

Parte 2 – Mercados Institucionais
Programa de Aquisição de Alimentos e diversificação
possibilidades para a recampesinização e suas limitações estruturais

André A. Michelato Ghizelini

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GHIZELINI, A.A.M. Programa de Aquisição de Alimentos e diversificação: possibilidades para a recampesinização e suas limitações estruturais. In: PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., and TEO, C.R.P.A., eds. *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais* [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018, pp. 170-184. ISBN: 978-85-64905-72-6. <https://doi.org/10.7476/9788564905726.0012>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Programa de Aquisição de Alimentos e diversificação: possibilidades para a recampesinização e suas limitações estruturais

André A. Michelato Ghizelini

Introdução

As compras institucionais da agricultura camponesa no Brasil é algo extremamente recente e tem como marco a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos, o PAA¹, a partir do ano de 2003, o qual trouxe inovações do ponto de vista burocrático-legal, possibilitando a construção de outros formatos de arranjos produtivos, organizativos e da relação produtor-consumidor.

Para tanto, as compras institucionais da agricultura camponesa não se restringem, atualmente, ao Programa de Aquisição de Alimentos, mas a um leque de ações e instrumentos que tem como objetivo e princípios articular e aproximar a produção da agricultura camponesa e o consumo. Desde 2003, sete instrumentos de compras governamentais foram implementados: 1) Compra com Doação Simultânea; 2) Compra Direta; 3) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; 4) Apoio à Formação de Estoques; 5) Aquisição de Sementes; 6) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e 7) as compras governamentais de alimentos dos órgãos públicos federais.

¹ O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge, no Brasil, a partir do debate da política nacional de segurança alimentar e do combate a fome e a pobreza, no período eleitoral da campanha de 2002, no âmbito do Instituto da Cidadania, organização não governamental ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT), que será base para a elaboração do Programa Fome Zero. Com a vitória do PT nas eleições presidenciais, já em 2003 encaminham e aprovam a lei 10.696, de 02 de julho de 2003, instituindo o PAA como Programa governamental e que ficaria sob a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), e futuramente seria alocado, no ano de 2004, sob responsabilidade executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

No entanto, neste estudo², utilizar-se-á o PAA com doação simultânea como objeto de análise, pois foi o instrumento de compra governamental com impacto de quase quatro bilhões de reais em 12 anos de funcionamento (2003-2015) e, para tanto, é de grande importância compreender em que medida as compras institucionais interferem no funcionamento e na organização da agricultura camponesa brasileira.

Nessa perspectiva, este capítulo tem como objetivo apresentar dados que possam contribuir para o debate sobre a necessidade da construção de políticas e ações governamentais que interfiram diretamente na produção e comercialização da agricultura camponesa, garantindo a segurança alimentar no campo e na cidade. Mas, fundamentalmente, assegurar que sejam delineados processos que possibilitem certa autonomia para a agricultura camponesa e para os territórios e as comunidades urbanas que estão no seu entorno.

O leitor encontrará, portanto, uma discussão em torno do processo de implementação do PAA (Doação Simultânea) – consequências positivas do programa para a agricultura camponesa, algumas limitações para o avanço do PAA –, assim como um outro modelo de agricultura e desenvolvimento que tenha o campesinato como ator central. Além disso, este capítulo também problematiza a perspectiva de que o PAA tem contribuído de forma ímpar para um certo processo de recampesinização da pequena agricultura brasileira, que se encontra bastante integrada aos complexos agroindustriais.

O Estado e o caráter inovador do PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos traz a partir do seu surgimento em 2003, com a publicação da Lei Nº 10.696 e o Decreto 4.772, ambos publicados em 02 de julho deste mesmo ano, trouxe inovações para a forma como o Estado, através da burocracia estatal, organiza a compra de alimentos para atender grupos sociais em situação de insegurança alimentar.

² Este estudo é fruto de uma trajetória de mais de 12 anos em que o autor acompanhou e foi agente de execução do PAA nos Estados do Paraná e no Espírito Santo, entre os anos 2003 e 2015. Portanto, não só os dados serão apresentados, mas também relatos da experiência que o autor desenvolveu enquanto pesquisador e técnico durante este período.

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos 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. (Regulamento)
[...]

§ 2º O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

Será então, a partir desta lei, principalmente no que se refere ao Artigo 19, inciso 2, que o Estado brasileiro “quebra” a Lei 8.666, que estabelece o regramento das licitações e contratos governamentais, e, a partir desta nova lei, permite que as compras institucionais de alimentos possam ser operacionalizadas não mais através das licitações públicas, nas quais o menor preço deve ser o único parâmetro para que as compras sejam realizadas, tendo como atores empresas legalmente constituídas no território nacional. Claramente necessária para dar transparência e eficiência à coisa pública, a lei de licitações e contratos tem sua importância na regulação e realização dos recursos públicos. No entanto, deixou de fora das compras governamentais a agricultura camponesa, pois além da baixa capacidade organizativa neste momento histórico, apresenta incapacidade estrutural de competir com as empresas de atacado e varejo de distribuição de alimentos no país. A partir da lei que permite o funcionamento do PAA em território nacional, os camponeses e suas organizações passam a ser também atores no processo de compras governamentais de alimentos. Além de serem legitimados a participar desses processos, eles também passam a ser reconhecidos no processo de estabelecimento de preços, quando o Governo Federal publica o Decreto 4.772, que estabelece:

Art. 3º O Grupo Gestor de que trata este Decreto definirá:

I - a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários, cuja definição dos preços citados no § 2º do art. 19 da Lei no 10.696, de 2003, deverá levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar.

A partir desse aparato legal, o Estado passa a legitimar as compras de alimentos da agricultura camponesa, mas também a regular os preços dos produtos

e alimentos que serão adquiridos, respeitando e reconhecendo as características do processo de compra que caracteriza o PAA, varejo e baixa escala, além de realizar a “quebra” da lei de licitações e contratos para a agricultura camponesa e suas organizações.

Dessa forma, o Estado brasileiro não apenas transformou sua política de compra de alimentos, que vinha, desde a década de 40 do Séc. XX, sendo operacionalizada diretamente através de grandes empresas de distribuição de alimentos, o que inviabilizava a participação de pequenas e médias empresas, mas, principalmente, inviabilizava a participação da agricultura camponesa e suas organizações (associações, cooperativas, agroindústrias familiares e a própria família camponesa através da nota de produtor rural) nos processos de compras institucionais. Esse processo de centralização que se deu através da Lei N° 8.666 coloca-se como um aparato importante do capital para fundar e consolidar uma política de desenvolvimento baseada nos complexos agroindustriais e na produção de monoculturas (ERTHAL, 2006).

Essas novas regulamentações que possibilitaram a inserção da agricultura camponesa nos processos de compras institucionais surgem enquanto inovações do ponto de vista da lógica do Estado brasileiro até então e passa a imprimir para a agricultura camponesa um “novo” cenário de produção e comercialização. Mais do que inserção num mercado institucional, essas novas regras abrem espaço para que a agricultura de base familiar, que vinha num processo acelerado de integração agroindustrial e integração à agricultura conservadora, tenha a possibilidade de produzir-se a partir de outro contexto, que será de uma agricultura fundada na diversificação e na aproximação campo-cidade, produção-consumo, possibilitando maior autonomia para o campesinato brasileiro.

A diversificação da produção enquanto centralidade

O Programa de Aquisição de Alimentos com doação simultânea tem uma característica no seu modo de funcionamento que faz dele uma ação pública que permite estimular e fortalecer processos de diversificação produtiva na agricultura de base familiar e, assim, possibilitar até que famílias integradas à agricultura de

monocultura e agroexportadora possam rever e assumir uma posição de restituir suas características enquanto camponeses³.

No entanto, é importante demarcar quais seriam essas condições que o PAA traz enquanto inovação e permitirá que a agricultura de base familiar possa se ressignificar para assumir sua condição camponesa. Assim, as compras governamentais da agricultura de base familiar não seriam por si só pré-condição para estimular e alterar a forma como a agricultura modernizadora estreitou a relação entre a forma industrial de agricultura e o campesinato. Porém, a característica de ser um programa que se realiza na comunidade ou na municipalidade, faz com que os agricultores entreguem diretamente para as entidades e organizações sociais, com constância e regularidade, mas, principalmente, com uma pauta diversificada de alimentos que, em sua maioria, são alimentos *in natura* e não agroindustrializados, o que faz com que as entregas sejam constantes e permanentes, com baixa escala, mas com diversidade (MICHELATO-GHIZELINI, 2010).

Nesse contexto a agricultura camponesa afirma-se enquanto condição para a realização do PAA, pois a organização da produção e do trabalho familiar exigido para responder as demandas do programa, das entidades sociais, extrapola a forma de produção dada pela agricultura industrial, que prima pela grande escala, especialização, concentração, alimentos altamente processados industrialmente e com distribuição via atacadistas numa dimensão regional e/ou nacional.

Com garantia da compra dos alimentos por parte do Estado, elevou o interesse dos agricultores de base familiar a reduzir seu tempo e trabalho nas atividades de monocultura especializadas, e eles passaram a investi-lo nas áreas de produção diversificadas, como a horta, o pomar, os pequenos animais, a “agroindustrialização” artesanal (MICHELATO-GHIZELINI, 2010).

Para além da qualificação da renda e da diversificação produtiva, apregoada e verificada em pesquisas realizadas sobre o programa (DIAS, 2013; MARIOTTO e HESPANHOL, 2012; SILVA, 2011; VIEIRA e VIANA, 2006), o PAA tem permitido a reorganização do trabalho familiar, como também a reorganização

3 A noção de camponês utilizada neste capítulo traz como referencial uma definição de um modo de vida que tem como característica a preocupação central com reprodução social da família, a produção planejada a partir da concepção de uma agricultura fundada na policultura-pecuária, a aproximação cultural e política com a sociedade envolvente, com capacidade de gerenciar os recursos de produção a partir da gestão dos recursos presentes na propriedade, ter a agroecologia como importante elemento para a busca da autonomia e com relações de comercialização que busquem processos colaborativos e territorialmente circunscritos, a exemplo dos circuitos curtos.

da produção e da forma como a propriedade é organizada. Para tanto, articular a diversificação da produção com a reorganização do trabalho familiar tem demonstrado impacto direto em algumas dimensões do processo do trabalho e da reprodução social das famílias camponesas, dentre elas: 1) direcionamento do trabalho familiar para a produção de alimentos considerados de consumo da família, pois esses alimentos passam a fazer parte da pauta de produtos disponibilizados para comercialização via PAA; 2) ingresso ou ampliação da agroindustrialização artesanal, que já faz parte do cotidiano das famílias camponesas, mas ainda numa dimensão privada, e que a partir do PAA passa a ser também uma fonte importante de trabalho e renda; 3) diversificação dos mecanismos de comercialização, pois o PAA tem permitido aos camponeses vislumbrar, a partir da garantia de compra do Estado, organizar outras formas de comercialização que deem conta do excedente de trabalho e produção investidos na pauta de alimentos produzidos para o PAA, e que agora podem ser direcionados para mercados locais (MICHELATO-GHIZELINI, 2010).

Tabela 1 – Produção destinada para comercialização pelos agricultores familiares e camponeses – período anterior ao PAA (2004) – e 2008, quando participavam do PAA⁴

PRODUTOS	ANTES DO PAA – 2004		PAA – 2008	
	Nº Agricultores	% Agricultores	Nº Agricultores	% Agricultores
Amendoim	02	04	27	60
Batata doce	01	02	37	82
Derivados de leite	00	00	06	13
Frutas	00	00	25	56
Geleias e doces	00	00	06	13
Hortaliças	02	04	44	98
Legumes	01	02	30	67
Mandioca	02	04	37	82
Milho verde	00	00	27	60
Ovos	01	02	30	67
Panifícios	02	04	17	38
Pinhão	02	04	26	58
Sucos	00	00	05	11
Não comercializava	09	20	00	00

Fonte: MICHELATO-GHIZELINI, 2010.

⁴ Vale destacar que os agricultores passaram a produzir para comercializar, isto não quer dizer que não produziam esses alimentos anteriormente, pois se o produziam não comercializavam.

A partir desses dados é possível verificar que há um aumento significativo dos produtos que agregam maior valor e, de outro lado, produtos como soja (de 16% para 7%), feijão (de 67% para 47%), milho seco (de 51% para 0%), fumo (de 4% para 2%), que tiveram uma redução na quantidade de camponeses que produziam para comercializar (MICHELATO-GHIZELINI, 2010). Culturas estas que estão ligadas diretamente ao agronegócio produtor de *commodities* agrícolas e que tem como perspectiva intensificar a mão de obra, os recursos naturais, os recursos financeiros e a utilização do espaço da propriedade, com um retorno de baixo valor agregado e com alto risco para a agricultura camponesa.

Os dados apresentados na Tabela 1 permitem afirmar que o PAA tem impactado diretamente no processo de diversificação da produção, principalmente na retomada da produção para a comercialização de determinados tipos de produtos que fazem parte da cultura alimentar e do modo de vida camponês, fato fundamental para compreender a dimensão com que o PAA tem impactado sobre a perspectiva da recampesinização. Processo este que significa a retomada, por parte da família, de estratégias de produção e organização do trabalho cuja centralidade seja a diversificação da produção pautada na produção de alimentos que façam parte da cultura alimentar e de produção dos camponeses, na diversificação produtiva, em pensar a propriedade enquanto espaço de vida e gerenciá-lo como um território de autonomia e gestão a partir do olhar de quem vive e trabalha nele.

Tabela 02 – Produção destinada à comercialização pelos agricultores familiares referente a 2003 (período anterior ao PAA) e 2008 (quando participavam do PAA)

PRODUTOS	ANTES DO PAA – 2003		DURANTE O PAA – 2008	
	Nº agricultores	% agricultores	Nº agricultores	% agricultores
Bicho da seda	03	07	00	00
Carvão	02	04	01	02
Fumo	02	04	01	02
Milho seco	23	51	00	00
Soja	07	16	03	07

Fonte: MICHELATO-GHIZELINI, 2010.

Segundo os dados desta pesquisa, é possível afirmar que a produção de alimentos para o consumo local é aumentada na medida em que passa a ser considerada fonte importante de renda das famílias camponesas. Para tanto, é

necessária a intervenção do Estado, como foi o caso do PAA, para que haja intencionalidade dos camponeses em passar a investir recursos (financeiros, trabalho e naturais) e tempo para inverter a produção que anteriormente estava destinada à produção de alimentos e produtos destinados aos complexos agroindustriais e para agroexportação. E que, a partir do PAA, passa a investir em alimentos que serão disponibilizados local e regionalmente, aumentando o valor agregado e, conseqüentemente, reduzindo os riscos para a família.

No que concerne às alterações na matriz produtiva, o PAA tem sido responsável por restaurar a policultura predicado de um “modo de vida camponês” (WANDERLEY, 1999; SEYFERTH, 1974). Isto porque, em muitas regiões do Brasil, a “modernização da agricultura” nas décadas de 1960-1970 conduziu os agricultores a ingressarem na especialização produtiva, na monocultura e na produção de commodities, não raro, destinadas ao mercado externo, o que, por sua vez, expôs estes agricultores a contextos de acentuada vulnerabilidade social. Neste sentido, o PAA tem se destacado por incitar a diversificação da produção na medida em que conecta a oferta com uma demanda diversificada. Frutas, verduras, produtos de origem animal e processados são exemplos dos bens adquiridos pelo PAA (GRISA et. al., 2009, p. 7).

Ou seja, a partir do PAA, os agricultores passam a imprimir menos intensidade – de tempo, mão de obra, capital, terra – para a produção de uma agricultura para o mercado integrador e agroexportador. E passam a investir mais em uma agricultura produtora de alimentos para o mercado local, ampliando a autonomia no que se refere à segurança alimentar da família, qualificando as condições de segurança alimentar da sociedade envolvente e aumentando a renda a partir da produção e comercialização de alimentos para o programa, ao mesmo tempo em que passa a diversificar as formas de comercialização (MARTINS e CAVALCANTI, 2012).

Esse processo tem imprimido condições para que a pequena agricultura redimensione sua relação com a terra, com a organização da produção, com o trabalho realizado pela família e sua relação com a sociedade envolvente, de forma a garantir sua reprodução social a partir da condição camponesa, como descreve Ploeg (2008, p. 40):

[...] as características fundamentais da condição camponesa são 1) a luta por autonomia que se realiza em 2) um contexto caracterizado por relações de dependência, marginalização e privações. Essa condição tem como

objetivo e se concretiza em 3) a criação e desenvolvimento de uma base de recursos auto-controlada e auto-gerenciada, a qual por sua vez permite 4) formas de co-produção entre o homem e a natureza viva que 5) interagem com o mercado, 6) permitem a sobrevivência e perspectivas de futuro e 7) se realimentam na base de recursos e a fortalecem, melhorando o processo de co-produção e fomentando a autonomia e, dessa forma, 8) reduzem a dependência. Dependendo das particularidades da conjuntura socioeconômica dominante, a sobrevivência e o desenvolvimento de uma base de recursos própria poderão ser 9) fortalecidos através de outras atividades não agrícolas. Finalmente, existem 10) padrões de cooperação que regulam e fortalecem essas inter-relações.

Assim, o PAA tem contribuído de forma significativa para que a pequena agricultura brasileira visualize outro cenário com condições de reprodução social que vão para além da integração agroindustrial atrelada fortemente a especialização, a intensificação do trabalho e a tecnificação.

Portanto, é possível afirmar que, segundo os dados, a partir do PAA, as famílias camponesas passam a reorganizar o tempo do trabalho, o tempo da família, o direcionamento do tempo do trabalho, a organização e o planejamento da produção, a relação com os consumidores e a cidade, a relação com o *status* social dado pelas *commodities*⁵, a concepção do que vem a ser agricultor e a perspectiva de reprodução social da família camponesa.

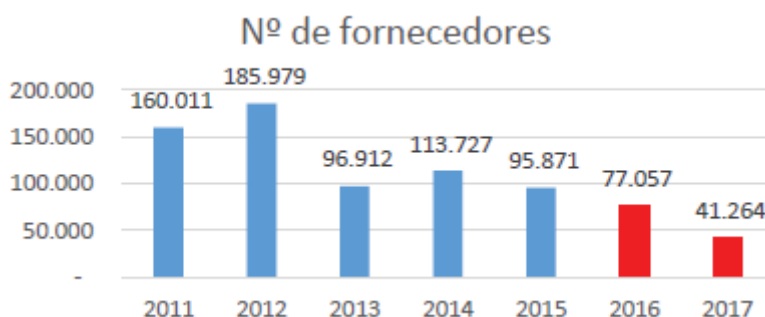
O campesinato e as limitações do PAA

Diante da realidade expressa pela atuação do PAA na agricultura camponesa brasileira, é possível afirmar que as compras institucionais possuem condições de proporcionar certo estancamento e reversão dos avanços da agricultura baseada na monocultura e na integração agroindustrial (GRISA et al, 2009; DELGADO, 2013; PORTO et al., 2014; SCHIMITT, 2014; MICHELATO-GHZIELINI, 2010).

5 Nas comunidades onde a prevalência é de agricultura familiar e camponesa a pressão por parte de uma certa cultura de “superioridade”, de “sucesso”, de “moderno”, é pautada *pelos commodities*, pois os que não produzem dentro da lógica estabelecida por este *status quo* passam a ser tachados de atrasados e diminuídos social e politicamente perante seus pares e a comunidade. Quebrar esta lógica não passa apenas por uma vontade individual, mas é necessário um esforço coletivo e estrutural para que haja avanços na perspectiva de uma outra lógica, pautada pelo desenvolvimento local, pela segurança e soberania alimentar e pela agroecologia.

Portanto, o PAA tem demonstrado impactos positivos para o ganho de autonomia e qualidade de vida por parte dos agricultores que ingressaram no Programa. No entanto, é necessário ressaltar que o PAA não é uma fórmula mágica que retirará a agricultura camponesa das condições de precariedade e especialização em que está inserida, pois seja pela limitação de recursos financeiros ou da própria demanda das doações realizadas pelo PAA (CAMPOS e BIANCHINI, 2014), a atuação do programa restringe-se a uma dimensão diminuta do que representa a agricultura camponesa e familiar no país.

Gráfico 01 – Número de agricultores fornecedores para o PAA entre 2011-2017



Fonte: INTINI, 2017.

Considerando que o número de agricultores familiares no Brasil chegou a 4,4 milhões de propriedades no ano de 2017 (IBGE, 2006), o número de participantes do PAA não representa nem 2% da agricultura familiar no ano de 2012, quando alcançou sua maior meta desde sua criação, o que implica uma ação extremamente restrita e circunscrita a um número de agricultores muito aquém do que realmente é a agricultura camponesa e familiar no Brasil (CAMPOS e BIANCHINI, 2014).

Ainda que se compreenda que o PAA não surgiu para substituir os tradicionais canais de comercialização, surpreende o número relativamente pequeno de agricultores familiares que aderiram ao Programa. Os mais de 180 mil referidos nas estatísticas para o ano de 2012 representam aproximadamente 4,2% dos agricultores familiares nacionais, e em diversos estados essa proporção é baixíssima. (MIELITZ, 2014, p. 67).

Isso faz com que o PAA não seja uma política universal e estrutural para alavancar uma transformação efetiva da agricultura conservadora, integrada aos

complexos agroindustriais e agroexportadores, para uma agricultura diversificada e articulada local e territorialmente. O programa, dessa forma, coloca-se muito mais como um instrumento que permite gerar processos “didáticos e simbólicos” importantes para agregar elementos ao avanço do debate e da pauta do campesinato brasileiro do que propriamente para alterar a realidade da agricultura, assim como foi possível através das políticas de crédito agrícola (MICHELATO-GHIZELINI, 2010). Processos, “didáticos e simbólicos”, que se materializam quando agricultores visualizam a possibilidade de articular campo-cidade, produção-consumo, a partir de uma base territorial que lhes permite gerar condições de fazer avanços para um ganho de autonomia.

O Programa de Aquisição de Alimentos com doação simultânea, além de não atuar num conjunto amplo de famílias camponesas, coloca-se no cenário das políticas públicas do campo como uma política isolada e descolada da política de extensão rural, do crédito agrícola, da política de agroindustrialização, da política de abastecimento de alimentos nas cidades, dentre outras, em que destina ao PAA um papel de política compensatória, tanto por parte de quem produz, como para quem consome (DELGADO, 2013).

Outra limitação importante que o PAA tem gerado junto aos camponeses é a especialização produtiva (VELOSO e HESPANHOL, 2012), pois ao mesmo tempo em que o programa tem estimulado, num primeiro momento, a diversificação, a produção de alimentos para o abastecimento local e a produção em pequena escala, de outro lado, a médio e longo prazo, tem estimulado os agricultores que fazem parte do programa a assumirem uma postura de potencializar os recursos, naturais e de mão de obra, na perspectiva de, mesmo com certa diversificação, aproximar-se de uma especialização. Com essa perspectiva, os agricultores têm se estimulado a organizar projetos coletivos de PAA com o objetivo de distribuir tarefas para cada família, sendo que cada uma passa a especializar-se em algum ou alguns poucos produtos. Não é possível afirmar em que medida isso tem se realizado nos participantes do programa, mas foi objetivamente identificado por Veloso e Hespanhol (2012) e Michelato-Ghizelini (2010) nas pesquisas de campo realizadas, sendo que tais dados contribuem para afirmar que, sem a articulação entre as políticas públicas e sem subsídios e investimentos diretos em formação e infraestrutura, a agricultura camponesa terá pouca capacidade para competir e reverter a condição de exploração e baixa autonomia dada pela agricultura conservadora.

Desse modo, o programa carece de revisão e mudança estrutural para que possa rever sua própria atuação e papel na agricultura camponesa. E, nessa perspectiva, garantir a articulação com outras políticas públicas e o investimento em infraestrutura e a formação, objetivar a diminuição da dependência dos agricultores com o programa e com a agricultura de *commodities*, o que possibilita condições para que a agricultura camponesa utilize-se do PAA enquanto um instrumento de “aprendizado” para dar condições ao avanço da construção de outros mecanismos de comercialização, como feiras, pontos fixos, cestas, agroindústrias familiares, etc.

Considerações finais

A complexidade com que o programa tem se colocado diante da realidade rural brasileira faz dele uma importante peça no debate e nos avanços para a agricultura camponesa, como também para a soberania e segurança alimentar da população brasileira.

Os avanços que o Programa de Aquisição de Alimentos com doação simultânea trouxeram para a agricultura camponesa é inegável, desde: 1) alteração do processo de compras institucionais que, mudando o aparato burocrático legal, possibilitou pela primeira vez a quebra da lei de licitações e contratos, permitindo, assim, a construção de redes de segurança alimentar nos territórios a partir dos próprios atores envolvidos; 2) possibilidade de reordenar a agricultura de base familiar para um cenário da produção voltada para a diversificação produtiva e a diversificação dos mecanismos de comercialização, apontando para a construção de cenários que possibilitem estancar em certa medida o processo de modernização conservadora em determinados espaços e territórios da agricultura camponesa; 3) efetivação de condições para repensar as políticas públicas, de forma a contribuir para qualificar a autonomia e as condições de vida do campesinato brasileiro; 4) possibilitar a efetivação de processos que tem “revertido”, ressignificado, alterado a realidade da agricultura de base familiar com foco na integração agroindustrial a ponto de permitir sinais claros de recampesinização, haja vista os efeitos e impactos que o programa tem demonstrado na diversificação da produção e dos mecanismos de

comercialização, apontando para maior autonomia dos agricultores em pensar e planejar a produção, a propriedade, o trabalho e a família.

No entanto, é fato que o programa tem apresentado certo esgotamento no seu caráter de inovação, pois, decorridos mais de 15 anos de sua implementação, as mudanças foram meramente formais, com o intuito de desburocratizar e ampliar os tipos de ação do PAA, porém o número de agricultores que tiveram acesso ao programa está muito aquém do que expressa a realidade de agricultores/as no país. Nessa perspectiva, o PAA aparece e coloca-se muito mais como uma política compensatória e não uma política de desenvolvimento que terá a agricultura camponesa como ator.

Assim, o Programa de Aquisição de Alimentos situa-se num campo de disputa. De um lado está o Estado se reafirmando enquanto operador de políticas compensatórias para a agricultura camponesa, exigindo que ela avance para um modelo empresarial ou então permaneça em condições precárias de funcionamento e sobrevivência. De outro lado, estão os movimentos sociais, o movimento sindical, os coletivos e as organizações sociais da agricultura camponesa, que se colocam em disputa para que o Estado seja estimulador, financiador, regulador e operador de ações e políticas que garantam investimentos na produção, na organização administrativa, na infraestrutura, na logística e na comercialização, assim como o faz com o agronegócio agroexportador. O PAA acabou sendo o principal deflagrador da ampliação das pautas de reivindicação dessas organizações camponesas, pois o que num primeiro momento se restringia a políticas de crédito, a partir do PAA, a agricultura camponesa passa a vislumbrar outras formas do Estado intervir com o objetivo de proporcionar que a agricultura camponesa seja ator político, econômico e social do desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 2006. *Censo Agropecuário*. Resultados preliminares. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/200>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

CAMPOS, A. de; BIANCHINI, V. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: BRASIL. *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

DELGADO, G. C. *Relatório de avaliação do PAA – III Síntese*. Brasília, 2013.

DIAS, T. F. et al. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. V. 9. N. 3. 2013.

ERTHAL, R. Os complexos agroindustriais no Brasil: seu papel na economia e na organização do espaço. *Revista Geo-Paisagem*, ano 5, Nº 9. janeiro/junho 2006.

INTINI, J. M. *Nota Técnica sobre a execução dos Programas de Compras Públicas Federal*. Brasília, 2017.

GRISA, C. et. al. *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva: apontamentos e questões para o debate*. Seminário Temático Programa de Aquisição de Alimentos. 2009.

MARIOTO, A; HESPANHOL, R. A. de M. *Desenvolvimento rural, novas ações para velhos problemas: o PAA*. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Uberlândia. 15-19/10/2012.

MARTINS, S. P.; CAVALCANTI, L. I. *Avaliação do impacto da execução do PAA no estado do Rio Grande do Norte*. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <<file:///C:/Users/Andr%C3%A9/Downloads/27-109-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MICHELATO-GHIZELINI, A. A. Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do programa de aquisição de alimentos. 2010. 267 f. *Tese* (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

MIELITZ, C. Dez Anos de PAA e a Constituição de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar. In: BRASIL. *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

PLOEG, J. D. V. D. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PORTO, S. I. et al. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: BRASIL. *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

SCHMITT, C. J. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In: BRASIL. *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

SILVA, V. da. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como fomentador da diversificação e a agregação de valor na agricultura familiar. *Revista Espaço Acadêmico*, N. 117, fevereiro de 2011.

VELOSO, F; HESPANHOL, R. A. de M. O PAA na Região de Dracena: da diversificação à especialização produtiva. *Caderno Prudentino de Geografia*. Presidente Prudente, n. 34, v.1, p.161-178, jan./jul, 2012.

VIEIRA, D. de F. A; VIANA, C. A. dos S. *O programa de aquisição de alimentos e sua relação com o modo de funcionamento da agricultura familiar*. Mestrado em Agronegócios, Universidade de Brasília. Grupo de Trabalho 6: Políticas públicas e práticas dos atores: dilemas teóricos e práticos, 2006.