após essa definição é feito o convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No decorrer da implantação do programa a principal alteração ocorreu na ampliação do valor repassado por DAP, de R\$ 2.500,00 para R\$ 3.500,00.

Do ponto de vista dos objetivos e importância do programa, salientaram o fortalecimento/inclusão da agricultura familiar, através da geração de renda, e a dinamização das economias local/regional. Além disso, referiram a preocupação da CONAB em estabelecer preços de referência dos produtos agropecuários que não só sustentem os custos de produção, como também gerem renda aos agricultores familiares. O órgão ainda apresenta

uma inovação em relação a preços agrícolas: os produtos agropecuários com certificação ecológica recebem uma bonificação de 30% acima do preço referência. Foi citado como exemplo o caso do feijão que enquanto, na época, o mercado praticava R\$ 0,50/kg, o preço referência estipulado pela CONAB para a agricultura familiar situava-se em R\$ 1,50/kg.

Nos aspectos relativos à produção, salientam a importância da agregação de valor aos produtos da agricultura familiar e mencionam a tríade *produzir-agregar-comercializar*. Os agricultores fornecedores diversificaram a lista de produtos, convertendo, em algumas situações, uma unidade de produção do monocultivo para o policultivo. Foi referido o exemplo do município de Abelardo Luz, no Oeste catarinense, cuja lista de produtos agropecuários contratados nos projetos chega a 42 itens.

No que se refere às organizações dos agricultores familiares, foram apontados como aspectos relevantes: a maior efetividade na programação da produção e da comercialização, a preocupação na agregação de valor ao produto com ênfase na agroindustrialização (processamento, beneficiamento, embalagem, enquadramento junto aos órgãos de inspeção e vigilância sanitária, etc.) e a independência/autonomia na construção e formulação dos projetos. Neste último aspecto, referiu-se o exemplo da COOARPA (Mafra) que motivou a Associação AFRUTA (Porto União) na condução de projetos em sua região, criando uma nova rede/circuito mercantil agroalimentar. A venda institucional sem licitação pública é um fator importante na inclusão da agricultura familiar no segmento das aquisições governamentais.

Em termos de benefícios às entidades socioassistenciais, foram referidos aspectos relativos ao consumo de alimentos, não só em termos quantitativos como também qualitativos. Novos itens alimentares foram ofertados aos beneficiários, sendo citados como exemplos os laticínios (queijo e iogurte) e o mel. A aquisição de alimentos saudáveis e com identificação regional, respeitando os hábitos e o saber local também foi salientada nas entrevistas.

Destacou-se ainda, o fato de o governo federal antecipar-se aos estados e municípios na problemática do abastecimento e segurança alimentar e nutricional, promovendo assim a integração entre campo e cidade.

## 6 CONCLUSÕES

Historicamente, tanto no âmbito mundial como no Brasil, são inúmeras as experiências de articulação entre política agrícola e estratégia alimentar. No âmbito das experiências mundiais, os processos de desenvolvimento econômico sempre estiveram ligados à problemática alimentar. No Brasil, por sua vez, houve a evolução da noção genérica de abastecimento alimentar para a construção conjunta – governo e sociedade civil - do enfoque/conceito de segurança alimentar (socioeconômico) e nutricional (saúde e nutrição), normatizada pela sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006.

Neste contexto, a partir da implantação e consolidação de políticas agrícolas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar integra-se, por extensão, a ampliação do acesso ao alimento com a criação/institucionalização de sistemas públicos e descentralizados de segurança alimentar e nutricional.

O arranjo institucional do PAA é composto pelos seguintes atores: agricultores familiares, entidades socioassistenciais, gestor local e gestor estadual. A dinâmica do programa inicia-se a partir do levantamento da demanda de alimentos por parte das entidades socioassistenciais, deste modo os gestores locais prospectam junto aos agricultores familiares o atendimento desta necessidade. De posse dos itens e respectivas quantidades o Conselho Municipal de SAN aprova a proposta que é então encaminhada ao gestor estadual. A CONAB estipula o preço de referência, o qual é avaliado pelos agricultores familiares assessorados pelo gestor local.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), no caso analisado neste trabalho, sintetizou este quadro com a apresentação/ocorrência de evidentes/visíveis efeitos socioeconômicos dentre os diversos atores envolvidos no processo, e serão analisados obedecendo os objetivos geral e específicos traçados/determinados no capítulo introdutório.

Considerando-se o primeiro objetivo específico, qual seja, **identificar os efeitos sobre os preços agrícolas no mercado local e a geração de trabalho/renda ao agricultor familiar**, observou-se os aspectos a seguir. Da totalidade dos grupos integrantes da COOARPA, as entrevistas revelaram que o PAA apresentou impacto positivo na regulação e estabilização dos preços no mercado local, no favorecimento da melhoria da renda e na geração de trabalho/emprego. As exceções foram Associação Novo Rumo (leite e iogurte) e Associação

Iraense (feijão), tendo em vista o estabelecimento pela CONAB de preços de referência abaixo do valor de mercado. Ou seja, verifica-se que o preço oferecido é vantajoso para algumas cadeias produtivas e para outras não. Nas associações/núcleos em que o preço é vantajoso observa-se efeitos positivos na renda e no trabalho envolvendo as unidades familiares, com reflexos inclusive na implementação de inovações na produção propriamente dita como também nas unidades beneficiadoras/processadoras.

Num segundo momento, o programa estabeleceu a promoção e o estímulo a novas relações mercantis entre os atores, no momento em que as agroindústrias de pequeno porte passaram a demandar ingredientes, para seus produtos, oriundos das próprias comunidades.

Na medida em que o preço oferece vantagens, ou seja, cobre os custos e gera lucro, alguns fatos socioeconômicos poderão ser percebidos: garantia do preço e da comercialização, a geração de renda, eliminação dos intermediários e a promoção de efetiva inclusão social da agricultura familiar no mercado institucional. Evidente que o PAA deverá ser considerado como uma alternativa de mercado, pois como afirmou o gestor local em seu depoimento, associações que mobilizaram sua produção exclusivamente para o programa não vingaram.

Quanto à geração de trabalho, observou-se, em alguns casos, que por ocasião do fechamento dos contratos, houve necessidade do aumento da produção; conseqüentemente necessidade de mão-de-obra com geração de emprego junto às agroindústrias, como também oportunizou a inserção de novos agricultores no processo produtivo.

Finalmente, no caso apresentado, sugere-se que a dinamização da economia local se expressa a partir da regulação/estabilização dos preços e no conseqüente favorecimento na melhoria da renda. O aumento da produção estimula o investimento em tecnologia, com reflexos na qualidade dos produtos. Ainda, observou-se que os produtos agroindustrializados, além de agregarem maior valor, ficaram menos expostos às oscilações de mercado.

No que se refere ao segundo objetivo, **fortalecimento das organizações dos agricultores juntamente com a rede de entidades socioassistenciais**, observou-se o seguinte. As organizações dos agricultores familiares representam um papel importante na comercialização e o programa estimulou a participação das mesmas na economia local; bem como seu reconhecimento, fortalecimento e incremento à fidelidade de seus membros. O agricultor organizado, através da COOARPA, afirmou-se na capacidade de produção e abastecimento local. As associações que processavam os seus produtos passaram a agregar valor aos mesmos, oferecendo produtos de qualidade como também melhorias na conservação, evitando perdas.

Os efeitos relativos à organização dos agricultores podem ser observados, pela aquisição da Associação Portal Verde através da COOARPA. Além disso, a própria COOARPA estimulou a construção de outra rede de agricultores fornecedores para o PAA. É o caso Associação AFRUTA (suco de uva e geléia de frutas) do município vizinho Porto União, pois os mesmos iniciaram as aquisições via COOARPA e atualmente negociam autonomamente seus próprios projetos. Outro aspecto a ser considerado, é o contingente de agricultores vinculados às associações, sempre apresentando um número expressivo de participantes, chamando atenção o caso da Apromel.

As entidades socioassistenciais receberam produtos, além da quantidade e variedade de itens, também apresentaram maior qualidade nutritiva, ou seja, houve estímulo à diversificação da produção e valorização dos produtos regionais. O fornecimento dos produtos para entidades socioassistenciais demonstrou estimular a integração entre o campo e a cidade - agricultores(as) e consumidores – o novo paradigma do desenvolvimento rural no Brasil.

**Quanto aos efeitos sobre a qualidade dos produtos ofertados**, as evidências são nítidas. Todos os produtos ofertados atendem aos requisitos dos serviços de inspeção e vigilância sanitária, ou seja, Ministérios da Agricultura (inspeção de produtos de origem animal) e da Saúde (via Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Além do que, a auto-estima dos agricultores traduz-se quando enfatizam e expressam na rotulagem de seus produtos, tratem-se de *Produtos da Agricultura Familiar*.

Neste aspecto, há que tecer considerações sobre a colaboração/participação das políticas de extensão/profissionalização rural efetuadas no estado de Santa Catarina. Conforme seção anterior, o estado sofreu um processo de reorganização nos seus quadros e que foi e é fundamental dentro da trajetória das políticas públicas para agricultura naquele estado. O surgimento/incentivo das pequenas agroindústrias deve-se à tradição de trabalho da extensão rural e aprendizagem e profissionalização rural (EPAGRI e SENAR) como, paralelamente, ao apoio (via legislação) estimulado pelos movimentos sociais rurais, muito fortes em Santa Catarina, e com representação expressiva no Legislativo. Exerce influência positiva o PROPAGRO (Programa de Fomento e de Desenvolvimento da Pequena Agroindústria Familiar e Pesqueira), política esta com o objetivo de agregar valor à produção da agricultura familiar, da produção até o mercado, bem como assessoria à gestão do empreendimento.

Caberia registrar alguns breves comentários sobre as limitações do programa, identificando dificuldades do mesmo, as quais foram levantadas e registradas pelos diversos atores envolvidos no processo. Os entraves mais comumente registrados pelos atores foram o

atraso e descontinuidade na liberação dos recursos, problemas recorrentes na emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), diferenças dos preços de referência estabelecidos pela CONAB e pelo Estado/Município e preço abaixo do valor de mercado para alguns produtos agropecuários.

Ainda, reportando-se aos referenciais teóricos sugeridos no capítulo introdutório deste trabalho, verifica-se pontos de conformidade, quais sejam: (1) o caráter estruturante do PAA configura-se no importante papel da agricultura familiar na geração de emprego e na oferta crescente de alimentos; (2) a relevância dos estudos localizados de efeitos/impactos de políticas públicas, permitindo um aprofundamento maior de questões específicas, auxiliando na resolução de problemas relacionados à gestão e a melhoria do programa.

Finalmente, a tônica unânime dos depoimentos pela continuidade do PAA e a identificação do mesmo junto às comunidades, coloca no debate a questão: política de Governo e política de Estado. Enquanto política de Governo resume-se a um mandato a política de Estado tende a ser perene, necessitando, no caso do PAA, transformá-lo em uma política pública permanente, de caráter estratégico (soberania alimentar), avançando nas suas diferentes dimensões – marco legal, estrutura de Estado, rede de bens e serviços públicos, capacidade de financiamento público, implementação e desenvolvimento de mecanismos de participação cidadã e controle social – conforme documentos de avaliação já produzidos. Para isso, o PAA deve avançar a partir da experiência acumulada até o momento, ajustando a capacidade orçamentária e financeira, dispondo de um volume de recursos na dimensão da realidade brasileira. A criação de um fundo para operacionalização do Programa seria uma forma de financiamento público. Além disso, o PAA deve se estruturar como alternativa de demanda institucional da agricultura familiar, com ênfase na organização dos sistemas agroalimentares locais/regionais de produção/comercialização/consumo como também contemplar arranjos institucionais territoriais diversos (nível nacional, estadual e municipal) com a participação das organizações da sociedade civil.

Nestes seis anos de implantação, o PAA consolida-se como programa de acesso à alimentação adequada e saudável e importante instrumento de política agrícola, como também demonstra fazer parte do conjunto da política econômica e social do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Além do que, pelo compromisso assumido no início deste governo, o direito à alimentação passa a ser, efetivamente, objeto de política pública.

## REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, Jalcione. **A construção social de uma nova agricultura. Tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

BANCO NACIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR. BNAF. **Relatório do primeiro ano de atividades**. Agência Mafra/SC. 18/11/1996 a 18/11/1997.

BECKER, Tilman C. **A Política Agrícola Comum da Comunidade Econômica Européia**. Brasília: IPEA, 1994. 466 p.

BRASIL. LEI nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm). Acesso em: 19 abr. 2005.

BRASIL. DECRETO nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996. **Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D1946.htm>. Acesso em: 02 nov. 2007.

BRASIL. LEI nº 10.696, DE 02 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: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 02 nov. 2007.

BRASIL. LEI nº 8.666, DE 23 DE JUNHO DE 1993. **Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 02 nov. 2007.

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**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006/Ministério do Desenvolvimento Agrário**. – Porto Alegre: Nead, 2006. 192 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social/CONSEA. **PAA 5 anos: Balanço e perspectivas**. Documento do Seminário realizado em Brasília nos dias 16 a 18 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/consea>. Acesso em: 25 jun. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **IBGE Cidades@**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 14 out. 2008.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. **Relatório da Administração**. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.conab.gov.br/conabweb/balancoconab2008.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. MDS em números**. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.mds.gov.br/mds-em-numeros/paginas/regioes/sites/mds-em-numeros/paginas/estados/santa-catarina>. Acesso em: 13 jun. 2009.

BUAINAIN, Antônio Márcio. **Trajatória recente da política agrícola brasileira**. Projeto UTF/FAO/036/BRA. Instituto de Economia. UNICAMP, Núcleo de Economia Agrícola (NEA). 1997.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar. **A Agricultura Familiar no Brasil – Agricultura Familiar e Sistemas de Produção**. Projeto UTF/BRA/051/BRA. Convênio FAO/INCRA. Brasil, 2000.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. **A produção de alimentos e o problema da segurança alimentar**. Estudos Avançados 9 (24), 1995.

COOARPA. **Cooperativa Agropecuária Regional de pequenos produtores de Mafra**. 2002.

DELGADO, Nelson Giordano. **Política econômica, ajuste externo e agricultura**. In: LEITE, Sérgio (Org.) Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p.15-52.

DELGADO, Guilherme C. et al. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para Discussão N<sup>o</sup> 1145).

DRAIBE, Sônia M. Introdução. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ESPIG, Márcia Janete; MACHADO, Paulo Pinheiro (Org.). **A Guerra Santa revisitada: novos estudos sobre o movimento do Contestado**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008.

FAUTH, Elvin Maria. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) sofre mudanças para poder continuar avançando**. Carta de Conjuntura FEE, Ano 17, n. 7. Porto Alegre, 2008. p. 7.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 21. p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1963.

GIL, Antonio Carlos. **Técnicas de Pesquisa em Economia**. São Paulo: Atlas, 1995.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1997.

GORENDER, Jacob. **Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro**. In: Stédile, J. P. (Org.). *A Questão Agrária Hoje*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade, 2002. p. 15-44.

HELFAND, Steven M.; REZENDE, Gervásio Castro de. **A Agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas**. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Junia C. P. R. da. *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2001. p. 248-301.

INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto**. Convênio de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília/DF, 2000.

KAGEYAMA, Angela et al. **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais**. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLAVERDE, Carlos Monteiro. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990, p. 113-223.

KALECKI, Michal. **Teoria da Dinâmica Econômica**. Apresentação de Jorge Miglioli. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Os Economistas).

LOBO, Thereza. **Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões para reflexão**. In: Elizabeth Melo Rico (Org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 75-84.

MAGNANTI, Natal João. **PAA como instrumento de desenvolvimento territorial, promoção da agrobiodiversidade e da economia solidária. Agroecologia e desenvolvimento territorial na Serra Catarinense**. Seminário PAA: balanço e perspectivas. Brasília: CONAB, 2008. Disponível em <http://www.mds.gov.br/sites/seminario-paa-balanco-e-perspectivas>. Acesso em: 26 ago. 2008.

MALUF, Renato. **Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico**. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 15, 2000, p. 53-86. Rio de Janeiro.

MALUF, Renato S. **Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais**. Porto Alegre: Ensaios FEE, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

MALUF, Renato S. Jamil. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MARTINS, Sérgio Paganini; CAVALCANTI, Lita Isabel. **Avaliação do impacto da execução do PAA no estado do Rio Grande do Norte**. Revista Sociedade e

Desenvolvimento Rural. Vol. 1, num. 1 (2007). Brasília. Disponível em <http://inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2>. Acesso em 15 set. 2008.

MARX, Karl. O Capital, Vol. I, Livro Primeiro. **O processo de produção do Capital**. Apresentação de Jacob Gorender. Coordenação e revisão de Paul Singer tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe.- São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Os Economistas).

MASSUQUETTI, Angélica; MIELITZ, Carlos G. A. **O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira**, Estudos do CEPE, Santa Cruz do Sul, n.9/10, p. 109-125, jan./dez. 1999.

MATTEI, Lauro. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa**. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural. Vol. 1, num. 1 (2007a). Brasília. Disponível em <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/20/22>. Acesso em 7 jan. 2008.

MATTEI, Lauro. **Políticas públicas de combate à fome: o caso do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar no estado de Santa Catarina**. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural. Vol. 1, num. 1 (2007b). Brasília. Disponível em <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/22/20>. Acesso em 7 jan. 2008.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das Agriculturas do Mundo: do neolítico à crise contemporânea**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

MEDAETS, Jean Pierre; PETTAN, Kleber; TAKAGI, Maya. **Agricultura familiar e Segurança Alimentar no Brasil**. Núcleo de Estudos Agrários (NEAD). Brasília. Nov. 2003.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 852).

MICHELLON, Ednaldo; DORETTO, Moacyr. **Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná**. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural. Vol. 1, num. 1 (2007). Brasília. Disponível em: <http://inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2>. Acesso em: 15 de set. 2008.

MIELITZ NETTO, Carlos Guilherme A. **As mudanças das políticas agrícolas européia e norte-americana vistas por terceiros**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora.

MIOR, Luiz Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Chapecó: Argos, 2005. 338 p.

MÜLLER, Ana Luíza; FIALHO, Marco Antônio Verardi; SCHNEIDER, Sérgio. **A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul**. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural. Vol. 1, Num. 1. (2007). Brasília. Disponível em: <http://inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2>. Acesso em: 15 set. 2008.

MÜLLER, Ana Luíza. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

PRETTO, José Miguel. **Amplitude e restrições ao acesso de Pronaf Investimento no Rio Grande do Sul – Um estudo de três operações de financiamento envolvendo cooperativas de crédito rural, cooperativas de produção agropecuária e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul**. Dissertação de Mestrado, IEPE-UFRGS, 2005.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto; CERQUEIRA, Patrícia da Silva; COELHO, Vanessa Pfeifer. **Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudo de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista**. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural. Vol. 1, num. 1 (2007). Brasília. Disponível em <http://inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2>. Acesso em 15 set. 2008.

SACHS, I. **L'économie politique du développement des économies mixtes selon Kalecki: croissance tirée par l'emploi**. Monde em Développement, t. 27, p 106-123, 1999.

SCHMITT, Cláudia Job. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional**. Revista de Política Agrícola, Brasília, ano 14, n. 2, p. 78-88, abr./maio/jun. 2005.

SCHNEIDER, Sérgio. **A Pluriatividade na Agricultura Familiar**, Porto Alegre; Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Ademir; MATTEI, Lauro. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo M. (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.

SCHNEIDER, Sérgio. **Evolution of rural development paradigm in Brazil**. Rural Sociology Group: The Netherlands, march 2009. Disponível em: <http://ruralsociologywageningen.wordpress.com/2009/03/06/evolution-of-rural-development-paradigm-in-brazil>. Acesso em: 16 março 2009.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996. p. 107-153.

SOARES, Eduardo. **Compra Antecipada Especial: uma política pública fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a segurança alimentar e o desenvolvimento local**. Revista Agriculturas, v. 2, n. 2, p. 10-13, jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nr. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João. **Conflitos agrários no Norte Gaúcho: 1960-1980**. Porto Alegre: EST Edições, 2007, 159 p.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUZA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006.

VEIGA, José Eli da. **Fundamentos do Agrorreformismo**. In: STÉDILE, J. P. (Org.). *A Questão Agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2002. p. 68-93.

WILKINSON, John. **Distintos enfoques e debates sobre a produção familiar no meio rural. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Emater-RS, v. 1, n. 3, jul./set. 2000.

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para agricultores familiares beneficiados

### 1) Perguntas de caráter individual

- Nome, idade, telefone de contato
- Localidade da propriedade, tamanho do estabelecimento e município
- O que produz ?
- Vinculado a alguma associação, cooperativa. Desde quando, há quanto tempo existe esta organização, quantos a integram ?
- Já trabalhou ou trabalha fora do meio rural ?
- Além do PAA já foi beneficiado por outro programa ?
- Vende para comerciantes locais ?
- Já estava na organização antes ou depois do PAA ?

### 2) Perguntas sobre a participação no Programa

- Como ficou sabendo do programa ?
- Quando entrou no programa, há quanto tempo participa ?
- O que fornece ?
- Porque entrou no programa ?
- O preço pago pelos produtos é bom ?
- Cobre os custos de produção ?
- Houve melhora dos preços dos produtos agrícolas na região ?
- Como ficou a relação com os comerciantes locais ?
- Houve melhoria na renda, houve lucro na comercialização ?
- Houve aumento na área de produção, agregou outros produtos ?
- Melhorou a tecnologia do sistema produtivo ?
- Os produtos possuem registro, inspeção, certificação, embalagem, rotulagem ?
- Na hipótese de interrupção do PAA, se o programa não tiver continuidade, haverá reflexos no sistema produtivo ?
- Sugestões e comentários livres
- Avaliação geral do programa: pontos fortes e pontos fracos, dificuldades, limitações.

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista direcionada às entidades socioassistenciais

1. Nome da entidade atendida. Cidade.
2. Nome da responsável entrevistada.
3. Como ficaram sabendo do PAA?
4. Antes de serem beneficiados pelo PAA quem eram os fornecedores dos alimentos?
5. Como são preparados estes alimentos? Na cozinha da entidade ou já vêm prontos de outro local?
6. Como é feito o controle de qualidade dos alimentos repassados?
7. Houve reflexos no consumo em termos qualitativos e quantitativos?
8. Qual é a frequência de repasse dos alimentos do PAA?
9. Quais são os aspectos positivos do programa?
10. Quais são as limitações do programa?
11. Quais são as sugestões para melhoria do programa?
12. Na sua opinião, o programa deve continuar?

## APÊNDICE C – Roteiro de entrevista direcionada ao Gestor Local

1. Quais são suas atribuições no PAA?
2. Desde quando participa?
3. Como ficaram sabendo do PAA?
4. Como foi o processo de implantação do programa em Mafra e região?
5. Existe uma coordenação local do programa?
6. Os preços de referência para os produtos agropecuários são compensadores?
7. O valor por DAP é vantajoso?
8. Relacione os aspectos positivos do programa.
9. Quais são as limitações do programa?
10. Quais são suas sugestões para melhoria do programa?
11. Na sua opinião, quais foram os efeitos do PAA sobre os agricultores familiares fornecedores e as entidades socioassistenciais beneficiadas?
12. É importante a continuidade do programa?

#### APÊNDICE D - Roteiro de entrevista direcionada ao Gestor Estadual

1. Quais são as suas atribuições no PAA?
2. Desde quando participa?
3. Como é o funcionamento/operacionalização do PAA?
4. Quais são as regiões do estado de Santa Catarina em que o PAA foi implantado?
5. Quais são os objetivos do PAA?
6. Qual a importância do Programa?
7. Quais foram as principais alterações ocorridas no programa?
8. Na sua avaliação, quais foram os principais efeitos do PAA em relação aos agricultores fornecedores e entidades socioassistenciais beneficiadas?

## ANEXO A - Homenagem aos 100 anos de nascimento de Josué de Castro

*Folha de São Paulo 07/08/2008*

*UMA VIDA CONTRA A FOME*

*Mais importante estudioso do tema no Brasil, o pernambucano Josué de Castro estaria fazendo 100 anos*

*Moacyr Scliar*

*Este 5 de setembro assinalou o centenário do nascimento de uma verdadeira figura emblemática na história e na cultura do Brasil: Josué de Castro.*

*Estamos falando de um verdadeiro pioneiro nos estudos sobre a fome, tema que ele, de família modesta e nascido no Recife dos mangues e dos mocambos, conhecia bem.*

*Foi o tema que o mobilizou e que balizou sua carreira como professor, pesquisador, administrador e político. Essa carreira teve início nos sombrios anos 1930, marcados pela crise econômica que se seguiu à quebra da Bolsa de Nova York, pela ascensão do nazismo e do stalinismo.*

*O Brasil, antes essencialmente agrícola, urbanizava-se e industrializava-se; os trabalhadores associavam-se aos sindicatos controlados pelo governo Getúlio Vargas. É a época do tenentismo, do comunismo, do integralismo; o sentimento nacionalista cresce e bem assim a reflexão intelectual sobre o país. É a época em que Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr. Publicam importantes obras. É a época da ficção engajada de Graciliano Ramos, José Américo de Almeida e Jorge Amado.*

*Em 1935, Josué de Castro mudou-se para o Rio de Janeiro, assumindo a cátedra de antropologia da antiga Universidade do Distrito Federal. O que não é de surpreender: durante muito tempo antropologia e medicina, no Brasil, estiveram intimamente ligadas, como o demonstram os “médicos-antropólogos” da Bahia. Em 1940 torna-se professor catedrático de geografia humana na Universidade do Brasil.*

*CAUSAS DA FOME*

*O conceito geográfico formaria a base de suas obras básicas, “Geografia da Fome” (1946), traduzido para 27 idiomas, e “Geopolítica da Fome” (1951).*

*Josué de Castro divide o Brasil em cinco grandes áreas, sendo três delas, a área amazônica, a área do Nordeste açucareiro e a área do sertão nordestino, áreas de fome, do qual escapam Centro-Oeste e Extremo Sul.*

*Para Josué de Castro a humanidade sempre sofreu com o drama da fome, mas essa situação pode ser agravada por fatores como a exploração colonialista. Citava o caso do Senegal, onde os colonizadores haviam substituído a cultura do sorgo, alimento básico da população, pela do amendoim, produto de exportação, gerando deficiências no regime alimentar. No Nordeste, a monocultura da cana-de-açúcar, durante o período colonial, teve o mesmo efeito, assim como a extração do látex na Amazônia durante o ciclo da borracha.*

*Em “O Livro Negro da Fome” (1957), associa desnutrição e subdesenvolvimento, recusando outras explicações para a carência alimentar, sobretudo o argumento malthusiano da superpopulação. O alto índice de mortalidade infantil e a necessidade de braços para trabalhar para a lavoura explicariam o elevado número de filhos.*

*Josué de Castro defendia uma reforma agrária que não apenas distribuisse terras, mas que proporcionasse à agricultura familiar assistência técnica, créditos e facilidade de comercialização dos produtos.*

*Mas não se limitava a teorizar sobre o tema. Exerceu cargos executivos em serviços federais de alimentação e trabalhou na FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação). Exerceu duas vezes o mandato de deputado federal por Pernambuco. Com o golpe de 1964 teve seus direitos políticos cassados e foi destituído do cargo de representante do Brasil em organismos internacionais ligados à ONU.*

*Passou a morar em Paris, foi convidado para trabalhar em várias organizações, mas isso não atenuou o abalo emocional representado pelo exílio, que pode ter contribuído para sua morte em 1973.*

## **NOVA GEOGRAFIA**

*Aparentemente, as idéias de Josué de Castro foram ultrapassadas pelo tempo. A geografia já não condiciona de forma tão estrita o consumo alimentar, dado o crescente comércio de produtos alimentícios e a homogeneização de hábitos alimentares em decorrência da publicidade e dos meios de comunicação: há Mcdonald's e Coca-Cola em todos os lugares.*

*Por outro lado, embora persistam as desigualdades entre diferentes camadas sociais, a prevalência da desnutrição no Brasil diminuiu, como o mostrou o recente relatório da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde, que, constituída por decreto presidencial, teve o apoio logístico da Fundação Osvaldo Cruz (Ministério da Saúde).*

*Seria o fim da fome no Brasil, e, quem sabe no mundo? O dramático aumento do preço dos alimentos e o fracasso da rodada de Doha mostram que não é bem assim.*

*O colonialismo não existe mais, mas foi substituído pelo protecionismo agrícola dos países ricos, que em 2007 deram US\$ 320 bilhões a seus agricultores para evitar que bloqueassem as cidades com tratores. No ano passado, os preços dos alimentos básicos subiram até 70%. A ajuda aos países mais pobres, menos de 0,7% do PNB dos ricos, só tem diminuído.*

*Ou seja, há uma nova geografia da fome, e ela espera pelo seu Josué de Castro.*