

Parte 2 – Mercados Institucionais
**Os (des)caminhos do Programa de Aquisição de Alimentos na
região semiárida**
novas governanças, antigas armadilhas

Cimone Rozendo

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ROZENDO, C. Os (des)caminhos do Programa de Aquisição de Alimentos na região semiárida: novas governanças, antigas armadilhas. 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. 185-213. ISBN: 978-85-64905-72-6. <https://doi.org/10.7476/9788564905726.0013>.



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/).

Os (des)caminhos do Programa de Aquisição de Alimentos na região semiárida: novas governanças, antigas armadilhas¹

Cimone Rozendo

Introdução

Criado em 2003, como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem se constituído em uma importante estratégia de fortalecimento da agricultura familiar e de garantia de segurança alimentar tanto para as famílias que produzem quanto para aqueles que recebem as doações de alimento. Estudos sob diferentes enfoques e contextos sobre o PAA apontam não apenas o alcance desses objetivos, em que pese ainda as limitações das mais diversas ordens que sua implementação enfrenta, mas também a extensão que o referido programa tem assumido em ambientes cujos níveis organizacionais encontram-se mais consolidados. (BRASIL, MDS, 2014; SCHMITT et al., 2014; PORTO, 2014; GRISA E SCHNEIDER, 2014; GRISA et al, 2011; ROZENDO e MOLINA, 2010; BASTOS, 2007). Nesse aspecto, o PAA é concebido como uma estratégia de desenvolvimento, uma ferramenta potencializadora das capacidades e, conseqüentemente, da expansão das liberdades (SEN, 2000).

A internacionalização do Programa, com a criação do PAA África, também evidencia o grau de importância desse instrumento de política pública, não

¹ Parte do conteúdo desse capítulo foi trabalhado no texto “Ambiente institucional, governança e performance do PAA: Uma análise nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte” como resultado da pesquisa financiada pelo Edital Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013 – Ministério do Desenvolvimento Social de autoria de Grisa et al., 2017, publicada no site da instituição.

apenas para o caso brasileiro, mas para regiões que partilham condições socioeconômicas similares. A potencialidade do PAA parece estar pautada principalmente numa configuração que faz convergir, do ponto de vista das concepções e do ponto de vista prático, diferentes dimensões da política agrícola e da política de segurança alimentar e nutricional, como assevera Schmitt (2005, p. 78), com incidência em aspectos muito mais amplos do que o acesso ao mercado, como demonstram as pesquisas realizadas em diferentes regiões do país (BASTOS, 2007, GRISA et al, 2010; ROZENDO E MOLINA, 2010; SCHMITT et al 2013, TRICHES e SCHNEIDER, 2010).

De um modo geral, as análises evidenciam que a partir do PAA se delinearão uma infinidade de arranjos institucionais (ARNS, 2010) que tem oportunizado tanto por parte do Estado quanto da sociedade civil formas renovadas de governança (SANTOS, 1997) com repercussões também no ambiente institucional. Foram justamente esses aspectos que esta pesquisa buscou identificar e analisar tomando como referência o processo de implementação do PAA no município de Apodi, no estado do Rio Grande do Norte. A investigação quis compreender: a) como se conforma a rede de governança desse Programa, identificando os principais atores envolvidos, as relações estabelecidas entre eles e os resultados para os diferentes grupos, em especial agricultores e entidades beneficiárias; b) como são sustentados os processos engendrados pelo Programa, bem como seus desafios e limitações em um contexto marcado, do ponto de vista socioeconômico, por altos índices de pobreza rural e também pela forte presença de organizações de agricultores familiares com níveis de atuação igualmente consideráveis, e, do ponto de vista ambiental, pela convivência deles com as condições de semiáridade, como é o caso de município de Apodi.

O capítulo está organizado em quatro partes, além da introdução. A primeira contempla uma revisão sumária das perspectivas teóricas e metodológicas que orientaram a análise. A segunda apresenta o contexto político e socioeconômico de Apodi, bem como os processos de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. São destacadas as inovações organizacionais criadas para a adequação ao PAA, os processos de aprendizagem coletiva ensejadas por esse dispositivo e a emergência de formas de governança mais horizontalizadas favorecendo maior participação. As reflexões procuram dar destaque ao papel que os consumidores assumem nessa governança. A terceira parte do capítulo traz um panorama do desempenho do Programa em Apodi, sublinhando a

emergência de atores externos a sua tradicional rede de governança, mas que, por uma série de circunstâncias, passam a incidir decisivamente em suas orientações. A última parte apresenta as considerações sobre os processos analisados a partir da recuperação dos conceitos-chaves da pesquisa.

Perspectivas teórico-metodológicas da análise: mercados institucionais, arranjos institucionais e governança

Em outro texto, de Rozendo e Molina (2014), a criação de mercados institucionais foi concebida como uma importante inovação social à medida que contribui para “ativar recursos, sobretudo ligados às relações sociais, antes desvalorizados (PIRAUX et al., p. 104). Esse potencial inovador do Programa deriva, em parte, de seu próprio desenho, que requer formas de coordenação mais articuladas e horizontais entre os diferentes atores da sociedade civil e entre ela e o Estado. Isso pressupõe a construção de espaços de concertação capazes de dar suporte aos novos arranjos que emanam desse processo. Conforme assevera Torre (2010): [...] “Em razão das inovações institucionais, os atores são levados a experimentar novas formas de ação pública e de participação nas decisões, passando progressivamente da pirâmide para a rede” (OST, 2004, citado por TORRE, p. 110). Essas mudanças não constituem meros detalhes, pois o que está em jogo é a distribuição de poder implicada em dispositivos constituídos a partir de perspectivas mais democráticas.

Chia et al. apud Piraux et al. (2010, p. 105), analisando a performance dos Colegiados Territoriais, alertam para a capacidade de determinados dispositivos ensejarem processos de aprendizagem organizacional, o que permite aos atores, num sistema de ação, orientar-se, mobilizando conhecimento e saberes anteriores com a finalidade de criar procedimentos e regras que favoreçam a governança. Se para esses autores a aprendizagem organizacional tem como resultado um certo tipo de governança, para Arns (2010) é o próprio processo de aprendizagem.

Os espaços em que ela (a governança) se realiza são concebidos como espaços de oportunidades para os atores exercitarem novos valores, comportamentos, práticas e condutas, ajustados a uma nova realidade que exige maior diálogo entre os diferentes atores da sociedade e destes com o Estado (ARNS, 2010, p. 123).

Arns (2010) concebe a governança como uma construção social que se expressa de modo diferenciado dependendo dos contextos social, econômico e político e em função dos atores públicos e privados envolvidos nos projetos. Por isso, para o autor, a cultura local tem grande relevância à medida que define o tipo e a forma de como a governança pode processar-se no território.

Em sentido semelhante, Piraux et al. (2010) advertem que novas formas de governança dependem da existência de certos tipos de capital social, pois são eles que permitirão qualificar as parcerias estabelecidas entre sociedade civil e Estado. Complementarmente, Arns (2010) afirma que a governança depende do funcionamento dos arranjos institucionais e de um ambiente institucional adequado. Os arranjos institucionais são concebidos como “os acordos e contratos estabelecidos entre agentes específicos”; já o ambiente institucional é compreendido como “um conjunto de grandes normas e regras que orientam o contrato” (p. 128). Há uma interação constante entre essas dimensões que se redefinem mutuamente. A performance dessas dimensões é a própria governança (SANTOS, 1997). Arns (2010) considera que mudanças ocorridas em arranjos institucionais locais podem resultar em importantes transformações do ambiente institucional, criando uma “ambiente específica favorável às performances individuais e coletivas”, conforme sugerem Muchnik e Sainte Marie (2010) apud Lamine (2012) em sua análise sobre o papel dos circuitos curtos de comercialização de alimentos.

Para compreender as dinâmicas dessa rede de governança, optou-se pela metodologia de estudo de caso com pesquisa qualitativa. Concebeu-se que esse procedimento possibilita um nível de detalhamento e refinamento necessário ao tipo de reflexão empreendido aqui.

A seleção da área de pesquisa obedeceu aos seguintes parâmetros: município com maior tempo de execução do PAA no estado do Rio Grande do Norte, grau de participação do município no PAA avaliado em termos de números de contratos firmados, valores comercializados e número de entidades beneficiadas. Para essa fase da pesquisa foram levantados os dados da atuação do PAA via CONAB operado com recursos do MDS e MDA entre 2006 e 2013² e do PAA Estadual através do PAA Data, entre os anos de 2011 e 2013, em dez municípios

2 Do ponto de vista da operacionalização da pesquisa, é importante destacar as dificuldades na obtenção dos dados do Programa, em âmbito nacional ou estadual. As bases de dados são descontínuas e a tabulação segue um padrão diferenciado a cada ano, impossibilitando comparações e dificultando análises mais precisas. Os dados mais consistentes foram fornecidos pela CONAB, mas ainda assim apresentam problemas, pois os registros não permitem, por exemplo, compreender a diversidade de formas sob as quais a agricultura familiar se apresenta.

do estado do Rio Grande do Norte. De acordo com esses dados, o município de Apodi destacou-se em todos os itens avaliados. A partir desse primeiro panorama foram realizadas entrevistas com a coordenação do Programa na CONAB/RN e EMATER com o intuito de qualificar e complementar as informações.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das cooperativas, agricultores participantes do PAA, representantes das entidades beneficiadas, conselho municipal de desenvolvimento territorial e outros atores locais considerados chaves na conformação da rede do Programa. Ao todo foram entrevistados 18 agricultores familiares e três pescadores artesanais que participam do PAA, selecionados através da indicação dos representantes das cooperativas, contemplando aqueles que forneciam alimentos ao PAA há mais tempo e a diversidade do grupo (agricultores familiares, assentados, pescadores, etc.). Do ponto de vista das organizações, dentre as 15 cooperativas existentes no município que participaram do PAA, foram selecionadas as que apresentaram maior frequência na comercialização, de acordo com dados disponíveis no PAA Data. Foram entrevistados os representantes da Cooperativa Potiguar de Apicultura e Desenvolvimento Rural Sustentável (COOPAPI), da Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi (COOAFAP), da Associação dos Aquicultores do Apodi (AQUAPO) e a Associação dos Produtores de Arroz do Vale do Apodi (APAVA).

Para a seleção das entidades beneficiárias do PAA, que compuseram essa investigação, foram considerados os seguintes critérios: maior tempo de participação no PAA e a diversidade de público das entidades. Foram entrevistados os representantes de 18 entidades do município de Apodi. Além disso, foram ouvidos a representante da ONG Terra Viva, importante instituição que atua na organização política de agricultores familiares e na assistência técnica para este segmento e, por fim, os responsáveis pela execução do PAA na EMATER de Apodi. Foram realizadas três fases de campo: as duas primeiras no mês de agosto e outubro de 2014, respectivamente, e a última no mês de março 2015. A primeira fase permitiu a obtenção de informações para construir uma visão geral do Programa e as demais possibilitaram complementar esse quadro, inclusive junto a CONAB-RN e EMATER-RN, além de incorporar aqueles sujeitos da rede de governança que iam sendo citados à medida que a pesquisa avançava.

O contexto e a chegada do Programa de Aquisição de Alimentos em Apodi

Entre os pesquisadores e gestores públicos do Rio Grande de Norte há um pressuposto tácito de que se alguma política pública fracassar no município de Apodi dificilmente terá êxito em outras localidades, dado a presença de um tecido associativo capaz de dar sustentação às diferentes experiências de ação coletiva e de políticas públicas. O fato de o PAA estar praticamente paralisado há dois anos (2013-2014) nesse município é um indicativo importante. Os resultados desta pesquisa alertam para o fato de que o excesso e/ou a inadequação de regulamentações que, mais recentemente, passaram a incidir de forma incisiva sobre o PAA, em especial, as relacionadas à inspeção sanitária, têm provocado a judicialização de suas operações com conseqüente criminalização das organizações de agricultores familiares. Essa situação conduziu o Programa a uma verdadeira encruzilhada, da qual ele dificilmente sairá sem que haja, por parte dos diferentes entes do Estado, um entendimento de que a promoção da agricultura familiar e garantia da segurança alimentar e nutricional, preconizadas pela referida política, passam pela necessidade premente de construção de parâmetros de qualidade, adaptados à realidade da agricultura familiar (WILKINSON, 2008). A pesquisa mostra as dificuldades de construir-se uma política pública com equidade social como a do PAA quando seus mecanismos de regulação são os mesmos que regem os mercados convencionais, ou seja, a competição e a concorrência. O texto que segue apresenta o desenredar desse processo em Apodi.

Boa semente em solo fértil: o contexto socioeconômico de Apodi e o PAA

O município de Apodi (RN) está localizado na região do Oeste Potiguar, na microrregião da Chapada do Apodi e no Território Sertão do Apodi, junto à divisa do Estado do Ceará. O município é um dos maiores do Território, possui uma área 1.602,480 Km² e 34.763 habitantes sendo que, de acordo com dados do IBGE (2010), sua população rural é de 17.531 habitantes, (49,57%) e a urbana de 17.531 (50,43%), com uma densidade populacional de 22,50 habitantes por Km²

(IBGE, 2010). Apesar da melhoria significativa no Índice de Desenvolvimento Humano entre os anos de 1991 de 2010 de 0,493 para 0,727, respectivamente, 30,3% da população de Apodi com 25 anos ou mais, ainda é analfabeta (Atlas Brasil, 2013). Segundo dados do MDS (2015), 27% da população rural encontra-se em situação de extrema pobreza. Entre os 5.086 beneficiários do Programa Bolsa Família município 2.358 são agricultores familiares que recebem média de 168 reais mensais.

O município de Apodi comporta quatro formações geomorfológicas: a Chapada do Apodi, as superfícies planas ou levemente onduladas, as planícies aluviais e a Depressão Sertaneja (SANTANA JÚNIOR, 2010). A cada uma delas correspondem características edafoclimáticas específicas que resultam em uma produção agropecuária bastante diversificada concedendo à Apodi uma posição de destaque em termos de potencial produtivo.³ A agricultura de base familiar é a forma majoritária de organização social da produção totalizando 93% das 3274 propriedades existentes, que se dividem em 94 comunidades rurais (IBGE, 2006). Quase a metade dessas propriedades (48%) possui até 10 hectares. Há ainda a presença de 14 assentamentos de reforma agrária no município (MDS, 2015) que ocupam 25% do total das propriedades rurais (DIAS et al., 2013). Outro segmento presente são os pescadores. Segundo o Censo Agropecuário de 2006, Apodi tem 256 pescadores artesanais cadastrados (IBGE, 2006), este grupo tem 55 beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Conforme o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Apodi, há no município a colônia de pescadores Z-48, que possui 32 gaiolas para criação de tilápias e 35 tanques de rede (BRASIL, 2005).

Apodi é o município do Rio Grande do Norte com maior participação no PAA desde seu início. Até 2008, aproximadamente, era responsável por 80% das operações do PAA no estado, segundo relatos do coordenador do Programa na

3 Os principais produtos cultivados nestas formações são: a) **Chapada do Apodi** – o algodão, o milho e o feijão, tendo ainda áreas de pastagem natural que dão suporte às duas principais produções animais: caprinos e bovinos; b) **Superfícies Planas** – apresenta uma zona agropecuária tradicional integrada, na qual são cultivados algodão, milho, mandioca, feijão e sisal, além disso, conta com áreas de pastagens naturais para a criação de bovinos; c) **Depressão Sertaneja** – principais lavouras são: algodão, milho, feijão e mandioca, cultivados em regime de sequeiro, além da pecuária de corte; d) **Planícies Aluviais** – Atividades agropecuárias, além da pesca artesanal e a aquicultura de tilápias em gaiolas. As principais lavouras são: algodão herbáceo, arroz, feijão e milho e na pecuária predomina a criação de caprinos. Nas áreas de agricultura irrigada são cultivados: manga, coco, sorgo, capim elefante, arroz, banana, dentre outros, sendo a rizicultura a exploração mais expressiva, ocupando uma área de aproximadamente 200 ha (SANTANA JÚNIOR, 2010).

CONAB/RN. Isso se deve, em parte, à presença de uma forte organização da agricultura familiar na localidade animada por instituições ligadas à Igreja Católica⁴ e pela convergência sinérgica de projetos governamentais e não governamentais desenvolvidos na região. Estas experiências propiciaram aos longos dos anos um acúmulo de capital social por parte das organizações de agricultores familiares, responsável por atrair para a região projetos importantes com enfoque no desenvolvimento local/regional sustentável, como foi também o caso do PAA.

Quando o PAA surgiu, no ano de 2003, poucos municípios do estado do Rio Grande do Norte (RN) dispunham de condições para o enquadramento no Programa, a começar pela falta de Declaração de Aptidão (DAPs), requisito básico para o acesso às políticas para agricultura familiar, passando pela insuficiência na oferta de produtos e dificuldades logísticas (armazenamento, embalagem, transporte). Já em Apodi, além de níveis produtivos melhores, havia uma organização social mais forte com a presença de associações, cooperativas e ONGs. Essas condições motivaram os gestores da CONAB a iniciar o PAA no município, por volta do ano de 2004, como uma espécie de projeto-piloto no estado. Dois anos mais tarde chegaria também o PAA operacionalizado pela EMATER.

De forma geral, em Apodi, há dois caminhos para a operacionalização do programa: o PAA Estadual, na modalidade de Compra Direta com Doação Simultânea – CPR Doação, operacionalizada pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), e o PAA CONAB, nas modalidades Formação de Estoques da Agricultura Familiar (CPR Estoque) e Compra direta da Agricultura Familiar (CDAF), operacionalizadas pelas CONAB RN. Além dessas modalidades, existe também o PAA Leite que não foi objeto dessa investigação.

O processo de implementação do PAA em Apodi: atores, aprendizagens e conquistas

Como o objetivo deste estudo foi compreender a performance do PAA do ponto de vista da rede de atores envolvidos, privilegiou-se, neste item, a análise

⁴ Segundo Plano Territorial de Desenvolvimento Rural, a ação da Igreja Católica no município teve início na década de 1960 através dos Movimentos de Educação de Base que incentivaram a organização do movimento sindical. Esse por sua vez esteve também, na década de 1990, na base das mobilizações por Reforma Agrária na região, reanimando os processos participativos e dando um novo impulso as organizações de agricultores (PTDR, 2007, 19).

do papel dos agricultores familiares. Foram selecionados para a pesquisa aqueles que pudessem ser ilustrativos da diversidade etária, fundiária, geográfica e social existente em Apodi. Assim, foram entrevistados 21 agricultores, sendo 14 homens e sete mulheres, de diferentes faixas etárias. No que se refere à condição fundiária do grupo, nove são proprietários, nove são assentados da reforma agrária e três são pescadores. Dentre os que vivem na zona rural a área média das propriedades é de aproximadamente 20 ha.

A produção comercializada via PAA por este grupo, nos últimos anos, abrangeu produtos hortifrutigranjeiros, arroz, castanha de caju, oleaginosas, carne caprina, suína e bovina, mel, bolos e biscoitos, além de frutas como caju, manga, goiaba, acerola, coco, tamarindo, mamão, limão, melancia, banana, cajariana e laranja. Embora aqui estejam elencados apenas os principais produtos comercializados via PAA, a sua produção atual extrapola em muito as demandas do Programa, por isso as feiras livres e a venda a particulares seguem sendo estratégias de comercialização fundamentais. Além disso, desses canais os agricultores familiares têm procurado inserir-se no PAA estadual em outros municípios da região ampliando suas possibilidades de comercialização.

Como se disse anteriormente, apesar das condições de semiaridez, Apodi possui não apenas o maior potencial agrícola entre os municípios do estado do Rio Grande do Norte, como também o maior número de agricultores com DAPs ativas no estado, o que aponta para possibilidades de inserção em um conjunto de políticas públicas voltadas ao segmento da agricultura familiar. Essas condições produtivas e organizacionais são conquistas recentes e se devem ao trabalho conjunto de agricultores familiares locais e de instituições governamentais e não governamentais que há mais de trinta anos realizam projetos com vistas ao desenvolvimento local/regional.

Segundo a representante da ONG Terra viva, instituição que presta assessoria às organizações de agricultores familiares, a comercialização da produção sempre foi o grande entrave ao desenvolvimento da agricultura familiar na região. Em geral, as justificativas para tanto se pautavam na falta de escala e nas dificuldades de manutenção da oferta durante determinado período. Para as instituições que trabalhavam na assessoria dos agricultores familiares, entre elas, a Terra Viva, a solução sempre esteve na criação de cooperativas, proposta vista, frequentemente,

com desconfiança e resistência por parte dos agricultores em razão da memória do fracasso que guardavam de experiências anteriores.⁵

Apesar das circunstâncias, as instituições continuaram apostando nessa saída e estimulando o debate sobre o cooperativismo. Dessas ações resultou a fundação, no ano de 2001, da Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi (COOAFAP). Já no início das atividades da cooperativa, estava claro para os cooperados que a garantia de escala não era condição suficiente para acessarem os mercados existentes. A complexidade dos processos de comercialização somada à baixa qualificação dos dirigentes e a sua inexperiência nesse campo fizeram com que a cooperativa ficasse praticamente inoperante por cerca de dois anos, passando a funcionar somente a partir da implementação do PAA no município. Impulsionada pela chegada do Programa, foi criada também, em 2004, a COOPAPI, cujo objetivo era estruturar a cadeia do mel e do caju.

Embora o contexto social e produtivo de Apodi tivesse criado ao longo dos anos condições favoráveis ao desenvolvimento de ações com o perfil do PAA, estas eram ainda insuficientes para colocar em curso um programa dessa complexidade. Era necessário inicialmente que a confiança no Estado fosse restituída, sobretudo porque o projeto previa o envolvimento ativo de agricultores familiares advindos de processos sucessivos de exploração e de exclusão, de uma das regiões mais pobres do país, acostumados ao descaso governamental com suas condições. Um Estado que sempre os tratou como problema e não como vítimas de escolhas políticas equivocadas não haveria agora de ser benevolente. Foi à custa de muito trabalho das ONGs, por intermédio das cooperativas e de entidades do governo, como foi o caso da CONAB, que as “resistências” ao Programa foram gradativamente quebradas.

Outros aspectos necessitavam, contudo, ser igualmente superados. As cooperativas que haviam sido criadas (COOPAPI e a COOAFAP) funcionam em um grau de informalidade incompatível com as exigências do PAA. Além disso, a produção existente, que se orientava pelas parcas e precárias possibilidades de mercado sob o domínio de atravessadores, era insuficiente diante da demanda do Programa. Havia ainda uma ideia generalizada entre os agricultores familiares, de que sua produção era inferior quando comparada às dos demais segmentos

5 As primeiras cooperativas que se estabeleceram na região se organizaram em torno da produção de algodão. A praga do “bicudo” que assolou os cultivos e as denúncias de desvio de verbas das instituições pôs fim às atividades das cooperativas, causando prejuízos financeiros aos agricultores e descredenciando iniciativas dessa natureza.

e, por isso, acreditavam não ter condições de acessar outros mercados, senão aquele organizado pelos atravessadores, em que a prática de desqualificação da produção, como estratégia para formação de preços, reforçava a concepção de inferioridade. Como relatou um agricultor: “a venda para o PAA me fez ver que a minha produção era de qualidade. Eu disse: se o Estado quer comprar, deve ter algo de bom. Eu mesmo não acreditava em mim, depois eu me senti valorizado e isso me estimulou a produzir mais... Mas quem vai fazer investimento para produzir para atravessador? (apud GRISA et al., 2016, p. 22).

Recuperar a confiança no Estado por parte das organizações da agricultura familiar, formalizar suas instituições em níveis compatíveis com as exigências do Programa, construir uma percepção em que os agricultores familiares se vissem como protagonistas de uma projeto mais amplo de segurança alimentar e nutricional, compunham o rol de desafios iniciais do PAA em Apodi, cujo enfrentamento se deu tanto com apoio dos agentes de mediação quanto das organizações governamentais como o executivo municipal, a EMATER e a CONAB.

Esse período foi marcado, segundo relatos, pela intensificação das atividades das organizações de agricultores familiares e gestores públicos em vários níveis e por um processo de articulação contínua entre elas. Diversas estratégias foram desenvolvidas tanto para enquadrar os agricultores ao Programa quanto para ampliar as operações, como: a continuidade da divulgação do Programa entre agricultores e entidades beneficiárias em Apodi e outros municípios do território, a realização de campanhas para atualização e emissão de DAPS, a capacitação de agricultores para elaboração dos projetos de venda, os esforços para fazer coincidir a oferta da produção (quando possível) com o período de vigência dos projetos da CONAB e do PAA estadual, a capacitação para beneficiamento de produtos, a ampliação nos investimentos para produção (aumento dos cultivos, ampliação área plantada, a melhoria da infraestrutura, priorização da produção agroecológica - que já vinha sendo estimulada anteriormente, etc. Também várias associações e cooperativas foram criadas sob influência desse momento como a Associação dos Aquicultores do Apodi (AQUAPO), no ano de 2005⁶ e a Associação dos Produtores de Arroz do Vale do Apodi (APAVA), em 2008, objetos desta pesquisa.

6 Apoiados pela EMPARN a organização contou, em sua fase áurea, com 80 sócios envolvidos com a criação e comercialização de tilápias. A partir da entrada no PAA, expandiram o mercado criando estruturas próprias para criação, beneficiamento e comercialização do pescado.

A divulgação do Programa provocou uma verdadeira corrida pela emissão de DAPs e por solicitações de adesão às cooperativas. Esse movimento teve ampla repercussão, resultando na vinculação de associações de municípios próximos às cooperativas de Apodi⁷. A chegada do PAA Estadual, em 2006, trouxe um novo impulso ao Programa. Além de contemplar o público não vinculado formalmente a alguma organização coletiva (e que não eram atendidos pela CONAB), o envolvimento da EMATER local garantiu a celeridade nas emissões de DAPS para agricultores familiares proprietários. O mesmo não ocorreu com os assentados de reforma agrária, que constituem o maior público do PAA em Apodi, cuja emissão de DAPS pelo INCRA encontra toda sorte de dificuldades⁸. Após ter resolvido parcialmente o problema das DAPs, as organizações logo se depararam com um novo obstáculo: a elaboração dos projetos de venda. Essa situação se agravava num quadro marcado por baixos níveis de escolaridade. Tanto que a primeira proposta de comercialização via PAA em Apodi foi rejeitada por apresentar muitas falhas no projeto. Para solucionar o problema a CONAB capacitou alguns membros das cooperativas e ONGs que trabalhavam com assistência técnica e esses passaram, posteriormente, a capacitar outros membros do grupo.

À medida que se avançava na formalização dos processos do PAA novos atores se incorporavam à rede do Programa em um processo constante de redefinição de papéis e estratégias. Os problemas ligados à logística de entrega e à atestação de qualidade dos produtos, por exemplo, foram resolvidos em parceria com o executivo local que, além de criar uma central de recebimento dos produtos, disponibilizou uma equipe com uma nutricionista, um veterinário e uma assistente social, responsáveis por realizar o serviço de inspeção sanitária, conforme destacou-se também em Grisa (2016). Ainda que não constituído formalmente como

7 Em 2004 foi criado o Comitê Territorial do Sertão do Apodi com a participação de 125 membros. A capilaridade dessa organização foi fundamental para as estratégias de divulgação do Programa e os níveis de articulação que se desenvolveram para sua execução.

8 A morosidade desse processo e a falta de clareza dos técnicos do INCRA sobre os requisitos para emissão do documento causou e tem causado uma série de problemas, impedindo que muitos agricultores participem de forma legal do Programa. Conforme relatos, o INCRA tem demorado até 10 meses para emitir e/ou renovar uma DAP. Na prática significa que, considerando a necessidade de adequação entre a vigência dos projetos e a produção, um agricultor deixa de participar do PAA por, aproximadamente, dois anos consecutivos. Isso justifica em parte o empréstimo de DAPs entre agricultores para que os projetos de venda se viabilizem. Se por um lado essa estratégia resolve a situação momentânea por outro causa uma série de problemas. Além de esbarrar nos aspectos legais que regulamentam o programa, abrindo espaço para questionamentos; subestimam o número de famílias que fazem parte efetivamente do Programa.

um órgão de inspeção sanitária, até 2012, esta instância foi suficiente para garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar via PAA.

Os desafios ligados à oferta dos produtos também não foram poucos. Além das exigências de escala, a garantia da diversidade, de qualidade e frequência de produção se impunham sistematicamente aos grupos. Assim, vários projetos produtivos que já vinham se desenvolvendo com o apoio de instituições da agricultura familiar⁹ foram potencializados, em especial os de orientação agroecológica. Merecem destaque as iniciativas para a produção mel¹⁰, arroz vermelho¹¹, caprinos¹², frutas¹³ e alimentos manufaturados que constituíram inovações im-

9 Como no caso do Projeto Dom Helder Câmara que prestou assessoria técnica aos agricultores de Apodi durante 10 anos consecutivos. O projeto é uma ação operacional descentralizada do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Nordeste, iniciado em 2001. Na sua essência ele desenvolve de ações de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável embasado no conceito de convivência com o semiárido, articulando às dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e por processos participativos de planejamento, gestão e controle social (PDHC, 2015). Disponível em: <<http://www.projeto-domhelder.gov.br/site/o-projeto-dom-helder/area-de-atuacao.html>>. Acesso em: 15 maio 2015.

10 A comercialização do mel foi assegurada a partir do forte *lobby* das organizações da agricultura familiar junto aos potenciais consumidores do produto. A CONAB havia se recusado a comercializar o mel sob a alegação de que este não era alimento e que, dificilmente teria aceitação pelo público do PAA. Para provar o equívoco do posicionamento da instituição, os agricultores percorreram escolas e instituições assistenciais em vários municípios do território fazendo degustações do produto. A partir da relação com os potenciais consumidores, testaram a aceitabilidade e aperfeiçoaram as formas de acondicionamento para facilitar a distribuição. Reunidos os argumentos sobre a pertinência da proposta de aquisição do mel, os agricultores conseguiram negociar com a CONAB e garantir a entrada do produto na pauta de comercializações. Assim, o incremento desta cadeia produtiva que já vinha se desenvolvendo na região foi potencializado pelo PAA, o que resultou na melhoria e ampliação das unidades de beneficiamento na abertura de postos de trabalho para as mulheres. Esse processo foi tão intenso que, no de 2008, Apodi foi o segundo maior produtor de mel no Brasil (TORRES et al., 2013).

11 As experiências com a produção e comercialização do arroz vermelho resultaram também num aprendizado importante. Nas primeiras aquisições, uma grande quantidade de arroz vermelho foi doada de uma só vez às entidades que acabaram limitando as refeições do dia a este produto. A oferta sucessiva de arroz nos cardápios fez com que os consumidores, em geral formado pelo público escolar, recusassem o alimento. Para não perder este mercado a cooperativa, em parceria com a prefeitura, contratou uma cozinheira que montou um cardápio com uma grande variedade de receitas de arroz vermelho e capacitou as merendeiras das entidades. Assim, melhoraram a aceitabilidade e ampliaram a comercialização. Isso repercutiu na ampliação das áreas de cultivo e na valorização de um produto local que era anteriormente considerado uma praga. Muitos rizicultores deixaram de produzir o arroz branco para produzir a espécie nativa. A própria formação da Associação dos Produtores de Arroz do Vale do Apodi (APAVA) se deu em função das possibilidades de comercialização do arroz via PAA.

12 Quando as primeiras aquisições da carne de bode foram feitas por meio do Programa, houve uma grande rejeição por parte dos beneficiários, em geral crianças das escolas públicas da região. Temendo que isso pudesse excluí-los do PAA, os agricultores reagiram capacitando as merendeiras para prepararem o alimento de forma mais atrativa para as crianças. Para assegurar a eficácia desta estratégia foram feitas degustações do prato nas escolas, ocasião em que os agricultores trataram de divulgar que se tratava de carne caprina e com isso produzir uma visão positiva do produto. Estas ações não apenas asseguraram a continuidade da comercialização do produto no município Apodi como também possibilitaram sua expansão para outros municípios do território. Como disse um agricultor: “as crianças falam a verdade, se elas gostassem então era garantia de venda”.

13 A ONG Terra Viva, por exemplo, através do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) estimulou a expansão das áreas de cultivo de frutas, assegurando assessoria técnica e apoiando o processamento dos produtos por meio da doação

portantes que ultrapassaram simples mudanças na matriz produtiva. Além disso, tais experiências possibilitaram a abertura de postos de trabalhos com geração significativa de renda, em especial, para as mulheres com a comercialização de mel¹⁴, polpa de frutas e produção de bolos, biscoitos etc.

Nos casos citados, a conexão entre produtores e consumidores possibilitada pela comercialização via PAA engendrou melhorias também no beneficiamento, no armazenamento e processamento de produtos. Contudo, não se pode afirmar que essa reconexão tenha sempre os mesmos resultados, pois este não é um processo “automático” e tampouco linear. Ele depende de diversas condições que vão desde a modalidade que está sendo operacionalizada bem como o perfil dos coordenadores da instituição executora, passando pelo tipo de produto comercializado até nível de engajamento de produtores e consumidores nos projetos de venda. Ao longo da trajetória de comercialização essa reconexão assume formas e intensidade diferenciadas.

Um aspecto importante a destacar no processo de implementação do PAA é o aprendizado organizacional que os esforços para o enquadramento no programa possibilitaram aos agricultores e gestores. A recuperação dessa trajetória releva claramente também a importância que o capital social dos grupos de agricultores desempenhou no desenvolvimento de estratégias capazes de enfrentar, até um certo nível, as demandas sistemáticas do Programa. Sob tal aspecto vale destacar: a capacidade dos grupos em estabelecer novas relações com entes públicos transformando-os em parceiros, as habilidades para mobilizar os grupos de consumidores e incorporá-los como copartícipes nas estratégias de venda, à disposição para inovações no campo produtivo etc.

de equipamentos como liquidificadores, freezers e outros. Com o início da comercialização de polpa houve também a valorização de espécies muito apreciadas culturalmente na região, como a cajarana (fruta nativa da região) cuja produção foi realizada com o apoio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFRN de Apodi.

14 Em Apodi existem 15 casas de mel e um entreposto que fica na comunidade Laje do Meio, no qual o beneficiamento do mel é realizado por um grupo de mulheres que prestam serviços para a Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi (COOAFAP).

Consumidores e produtores: os elos ainda frágeis de uma conexão desejada

É importante salientar as dificuldades de se fazer uma análise do papel das entidades beneficiadas com a doação do PAA ao longo da trajetória do Programa. Isso se deve, em parte, à rotatividade dos representantes dessas instituições nos cargos de direção, que, em função disso, raramente dispõem de informações sobre os momentos iniciais de implementação do PAA e mesmo sobre a execução atual.

Como mencionado anteriormente, a mobilização das entidades beneficiadas pelas doações foi feita inicialmente tanto pelas associações e cooperativas quanto pela própria Conab. Os agricultores familiares além de divulgarem sua produção, organizaram os seus potenciais consumidores. Quando o PAA Estadual iniciou no município de Apodi (dois anos mais tarde que o da Conab), eles já possuíam experiência suficiente com a mobilização das entidades e por isso auxiliaram a coordenação local da EMATER a realizar o cadastro das instituições. A capilaridade das organizações de representação da agricultura familiar, notadamente o Colegiado Territorial, foi fundamental para que mobilização e sensibilização das entidades beneficiárias se estendessem a vários municípios vizinhos a Apodi. Quando as novas regulamentações do Programa passaram a exigir que as doações fossem feitas somente mediante o cadastramento das instituições no Conselho Municipal de Assistência Social todas elas já conheciam o PAA e, ao contrário do que ocorrera nos primeiros projetos de comercialização, agora eram as instituições que buscavam os agricultores e as cooperativas para integrar-se aos projetos de venda. Atualmente, todas as instituições cadastradas em Apodi são contempladas com doações do PAA, seja via EMATER ou CONAB. No caso da Emater, a seleção dos alimentos bem como o montante que as instituições recebem é feita pelos técnicos de acordo com as informações contidas nos cadastros das instituições no qual constam: o público, o número de pessoas atendidas e as refeições oferecidas. Há maior diversidade de produtos nas aquisições feitas pela EMATER enquanto nas da CONAB prevalecem as aquisições por cadeia produtiva (mel, caju, etc). Em Apodi as entidades beneficiadas são escolas, hospitais, entidades de assistência social e associações de moradores. Os principais produtos recebidos foram peixe (tilápia), arroz vermelho, castanha de caju, mel,

doces variados (caju, banana, coco e leite), jerimum, cocada, broa preta, bolinho de mel, iogurte, polpas de frutas, como também, carne caprina e bovina.

No caso das escolas participantes, é comum que os representantes não saibam de qual programa os alimentos recebidos são provenientes, se é do PAA ou PNAE. Como as entidades podem receber alimentos de diferentes cooperativas essa conexão entre a produção e consumo não fica clara. Além disso, a intermediação da prefeitura nas entregas por um lado facilita a vida das instituições ao fornecer apoio logístico, por outro dificulta a construção de uma relação mais orgânica. Apenas no caso da doação via PAA Emater, os vínculos entre consumidores e produtores pareceram mais fortes, mas para uma minoria. Algumas instituições inclusive tinham dificuldades de identificar se os alimentos eram oriundos das verbas da assistência social ou do PAA.

Quando questionados a respeito da característica dos alimentos recebidos através do PAA, todos os representantes das entidades entrevistadas compartilharam da mesma opinião: afirmaram receber sempre alimentos em bom estado de conservação e de boa qualidade. Em razão da baixa condição econômica das famílias beneficiadas, a doação via PAA é a única forma de acesso a alimentos como tilápia, castanha de caju, iogurte e carne. Alimentos que, embora sejam produzidos em grande quantidade na região, têm um custo muito elevado para essas famílias. Em um quadro de vulnerabilidade socioeconômica, ter acesso a produtos de qualidade e raramente consumidos pela população não é um resultado qualquer. Esse aspecto foi sistematicamente sublinhado pelos representantes das entidades beneficiárias, embora o impacto das doações seja diferente para cada público atendido.

Nas escolas, por exemplo, elas têm um papel complementar à alimentação fornecida diariamente. As doações estão sob avaliação constante dos gestores escolares ainda que eles não tenham uma visão geral do funcionamento do Programa. Esses parecem ter uma avaliação mais qualificada sobre os efeitos das doações. Em seus relatos são sublinhados aspectos como os benefícios da alimentação no aprendizado e na frequência escolar e a aceitabilidade dos alimentos pelo alunado. Os gestores escolares são portadores de um repertório de avaliação mais consistente, inclusive com sugestões muito precisas sobre a frequência das entregas, a qualidade dos produtos, as formas mais adequadas de armazenamento. Suas apreciações foram fundamentais na adequação da frequência de entrega e beneficiamento de vários produtos comercializados, conforme mencionado.

Já as entidades que mantêm uma relação menos orgânica com seu público tendem a ter uma avaliação menos elaborada sobre o impacto das doações, colocando-se quase sempre de forma passiva nos processos de aquisição. Em geral, imputam ao PAA a intensificação na participação de seu público em atividades realizadas e o aumento na adesão de novos membros, como nos casos das Pastorais da Criança, do Idoso e das Associações de Moradores.

Vários representantes destacaram que avaliar o impacto do Programa apenas pelo número de membros atendidos pela entidade é ter uma perspectiva limitada sobre seu alcance, pois, em geral, é o grupo familiar que acaba se beneficiando com as doações. Essa visão do núcleo familiar como beneficiário do Programa e não apenas dos membros cadastrados fornece, evidentemente, um panorama bem mais abrangente sobre o alcance da política, mas que é de difícil mensuração.

Quando inquiridas sobre a qualidade dos produtos, mesmo nos casos em que foram constatados problemas inclusive relatados pelos próprios representantes das cooperativas, como no caso da carne bovina que possuía excesso de ossos, as avaliações dos representantes das instituições foram sempre positivas. Ficou evidente o receio de que uma avaliação mais rigorosa pudesse excluí-los das doações. Situações como essa indicam que, embora as comercializações via PAA proporcionem uma reconexão importante entre consumidores e agricultores, elas ainda ocorrem de forma assimétrica. Grande parte das instituições beneficiárias não se sentem implicadas nos processos, e as doações, de modo geral, não são concebidas como uma concessão, um favor. Outro indício disso é que, na época da pesquisa, a maioria das entidades entrevistadas desconhecia o fato de o Programa estar paralisado há dois anos no município. Vários afirmavam tratar-se apenas de mais uma descontinuidade do PAA, o que, aliás, foi sistematicamente sublinhado e criticado por eles.

Durante todo o período em que as doações foram paralisadas, apesar de inúmeros relatos dos representantes das entidades sobre a importância para a manutenção de suas organizações, não houve por parte deles qualquer ação junto às cooperativas para esclarecer os motivos daquela situação. Nesse sentido, parece fundamental que o ato de doar via PAA seja politizado e que os cidadãos beneficiários assumam um papel mais ativo nos processos de aquisição de alimentos, que não se reduza apenas ao seu consentimento na ocasião da elaboração dos projetos de venda.

As mudanças no ambiente institucional do PAA e as repercussões no contexto local: o programa na encruzilhada e a crise de governança

Segundo dados da CONAB, no Estado do Rio Grande do Norte a modalidade de CPR com Doação Simultânea foi a única que se manteve ininterruptamente até 2014. Além disso, alocou o maior volume de recursos do Programa. Entre os anos de 2006 e 2012, os valores destinados a essa modalidade aumentaram sistematicamente, de pouco mais de 140 mil para aproximadamente 21 milhões respectivamente, apresentando uma queda drástica nos anos subsequentes acompanhando a tendência do Programa no cenário nacional, que enfrentou uma grande crise em 2013 desencadeada por denúncias de irregularidades em sua operacionalização pela CONAB, atingindo mais fortemente o estado do Paraná. A importância da referida modalidade não se expressou apenas em termos de recursos alocados, como também no número de agricultores atendidos. Em 2006 apenas noventa agricultores haviam aderido ao PAA e, em 2012, foram quase cinco mil.

Já o Compra Direta da Agricultura Familiar só operou pelo MDA até 2008 e pelo MDS até 2010. Segundo um dos gestores da CONAB, essa interrupção no CDAF ocorreu porque a modalidade atuava apenas quando os preços dos produtos no mercado estavam abaixo do preço mínimo estipulado pelo governo. No caso das regiões do Nordeste, com a ocorrência das secas, os produtos mantiveram seus valores acima da média do mercado, não havendo razão para acionar a referida modalidade.

Em relação à modalidade CPR-Estoque do MDA, os técnicos da CONAB informaram que ela operava de forma muito similar ao crédito rural. A CONAB financiava a produção de determinada cultura e depois adquiria o produto do agricultor como forma de liquidar a dívida. Muitas cooperativas da região acessaram essa modalidade. Contudo, as novas regulamentações do PAA estabeleceram que os valores financiados só poderiam ser pagos em espécie e não mais em produtos, como previsto anteriormente. Em razão da estiagem desse período e, conseqüentemente, da perda total das safras, os agricultores foram impossibilitados de efetuar o pagamento ficando em débito com a CONAB. Essa situação prejudicou sobremaneira as cooperativas, pois uma vez inadimplentes ficaram

impedidas de participar de novos projetos. A referida modalidade cessou suas operações no ano de 2012, deixando a maior cooperativa do município praticamente inoperante.

A partir de 2009, a CONAB passou a implementar o PAA, respeitando os Territórios da Cidadania (PTC) por orientação do núcleo central do Governo Federal (ARAÚJO, 2009). A criação do PTC, embora tenha tido pouco alcance no que se refere aos seus objetivos específicos, como sugerem os resultados da pesquisa de campo, teve a virtuosidade de fazer convergir as ações empreendidas por diversos atores anteriormente dispersas na região. No caso do PAA, esse dispositivo foi fundamental na expansão do Programa para outros municípios, aumentando as possibilidades de venda e estimulando a entrada de novos agricultores em processo de comercialização.

No Rio Grande do Norte, a CONAB, ao longo dos 11 anos estudados, executou acumuladamente mais de 77 milhões de reais. No caso de Apodi, de acordo com dados do PAA Data, entre 2011 e 2013 o PAA/MDS atendeu 2.072 agricultores no território da cidadania Sertão do Apodi e distribuiu R\$ 8.664.723,90 em recursos, seguido pela região do Alto Oeste que teve 1.457 agricultores envolvidos no programa, com um total de recursos de R\$ 6.225.719,55.

Entre 2011 e 2013, Apodi foi o município que teve o maior número de participantes no PAA operado com recursos do MDS, no total foram 517 agricultores. Já no PAA do MDA, entre 2011 e 2012, dos 242 agricultores envolvidos no Rio Grande do Norte, 88 foram do município de Apodi e dos R\$ 1.064.204,80 reais investidos, R\$ 373.720,00 foram para este município. Além disso, Apodi foi o único município do Rio Grande do Norte a ser atendido pelo PAA com recursos do MDA em 2012.

Para o gestor da CONAB, 2012 foi o ano em que a entidade obteve uma participação “ideal” no PAA, pois conseguiram expandi-lo para todas as regiões do estado chegando a operar aproximadamente 200 projetos. Essa expansão foi acompanhada de sucessivas auditorias da Controladoria Geral da União que identificou diversas falhas nos processos de compra exigindo que CONAB acompanhasse de forma mais efetiva o andamento dos projetos. Diante dessa orientação e contando com recursos humanos limitados, a decisão da CONAB foi a de diminuir o número de projetos aprovados nos anos seguintes. Técnicos da CONAB relataram que uma equipe formada por apenas cinco pessoas era responsável por todo processo de implementação e fiscalização do Programa no estado. A

CONAB desempenhava inúmeras funções que iam desde capacitar os agricultores nas cooperativas e associações para elaboração dos projetos de venda até a mobilização das entidades que seriam beneficiadas pela doação. Nesse quadro, apenas uma parte dos projetos eram devidamente acompanhados. A fiscalização se dava por amostragem, deixando margem a muitos questionamentos. Em 2012, entre os projetos aprovados, apenas 40% foram fiscalizados pela CONAB.

Conforme relato de técnicos da CCONAB RN, apesar de estarem à frente da execução do PAA há alguns anos, ainda neste período, muitas das rotinas dos processos de compra, principalmente contábeis, não estavam claras para a equipe de técnica. Por isso, temendo complicações futuras, a CONAB-RN convidou a CGU para juntos realizarem uma oficina com o objetivo esclarecer os propósitos do Programa, suas particularidades e encontrar uma adequação dentro do que fosse permitido por lei. O coordenador do projeto na CONAB afirmou que esta foi uma decisão importante, à medida que tornou claro que as falhas nos processos de compra advinham de problemas ligados à falta de estrutura, principalmente de recursos humanos e mesmo da inexperiência de alguns técnicos em relação às compras institucionais. Contudo, essa iniciativa não impediu que a CONAB RN fosse alvo de uma série de auditorias. Nesse quadro prevaleceram as orientações normativas da entidade econômica sobre os objetivos de promoção da agricultura familiar e soberania alimentar do PAA com impactos substanciais para o conjunto dos beneficiários, como se verá adiante.

Ainda em 2012 uma auditoria da CGU sugeriu informatizar os processos, pois grande parte deles era manual, o que tornava a tramitação e avaliação muito lenta e de difícil controle. A instituição alertou também que fosse observado o cumprimento dos limites de valores estipulados em cada modalidade, uma vez que alguns projetos apresentavam valores superiores ao estabelecido pelas regulamentações. Até mesmo a conformação do público beneficiado pelas doações foi questionada, como no caso das doações a instituições religiosas. Segundo técnicos da CONAB RN, só no ano de 2013 foram 6 auditorias, envolvendo tanto a parte de análise dos projetos quanto visitas às cooperativas, às associações que vendiam os produtos e às entidades beneficiadas pelas doações.¹⁵ Neste mesmo ano, o que eram apenas recomendações da CGU se tornaram motivos para uma

¹⁵ Essas ações foram tão intensas que durante as pesquisas de campo deste trabalho, vários representantes de entidades perguntavam se os pesquisadores eram da CGU.

grande investigação do Programa, por parte da Polícia Federal em vários estados. O caso mais emblemático foi o do estado do Paraná, envolvendo prisões e afastamentos de dirigentes da CONAB em vários níveis.

Nessa ocasião dois técnicos da CONAB RN também foram afastados, causando um grande problema à operacionalização do PAA¹⁶. Com um quadro técnico já insuficiente, a situação da CONAB RN se tornara quase insustentável. Os três técnicos que restaram eram responsáveis por avaliar as propostas de projetos de todo o estado e tinham muito receio em fazê-lo. O Ministério Público também esteve à frente em várias das denúncias. Os efeitos de todas essas ações tornaram as rotinas do PAA demasiado tensas, e o resultado imediato disso foi a diminuição no número de contratos, como já mencionado. Conforme relato do coordenador do Programa, passado um ano dessas ocorrências, as situações começaram a ajustar-se do ponto de vista administrativo. E a equipe passou a trabalhar com mais segurança nos procedimentos, já que o volume de propostas diminuiu. Se do ponto de vista da CONAB RN, o aumento de fiscalização teve como consequência principal a acomodação das rotinas das equipes técnicas, os efeitos para os agricultores foram bem distintos. Além de enfrentarem o segundo ano consecutivo de secas, com perda de grande parte da produção agropecuária, tiveram limitado um canal importante de comercialização para escoar o pouco que conseguiram produzir. Outra alteração importante foi que os órgãos de inspeção sanitária passaram a exigir a certificação dos produtos de origem animal e de derivados de leite.

Os aprendizados organizacionais e as formas de governança colocadas em curso pelas entidades executoras em interação com as organizações dos agricultores familiares não foram suficientes para fazer frente a esse novo cenário. A ausência de sistemas de inspeção sanitária e a forte fiscalização dos órgãos de controle deste setor impediram os agricultores de comercializarem seus produtos via PAA.

Em razão dessas circunstâncias, a partir de 2012 houve uma queda drástica na atuação do Programa operado pela CONAB/RN no Rio Grande do Norte, agravando-se no ano seguinte. Em 2013, o PAA só atuou na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, operada com recursos do MDS. Das 100

¹⁶ Em meados de 2014, quando foi realizada a entrevista com os coordenadores do programa na CONAB RN os técnicos ainda permaneciam afastados.

propostas submetidas à CONAB/RN, apenas 44 foram aprovadas, pois, segundo relato do coordenador do Programa, a instituição só dispunha de condições técnicas para realizar a visita prévia neste número de projetos. Dos 10 milhões de reais que a CONAB/RN recebeu em 2013, 5 milhões foram devolvidos por impossibilidade de atender às exigências da CGU. Em 2014, a persistência da seca diminuiu ainda mais as operações do PAA. Apenas 6 projetos na modalidade Doação Simultânea foram executados. Dos 167 municípios do Rio Grande do Norte, apenas 5 – Apodi, Ceará Mirim, Doutor Severiano, São Francisco do Oeste e Umarizal – que representam 3%, dos municípios do estado participaram do PAA operacionalizado pela CONAB (PAA DATA, 2015).

Segundo os gestores da CONAB, a retração do número de operações do PAA ocorreu pela combinação das secas e das exigências de inspeção dos produtos através da obtenção do Selo de Inspeção Municipal e SIF. Conforme relatos de técnicos da EMATER, sempre houve a exigência de um serviço de inspeção municipal (SIM). No entanto, o aval técnico fornecido, no caso pesquisado, pelo veterinário, nutricionista e assistente social, responsáveis pela recepção dos produtos comercializados pelo PAA era suficiente. Mas a partir de 2013, a exigência do Serviço de Inspeção Municipal passou a vigorar. Apesar de todos os esforços despendidos por parte dos agricultores e suas organizações, a partir desse período, suas expectativas quanto às possibilidades do PAA mudaram drasticamente. A exigência de serviços de inspeção sanitária para a comercialização de produtos derivados de produção animal e vegetal foi um duro golpe para os agricultores. Isso foi um impacto muito grande com relação ao PAA porque o PAA beneficia o pequeno agricultor, então essa mudança foi muito impactante porque o pessoal não estava preparado, na verdade o município é que tem que estar preparado para dar esse suporte de Serviço de Inspeção Municipal – SIM. [...] 70% dos produtos que a gente adquiria era de origem animal, então teve esse impacto.¹⁷

As inspeções realizadas por técnicos da prefeitura não eram mais consideradas suficientes pelos órgãos reguladores, colocando em xeque uma organização que vinha se estruturando há uma década, mas que ainda carecia de tempo para estabelecer. O caso da cadeia produtiva de polpa de frutas foi bastante

¹⁷ Vale salientar que dadas as condições climáticas do semiárido, a produção pecuária desempenha um papel fundamental para a manutenção e reprodução da agricultura familiar nessa região. Como os agricultores costumam dizer, “o gado é a nossa poupança” é a estratégia de resistência à semiaridez e fonte de alimentação quando as situações se agravam.

emblemático nesse aspecto. Apesar de o PAA ter sido o principal motivador na estruturação da produção de polpa de frutas em Apodi, atualmente os agricultores estão impossibilitados de vender para o programa, pois as exigências sanitárias que se fundamentam nos modelos dominantes de agricultura, empurraram para a ilegalidade as unidades familiares de beneficiamento.

Segundo relatos dos agricultores, em 2012, o sindicato dos produtores de polpa de frutas de Apodi fez uma denúncia alegando que a comercialização das polpas, via PAA, estava ocorrendo sem o selo de inspeção. Após o ocorrido, o MAPA, com o apoio da Polícia Federal, realizou uma fiscalização na COOAFAP apreendendo os estoques do produto e descartando-os. A cooperativa foi multada e impedida de comercializar as polpas. Logo após esse episódio, a vigilância sanitária também cassou o SIF da Associação Laje do Meio, alegando problemas de infraestrutura. Essa situação suscitou muita indignação entre os agricultores do município e da região. Primeiro, porque entre as várias associações produtoras de mel esta era a única com selo e servia como suporte à comercialização das demais. Assim, a possibilidade das associações da região de comercializarem o mel certificado foi comprometida. Além disso, segundo relatos dos associados, o fiscal do MAPA questionou o fato de ter sido concedido o SIF a esse grupo. Segundo relato, o fiscal ainda argumentou: “você são agricultores familiares não poderiam ter SIF”.

Para os agricultores, este episódio configurou uma ação declarada de tentativa de desestruturar a agricultura familiar da região, até porque foram acontecimentos encadeados, o da polpa de frutas, o do mel, sem falar da conduta pouco adequada dos técnicos dos órgãos fiscalizadores nessas ações e de uma governança policialesca que passou a dominar todos os processos envolvendo o PAA.

Essa sucessão de episódios gerou um clima de descrédito em relação ao Programa e em relação às reais possibilidades de manutenção da agricultura familiar na região. Para os agricultores era difícil conceber que um Programa ficasse sob a tutela de equipes técnicas com concepções não apenas diferenciadas, mas também contraditórias e divergentes. Sob tais circunstâncias, muitos agricultores argumentavam que não havia qualquer garantia de que mesmo com a liberação do SIF eles pudessem retomar seu lugar na comercialização. Afirmavam que outras exigências certamente seriam criadas. Assim, sentiam que a promoção da agricultura familiar, preconizada pelo PAA, era afrontada agora em um nível em que eles ainda não dispunham de condições para subsistir. Após essas

interdições os atravessadores retomaram seu espaço como intermediários na compra e venda dos produtos.¹⁸

Apesar do contexto político e climático extremamente desfavorável, à época da pesquisa estavam em curso várias articulações com o propósito de criar um sistema de certificação. As primeiras barreiras a esse processo já se colocavam. O SIM, por exemplo, está circunscrito a um município, não possibilitando o fornecimento de alimentos para outras localidades, contrariando a forma de governança em rede, empreendida até então. Nesse caso, os agricultores associados ou individualmente precisariam do Selo de Inspeção Estadual (SAE) e para outros estados era exigido o Selo de Inspeção Federal. Isto coloca em xeque as redes de comercialização criadas a partir do PAA fragilizando um tecido associativo que ainda estava em construção.

No caso de Apodi a solução apresentada ao problema tem sido a formalização de um consórcio municipal, que assegure essa comercialização para além dos limites locais. Esses novos dispositivos têm sido discutidos no Fórum da Agricultura Familiar mesmo que reconhecidas suas dificuldades de operacionalização, haja vista a pouca experiência no estado, principalmente no que se refere à acomodação dos diversos interesses em jogo (GRISA et al., 2016).

Segundo dados do PAADATA, ano de 2014, em Apodi, o PAA operou na modalidade CPR-Doação, na qual a participante foi a Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi (COOAFAP) com a venda de mais de 96 mil quilos de arroz vermelho beneficiado, favorecendo 33 agricultores cooperados e 14 entidades sociais. Essa venda só ocorreu por não tratar-se de produto com maior exigência de certificação, como são, principalmente, os de origem animal.

Considerações finais

A recuperação da trajetória de implementação do PAA no município de Apodi revela que a implementação de um Programa dessa natureza, em condições de capital social relativamente forte, engendra processos coletivos de inovação organizacional contribuindo de modo decisivo para novas formas de governança. Os processos de formalização das organizações da agricultura familiar

18 Conforme relatos, boa parte da produção de mel da região até então destinada ao PAA, passou a ser comercializada com um empresário de Fortaleza responsável por “Sifar” o produto.

impulsionados pela chegada do Programa, bem como as formas de interação entre elas e os entes do Estado, são expressões desse processo. A implementação do Programa em articulação com outras políticas (PRONAF, PRONAT, PDS) ativou recursos latentes no território, ressignificando práticas existentes e habilitando novas parcerias, inclusive públicas e privadas. Além disso, como conclui também Sabourin (2010), “as experiências estudadas estão associadas a recuperação da dignidade dos agricultores, ou seja, a revalorização do estatuto de camponês pobre” (p. 161), possibilitando a eles o reconhecimento de seu protagonismo tanto na garantia da segurança alimentar como no processo de desenvolvimento mais geral. Esse protagonismo também pode ser revelado na capacidade desses grupos de interferirem nas orientações do Programa, como foi o caso da comercialização do mel com a CONAB/RN. Nesse sentido, o PAA se constitui um dispositivo de ampliação das capacidades e conseqüentemente de expansão da liberdade (SEN, 2000). As dimensões de melhoria de qualidade de vida, da dignidade, da participação política são referenciadas sistematicamente nos relatos.

As mudanças no ambiente institucional, operadas, sobretudo, por atores sociais externos ao Programa, alteraram drasticamente as formas de governança. As diretrizes do PAA passam a ser definidas de fora, por atores completamente alheios às especificidades da realidade do mundo rural. Muito do que anteriormente se considerava flexibilidade da política assume um caráter completamente oposto. O conteúdo de certas regulamentações, que tem como parâmetros os padrões dominantes de produção agrícola bem como o excesso das mesmas, gerou um processo fiscalizador policialesco, criminalizando várias estratégias desenvolvidas no âmbito das organizações de agricultura familiar com grandes prejuízos morais e sociais para elas. Apesar da capacidade de articulação, de inovação organizacional e de uma série de habilidades e estratégias desenvolvidas por parte dos agricultores e de parcela do Estado para sustentar e manter o PAA, elas não foram suficientes para fazer frente a uma ideologia latifundista que sustenta e se traveste de norma técnica, nas regulamentações infinitas e incompreensíveis. Ideologia que se institucionaliza na regra, mas também nas mentes daqueles que, a serviço do capital, insistem em silenciar os que não podem e não querem mais calar. Embora, atualmente, os agricultores disponham de melhores condições de comercialização, tanto porque estruturaram sua produção como passaram a revalorizar outros canais de comercialização a partir do PAA, como as feiras e a venda direta aos consumidores, acreditam não estar

preparados para o fim do Programa. Quando inquiridos sobre essa possibilidade foram unânimes em afirmar “isto seria um desastre, estamos melhores, mas ainda precisamos desse mercado”.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, R.M. *Programa de Aquisição de Alimentos (2003-2010): Avaliação da implementação pela CONAB no Rio Grande do Norte*. 2012. Tese (Doutorado) – Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- ARNS, P.C. Um Olhar sobre os dispositivos de governança. In: PIRAUX, M e CANNIELO, M. (Org.). *RAIZES, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Dossiê: Territórios, Sustentabilidade e ação Pública, V. 28, n 1-2, jan.-dez., 2010.
- BASTOS, F. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo-SP: Polis, 2006.
- BRASIL, MDS. *Relatórios de informações sociais*. 2015. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 28 maio 2015. 2010. P. 117-132.
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Ações da CONAB em 2003*. Brasília: 2003.
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Sumário Executivo*. Brasília: 2004.
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Ações da CONAB em 2005*. Brasília: 2006.
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das Ações da CONAB em 2007*. Brasília: 2007
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das Ações da CONAB em 2008*. Brasília: 2008
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das Ações da CONAB em 2009*. Brasília: 2009
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado da CONAB em 2010*. Brasília: 2010.
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das Ações da CONAB em 2011*. Brasília: 2011.
- _____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das Ações da CONAB em 2012*. Brasília: 2012.

_____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das Ações da CONAB em 2013*. Brasília: 2013.

_____. CONAB. *Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das Ações da CONAB em 2014*. Brasília: 2015

_____. CONAB. *Objetivos do PAA*. 2015. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. IBGE. *IBGE CIDADES: Apodi, Histórico*. 2013. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/historico.php?lang=&codmun=240100&search=rio-grande-do-norte|apodi|infograficos:-historico>>. Acesso em: 06 abr. 2015.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Programa de Aquisição de Alimentos - PAA*. Brasília: MDS, 2010. 40 p.

_____. *Constituição (2014)*. Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Traz mudanças ao Decreto 7.775 que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. *Constituição (2012)*. Decreto nº 7775, de 04 de julho de 2012. Regulamenta O Art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de Julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm>. Acesso em: 27 fev. 2015.

_____. *Decreto N° 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/CCIVLIL/Leis/2003/L10.696.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

_____. *Lei 11.326*, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. MDS. *PAA DATA*. 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Balço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 2003 a 2010*. Brasília: PAA, 2010.

DIAS, Thiago Ferreira et al. O 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*, Taubaté, v. 9, n. 3, p.100-129, 2013.

GRISA, Catia *et al.* *Governança e performance do PAA: Um estudo comparativo entre o Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte*. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2013. Proposta de pesquisa.

GRISA, Catia *et al.* *Ambiente institucional, governança e performance do PAA: uma análise nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte*. In: *Avaliação de Políticas Públicas: Reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social*. Ministério do Desenvolvimento Social, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 267 p.

_____. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acessado em: 14 ago. 2014.

LEITE, Sergio Pereira *et al.* *Análise de políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial: estudos de caso em diferentes territórios do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

LIMA, Jéssica Samára Soares de *et al.* O processo de construção da agroindústria familiar de polpa de fruta no município de Apodi. In: SOBER NORDESTE, 8., 2013, Parnaíba. *Anais...*. Parnaíba: SOBER, 2013. p. 1 - 18.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Plano Territorial de desenvolvimento rural sustentável do Alto Oeste Potiguar: Sertão do Apodi*. 2010. 188 p.

MINEIRO, Fernando (Mandato Mineiro). *Perfil dos Fornecedores do Programa do Leite no RN*. Gabinete do Deputado Fernando Mineiro. Natal/RN, novembro de 2007.

MOLINA, Wagner S. L. *et al.* Práticas e mecanismos de inovação na construção de mercados para agricultura familiar. In: SCHNEIDER, Sergio *et al.* (Org.). *Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Cap. 9. p. 193-214.

NUNES, Emanuel Márcio *et al.* A inserção da agricultura familiar em mercados: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50, 2012, Vitória. *Anais da SOBER*. Vitória: SOBER, 2012. p. 1-19.

OLIVEIRA, Alba Barbosa de *et al.* Uma análise do processo gestor do programa de aquisição de alimentos (PAA): o caso do Rio Grande do Norte. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 14, n. 1, p.157-171, jan./jun, 2010.

OLIVEIRA, Vanicleide Soares Gomes de; FERREIRA, Luiz Leonardo; PORTO, Vânia Christina Nascimento. Agricultura familiar e agroecologia: um estudo no município de Apodi - RN. *Revista Agropecuária Científica no Semiárido*, Patos, v. 9, n. 3, p.1-5, jun-ago, 2013.

PERROW, Charles. *La escuela institucional: sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw – Hill, 1990.

PIRAUX, M. AZEVEDO, S. G. , TONNEAU J. P. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O caso do território do taspp no nordeste brasileiro In: PIRAUX, M e CANNIELO, M. (Org.). *RAIZES, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Dossiê: Territórios, Sustentabilidade e ação Pública, V. 28, n 1-2, jan.-dez., 2010.

PNAD, 2013 – *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Segurança Alimentar*.

ROZENDO, Cimone Rozendo de Souza; MOLINA, Wagner de Souza Leite. *O Programa de Aquisição de Alimentos no rio Grande do Norte e os desafios da construção de mercados para a agricultura familiar*. In: VII CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL., 2010, Porto de Galinhas. p. 1 - 20.

ROZENDO, Cimone de Souza; BASTOS, Fernando Costa; MOLINA, Wagner de Souza Leite. *Desafios institucionais para inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Natal (RN): Revista CRONOS/UFRN, 2013.

SABOURIN, Eric. Dispositivos coletivos e apoio a produção e dinâmicas territoriais. In: PIRAUX, M e CANNIELO, M. (Org.) *RAIZES, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Dossiê: Territórios, Sustentabilidade e ação Pública, V. 28, n 1-2, jan.-dez., 2010.

SANTANA JÚNIOR, Henrique Eufrásio de. *Zoneamento Agroecológico do Município de Apodi/RN*. 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SANTOS, M.H.C. *Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte*. Dados, 1997, v. 40, n. 3.

SEN, Amartya. *O desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

TORRE, Andre. Conflitos e governança dos territórios. In: PIRAUX, M e CANNIELO, M. (Org.). *RAIZES, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Dossiê: Territórios, Sustentabilidade e ação Pública, V. 28, nº 1-2, jan.-dez., 2010.