

Política agrícola

Programa de Aquisição de Alimentos¹

Moisés Machado²

Daniete Fernandes Rocha³

Mauro Macedo Campos⁴

Luciana Assis Costa⁵

Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha⁶

Resumo – Este trabalho discute a trajetória do PAA, com base na literatura e em regulamentos e leis, cujo foco da análise é o sentido das ações implementadas pelo programa. A metodologia adotada baseou-se em uma revisão narrativa que possibilitou explorar o objeto de estudo por meio de uma síntese qualitativa de publicações amplas. A pesquisa foi feita em bases de dados disponibilizadas por várias fontes. Os resultados foram divididos em categorias temáticas, que se referenciam nos aspectos político-institucionais do PAA, amparados no novo institucionalismo histórico. Considera-se que, desde sua concepção, o PAA guiou-se pela integração das ações de incentivo à comercialização de alimentos oriundos da agricultura familiar e de provisão de alimentos para a população em risco de insegurança alimentar. Verificou-se que as modalidades do PAA mais atuantes estão no espectro de ações de assistência alimentar do programa, em detrimento de ações de caráter estruturante da agricultura familiar. Constata-se que o PAA tem sido interpretado por alguns setores do governo como um programa social de assistência alimentar mais do que um objeto de política agrícola. Sua função de instrumento de política agrícola ficou eclipsada por seu objetivo secundário, dando a ele um viés de política de assistência alimentar dentro do marco das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Palavras-chave: agricultura familiar, assistência alimentar, política social, segurança alimentar.

Agricultural policy: Food Acquisition Program

Abstract – This article discusses the path of the PAA, based on the literature on the subject and the regulations and laws that apply to it, focusing on the analysis of the meaning of the actions implemented under the mantle of this program. The methodology used was based on a narrative review, which made it possible to explore the object of study through a qualitative synthesis of broad publications. The research was conducted in databases made available from various sources. From the analysis of the investigated contents, were obtained the results of the research and thematic categories, elaborated, which refer to the political-institutional aspects of the PAA, to the theoretical support based on the new historical institutionalism. It is considered that, since its conception, the PAA has been guided by the integration of the incentive actions for the commercialization of

¹ Original recebido em 2/10/2019 e aprovado em 9/12/2019.

² Doutorando em Sociologia Política. E-mail: moisesmachadolafa@bol.com.br

³ Doutora em Ciências Humanas – Sociologia e Política. E-mail: daniet.rocha@gmail.com

⁴ Doutor em Ciência Política. E-mail: maurocmcampos@yahoo.com.br

⁵ Doutora em Sociologia. E-mail: lucianaassis.ufmg@gmail.com

⁶ Doutor em Economia. E-mail: altivo.cunha@gmail.com

foods derived from family agriculture and the provision of food for the population at risk of food insecurity. It was verified that the most active PAA modalities are located in the spectrum of actions of food assistance of the program, to the detriment of actions of structuring character of the familiar agriculture. The advances in the studies show that the PAA has been interpreted by some sectors of the government as a social program of food assistance, rather than an object of agricultural policy. Its function as an agricultural policy instrument was overshadowed by its secondary objective, giving it a food assistance policy bias within the framework of the Food and Nutrition Security (SAN) actions.

Keywords: family farming, food assistance, social policy, food safety.

Introdução

A falta de canais estáveis para a comercialização da produção agrícola familiar representa um gargalo para esse segmento, em que se chama atenção para a importância de mercados institucionais, ligados a programas locais de assistência alimentar, à alimentação escolar e a programas voltados ao enfrentamento de problemas de desnutrição, como medida de criação de demanda estável e regular (Demanda estruturada..., 2013; Grisa & Schneider, 2014).

Nesse sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, dentro do escopo do Programa Fome Zero (PFZ), inserido no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), representou um avanço e uma inovação na política agrícola brasileira ao disponibilizar recursos financeiros para a comercialização da produção da agricultura familiar (AF), antes restritos à comercialização e garantia de preços da grande produção agrícola do País. O PAA busca assegurar uma demanda, com recursos públicos, para a produção da AF, atuando na aquisição de produtos e na formação de estoques públicos, sem necessidade de licitações. O programa foi formulado para ser uma ação estruturadora da produção familiar, por meio da compra, pelo governo, e doação dos produtos adquiridos para ações sociais.

A literatura ressalta a ênfase do programa no acesso ao consumo, condição que o deixa mais próximo de uma política de assistência alimentar, no marco das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ficando em se-

gundo plano as ações voltadas ao fortalecimento da política agrícola (Delgado et al., 2005).

Este artigo busca analisar os dilemas político-institucionais do PAA, com o intuito de compreender os condicionantes que conferiram a ele maior peso aos aspectos de assistência alimentar, desde sua concepção, em detrimento de investimentos mais diretamente estruturantes da AF. O estudo se apóia em aspectos teóricos do institucionalismo histórico e na literatura sobre segurança alimentar e agricultura familiar.

Metodologia

Este estudo resulta de uma revisão narrativa que possibilitou explorar o objeto de estudo por meio de uma síntese qualitativa de publicações amplas, que permitem a descrição e análise de determinado assunto, tanto em seus aspectos teóricos quanto contextuais (Gonçalves et al., 2013; Costa et al., 2015).

A vantagem dessa metodologia ancora-se na possibilidade de uma análise crítica sobre a temática abordada (Cordeiro et al., 2007; Rother, 2007). A pesquisa foi feita em bases de dados disponibilizadas por várias fontes: Scielo; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Cidadania; Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram selecionados trabalhos que tratavam das temáticas da AF, de SAN e do PAA.

Tais ferramentas e objetivos encaixam-se no novo institucionalismo histórico, que permite perceber nas trajetórias institucionais um método para alinhar os rumos e o melhor arranjo para a pesquisa, em que pesem as mudanças e adequações no tempo (Thelen, 1992; Souza, 2006). Os desdobramentos metodológicos tomam por base um misto de coleta de dados conjunturais de várias fontes institucionais, cujas interpretações se amparam na literatura. Desse modo, a interpretação dos textos consultados possibilitou a construção de categorias voltadas à análise da questão que norteou o artigo, que se referencia nos aspectos político-institucionais do PAA.

Resultados e discussão

A política, a agricultura familiar e a segurança alimentar

O Brasil, menos por desconhecimento, mais por questões de correlação de forças hegemônicas contrárias, subestimou as potencialidades da produção familiar ao privilegiar as grandes propriedades. A política agrícola e agrária pautou-se, historicamente, pelo apoio às atividades exportadoras e à constituição do moderno agronegócio, contrariamente ao que ocorreu em outros países, como nos Estados Unidos, na ocupação de seu território, e na França, que, a partir do Pós-Segunda Grande Guerra, passou a apoiar a produção familiar (Tonneau et al., 2005; Costa et al., 2008). Até a década de 1990, o Brasil não pôde se beneficiar dos efeitos positivos de políticas de apoio à produção familiar, principalmente da melhoria da renda e das condições de vida das populações campesinas.

O tema da produção familiar e suas formas de permanência na agricultura moderna tem sido objeto de intenso debate acadêmico (Abramovay, 1992; Bernstein, 2015). A participação diversificada dos agricultores nos vários mercados se reflete em uma multiplicidade de arranjos organizacionais no âmbito da produção agropecuária (Caume, 2009). Mesmo considerando os riscos de limitação em relação a essa pluralidade

de produtores, Caume (2009) aponta para uma classificação das unidades agropecuárias em dois grandes grupos, as familiares e as patronais. Para a AF, sobressai o uso da força de trabalho familiar nas atividades laborais e na gestão dos empreendimentos. Unidades de produção de pequeno e médio portes geram oportunidades de trabalho e renda proporcionalmente maiores do que os de grande porte, por serem empreendimentos mais intensivos em trabalho.

Caume (2009) destaca a reduzida capacidade produtiva de grande parte da AF brasileira e afirma que o segmento possui condições de cumprir atribuições relacionadas à produção de alimentos, com eficiência social, sendo capaz de absorver avanços técnicos e de responder a estímulos governamentais, desde que apoiado por políticas estatais, como ocorreu em outros países (Abramovay, 1992; Tonneau et al., 2005; Caume, 2009).

Em termos normativos, a AF foi definida a partir da Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006), que dispõe sobre as características do agricultor familiar e empreendedor familiar e baliza as políticas públicas para esse grupo social. Por esse dispositivo, exige-se que:

- I - não detenha área maior do que quatro módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006, art. 3º, inc. I a IV).

A AF no Brasil ocupa 12,3 milhões de pessoas (74,4%), enquanto a agricultura não familiar ocupa 4,2 milhões (25,6%). Ocupa área com lavouras menor (17,7 milhões de hectares), apesar de grande fornecedora de produtos agrícolas:

83,2% da mandioca, 69,6% do feijão, 45,6% do milho, 38% do café, 33,1% do arroz em casca, 21,2% do trigo e 14% da soja. É importante fornecedora também de proteína animal: 57,6% do leite de vaca, 51,2% das aves, 59% dos suínos e 29,7% dos bovinos (IBGE, 2006; Hoffmann, 2014). Seu crescimento acontece de maneira mais equitativa e proporciona condições para o desenvolvimento dos mercados locais e regionais. Além dos resultados puramente econômicos, os efeitos do apoio à AF avançam em ganhos sociais, culturais e ambientais (Beltrame & Pereira, 2017).

Costa et al. (2008) afirmam que o sucesso da produção familiar está na sua integração ao mercado tradicional, bem como no acesso a novos mercados. Percebe-se a importância da AF por entender-se que essa forma de organização social da produção constitui um ponto nodal de integração espacial, da produção, de emprego, de renda e construção de propostas sustentáveis para a promoção do desenvolvimento.

Os instrumentos tradicionais de apoio à atividade agrícola tendem a ser mais acessíveis aos agricultores com melhor estrutura financeira e maior capacidade de endividamento e organização coletiva. Assim, proposições e negociações entre gestores públicos e representantes da AF desencadearam o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Grisa & Schneider, 2014), cujo foco é o crédito para capital de giro e investimento para a AF.

Tonneau et al. (2005) ressaltam os bons resultados do Pronaf, mas chamam atenção para a distribuição desigual dos recursos desse programa. Essa política não é capaz de resolver questões importantes para a AF, como é o caso dos preços, que podem inviabilizar a continuidade da produção pelas famílias (Beltrame & Pereira, 2017).

Uma década depois da criação do Pronaf, o PAA veio reforçar a política de apoio à AF ao intervir no âmbito da comercialização, em uma perspectiva intersetorial, sob a bandeira de SAN. No nível local, por meio das organizações dos

produtores familiares e gestores, a política de SAN exerce um papel galvanizador na articulação de ações públicas que atuam no combate à pobreza e à precariedade do abastecimento alimentar, principalmente nas localidades mais carentes (Maluf, 2007).

O combate à fome e à pobreza, intrinsecamente ligado à política de SAN, pode ter efeitos negativos para a política agrícola e de apoio à AF se a questão rural e, principalmente, de apoio à AF, for tratada na perspectiva de políticas sociais compensatórias. Abramovay (2000) alerta para o erro de tratar o meio rural por meio desse enfoque, colocando-o como espaço ligado ao atraso, ao esvaziamento e à pobreza. Ações de incentivo às atividades rurais da AF, mesmo se contempladas como políticas de assistência, não podem deixar na sombra as leituras relativas ao conceito de nova ruralidade – que derruba o mito da separação entre rural e urbano, identificados como atraso e progresso (Silva, 1997). Assim, o contexto do combate à fome instigou o surgimento de políticas públicas para a AF orientadas pela “construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade” (Grisa & Schneider, 2014, p.138).

A inserção do PAA na agenda política e seu desenho institucional

As circunstâncias de formulação do PAA surgiram de um projeto de criação de iniciativas públicas articuladas de combate à fome e de promoção da SAN. Como uma plataforma de campanha de base partidária, a implementação do PFZ trazia entre suas diretrizes a necessidade de apoio à AF, como ação estruturadora, que teria por desdobramento o combate à pobreza e a promoção da SAN no campo e nas cidades, ainda que a prioridade fosse o acesso ao alimento (Hall, 2006).

Do ponto de vista político, por causa da força de interesses do agronegócio no Congresso Nacional, só foi possível, por “meio de contrabando”, no dizer do ex-ministro de Segurança Alimentar e Combate à Fome (2003-2004), José

Graziano da Silva, inserir o PAA no corpo do instrumento legal que o criou. A Lei Federal nº 10.696 (Brasil, 2003), que instituiu o programa, não tratava de questões relativas à AF. O texto dispunha sobre a “repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural”. Nesse contexto, o PAA ganhou corpo legal, tendo por referência o artigo 19 dessa Lei, pelo qual

[...] 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. (Brasil, 2003, art.19).

Como “novidade institucional”, a permissão para a compra da produção da AF pelos governos, sem o intermédio de licitação (Brasil, 2003).

A Lei de Licitações, de nº 8.666 (Brasil, 1993), criava dificuldades intransponíveis para a comercialização da produção familiar nos programas governamentais, por causa das rotinas e documentos exigidos, bem como pelos prazos longos que requeriam os expedientes para sua execução, uma vez que

[...] dificultava-se a implantação de programas de desenvolvimento local apoiados na agricultura familiar, pois, particularmente no momento crítico para esses produtores, o momento da venda de uma produção, que, em virtude de sua perecibilidade, requer rapidez no seu escoamento, a necessidade da aplicação dos procedimentos legais gerava atrasos que inviabilizava as ações. De outro lado, a demora na compra por parte do governo dificultava uma ação ágil na distribuição de alimentos (Costa et al., 2008, p.12).

Apesar da importância do programa para a AF, a força do apelo ao combate à fome imprimiu no PAA uma característica que deu a ele mais status aos seus efeitos assistenciais de segurança alimentar, deixando na sombra o fator mais relevante – o apoio à estruturação da agricultura familiar. Instituído sob o amparo de

uma lei que trata de crédito rural, do ponto de vista legal é um instrumento de política agrícola. Todavia, pela perspectiva da legislação orçamentária, está associado à política de SAN. No Plano Plurianual de Governo para 2004–2007, o PAA não adquiriu o status de programa orçamentário, tendo se mantido “como uma singular ‘ação’ orçamentária, dentre as dezenas existentes sob a rubrica ‘abastecimento alimentar’” (Delgado et al., 2005, p.10). Conforme o Plano Plurianual para 2016–2019, publicado no Diário Oficial da União (Brasil, 2016), o PAA estava incluído no programa temático Segurança Alimentar e Nutricional e não no programa temático Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar. Dentro do programa temático Segurança Alimentar e Nutricional, encontra-se a meta: “Ampliar a participação das mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos de 41% para 45% do total de fornecedores” (Brasil, 2016, p.291). O orçamento fiscal e da seguridade social, para o exercício financeiro de 2017, incluiu a rubrica Segurança Alimentar e Nutricional, alocada no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), onde se encontrava o item Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Desse modo, evidencia-se uma ambiguidade, do ponto de vista orçamentário e do ponto de vista de sua formulação legal. Na forma como foi institucionalizado, o PAA acabou tendo duas funções, de política agrícola (sob o prisma do abastecimento) e de política de assistência alimentar (sob o prisma da SAN).

Em termos operacionais, o objetivo estruturante para a AF está contemplado em dois documentos: 1) na legislação que criou o PAA, que estabelece que o programa visa incentivar a agricultura familiar por meio de ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos; e 2) no desenho original do Plano Safra 2003–2004, que definia a alocação de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para operações específicas com a AF. Com base nesses

dois documentos, tem-se uma nova diretriz governamental com três propósitos: a) constituição de um polo de compra para adquirir alimentos da produção familiar; b) provisão de alimentos para a população em risco de insegurança alimentar; e c) integração dessas ações (Delgado et al., 2005). As ações estruturantes definidas no referido Plano Safra estabeleceram estruturas legais para o PAA com o propósito de estimular a AF, a partir de ações vinculadas à “distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (Brasil, 2003; Delgado et al., 2005).

No entanto, tais questões trouxeram problemas à implementação do PAA (Delgado et al., 2005; Costa et al., 2008) por haver uma “mistura” de funções distintas de política agrícola e de política de assistência alimentar. O próprio desenho institucional inicial do PAA traria reflexos na sua regulamentação e nas figuras normativas que presidiriam sua implementação e integrariam sua estrutura normativa: a) a portaria do antigo Mesa de 2003; b) o Convênio 005 Mesa/Conab, de 2003; e c) o Decreto 4.772 de 2010. A não adequação das ações tradicionais e regulares da Conab à nova sistemática decorrida da criação do PAA prejudicou o acesso do programa aos recursos da PGPM, abastecidos pelo Tesouro, restringindo assim seu financiamento aos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

A introdução do MDS (e do MDA) na execução do PAA, em ações de política de apoio à comercialização e abastecimento – cujo papel era da Conab, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), como instrumento de política agrícola –, ocorreu juntamente com a redefinição do papel do Banco Central no que se refere ao crédito bancário. Esse formato implicava que algumas definições em relação aos financiamentos ficariam à mercê das resoluções (muitas vezes morosas) do Programa de Garantia de Crédito da Atividade Agropecuária (Proagro), o que conferiu maior complexidade institucional ao programa (Delgado et al., 2005).

Tais distorções comprometeram as funções de política agrícola e de política de SAN, inerentes ao PAA, e trouxeram problemas nos expedientes de sua execução. Além disso, a presença de pelo menos cinco atores na execução do programa – MDS, MDA, Mapa e governos estaduais e municipais (estes últimos se desdobram pelo número de subunidades de governo) – abriu espaço para problemas de coordenação e de disputas de poder. A operação conjunta desses atores num contexto de modalidades do PAA envolvendo instituições governamentais e público beneficiário diversos (produtores e consumidores) tende a se tornar mais complexa e palco de maiores disputas.

Essa discussão remete à perspectiva teórica do institucionalismo histórico. Souza (2006) chama atenção para o potencial analítico dessa abordagem, que, sem negar o autointeresse dos decisores, confere relevância aos processos institucionais de socialização, a novas ideias e a processos resultantes da própria história de cada país, influenciando na tomada de decisão. Ou, como sustentam Thelen & Steinmo (1992), esse campo analítico permite, para além dos padrões mais gerais de desenvolvimento político e econômico, a abordagem da natureza contingencial da ação política, das estratégias e das escolhas que formatam casos concretos.

Isso não significa que a instituição seja vista como o único fator a influenciar a vida política. Ao contrário, é característica dessa abordagem a consideração de que as instituições conferem acesso desproporcional ao processo de decisão. Por essa perspectiva, a criação institucional envolve “conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição”, do que resultam ganhos e perdas entre diversos grupos (Hall & Taylor, 2003, p.218). Entretanto, o institucionalismo histórico chama atenção para a importância do Estado como um complexo de instituições com capacidade para estabelecer sua própria estruturação da natureza e resultados de conflitos entre grupos concorrentes, para além de ser um “árbitro neutro” desses interesses. Em outras palavras, para essa abordagem teórica, há que se ter em conta a

importância da autonomia do Estado, como ator ou como estrutura (Hall & Taylor, 2003; Césarís, 2009). Essa perspectiva analítica foi útil ao presente objeto de estudo, ressalvada a importância de outras contribuições teóricas.

O MDS e seu papel na condução do PAA

Na estrutura do Mesa, criado em 2003, o PAA, por ter característica de um programa interministerial, era tratado diretamente com o Gabinete da Presidência da República, com os Ministérios e com as instituições parceiras. A criação do MDS, em 2004, em substituição ao Mesa, levou as atribuições previstas para esse ministério a uma esfera hierárquica inferior, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan).

Reduziram-se, nessa estrutura, as responsabilidades pelas ações do antigo ministério, cujos efeitos foram percebidos no PAA, afinal “era um programa desenhado para ser um programa interministerial” (Müller, 2007, p.93). Com o estreitamento dessas articulações em uma secretaria de segundo escalão, o programa perdeu força. Como aponta Müller (2007, p.93),

[...] uma figura de menos peso político ficou responsável por esta articulação, que acabou sendo esvaziada, sobretudo pela perda das relações anteriores e da capacidade de coordenação das ações conjuntas.

A incorporação, no MDS, de um mix de programas, gestores e militantes oriundos da assistência social deixou mais evidente a questão da SAN como política assistencial e emergencial, o que eclipsou a visão e a execução do PAA como um programa estruturador da AF. Coube ao MDS a maior parcela de financiamento das ações do PAA. De acordo com Valadares & Souza (2015), o programa foi desenvolvido com recursos do MDS e do MDA, para ser operacionalizado em parceria com a Conab (e estados e municípios, nesse caso por meio de convênios), mas observa-se uma participação

apenas residual do MDA quando se verifica a trajetória do PAA nos últimos anos. À Sesan (do MDS) coube o estímulo aos estados e municípios a aderirem às suas iniciativas. Até 2012, isso ocorria via editais públicos, por meio dos quais o MDS repassava recursos para a execução do programa. Esses editais exigiam das unidades de governo atenção permanente à sua publicação (com divulgação restrita, diga-se de passagem) e um grau de organização interna de informações e de capacidades administrativas não frequentes nos municípios. Exigências formais, como a apresentação de certidões negativas, impedem a participação de boa parte dos municípios – em permanentes dificuldades financeiras.

A partir de 2013, o MDS introduziu uma nova estratégia de execução do PAA, substituindo os convênios pela celebração de termos de adesão com o Distrito Federal, estados e municípios (Valadares & Souza, 2015). Buscava-se a ampliação do programa com base num diagnóstico que apontava para os entraves decorrentes do acúmulo de obrigações do MDS. Por ter caráter geral de pactuação, em tese esses termos de adesão podem reduzir os trâmites burocráticos, além de promover um processo de descentralização. Entretanto, a Conab mantém, historicamente, participação significativa na operacionalização do PAA, com um peso maior em relação à participação de outros entes federados (Valadares & Souza, 2015). Ressalte-se que o MDS foi incorporado pelo Ministério da Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, criado em 2019.

A implementação do PAA e a destinação dos recursos por modalidades

Logo no seu início, o PAA contou com seis instrumentos de ação: 1) Compra Antecipada (CPR Alimento); 2) Contrato de Garantia de Compra; 3) Contrato de Compra Direta; 4) Contrato de Compra Antecipada Especial; 5) Contrato de Compra Direta Local; e 6) Incentivo ou Apoio à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL) (Delgado et al., 2005). Essas ações foram classificadas em

dois grupos: as três primeiras formavam o grupo de funções típicas de política agrícola; as outras correspondiam à política de subvenção alimentar (Delgado et al., 2005). Ao se comparar os dois grupos, observou-se, já em 2004, perda de recursos das ações mais típicas de política agrícola/agrária (primeiro grupo) e, em contrapartida, maior preferência pelas ações de subvenção à produção e consumo locais (segundo grupo).

De acordo com dados do Ministério da Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social –, as modalidades de operacionalização do PAA foram alteradas para: Compra com Doação simultânea; Compra direta; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Apoio à Formação de Estoques; Aquisição de Sementes; e Compra Institucional. Seguindo a classificação de Delgado et al. (2005), observam-se duas frentes de ação: 1) Assistência Alimentar, com ênfase na doação dos produtos para as populações em risco de insegurança alimentar, incluindo as modalidades Compra com Doação Simultânea e Incentivo à Produção e Consumo de Leite; e 2) Mercados Estruturados, com ênfase nas modalidades Compra Direta e Apoio à Formação de Estoque (Demanda estru-

turada..., 2013). A Aquisição de Sementes é uma modalidade de constituição recente. A Compra Direta é voltada para a aquisição da produção da AF quando os preços de mercado estão baixos ou para ajustar a disponibilidade de produtos ao atendimento de demandas por alimentos para populações em situação de insegurança alimentar. Já o Apoio à Formação de Estoque tem por objetivo ajudar financeiramente a constituição de estoques por organizações da AF, buscando sustentação de preços, com posterior retorno dos recursos aplicados ao poder público, depois da comercialização.

Com a promulgação da Resolução do Grupo Gestor, GGPAА nº 50/2012 (GGPAА, 2016), tornou-se possível para estados, municípios e órgãos federais da administração pública direta e indireta (como hospitais, presídios e bases militares) comprar alimentos da AF por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, mantendo-se a dispensa de procedimentos licitatórios. Essa modalidade foi chamada PAA Compra Institucional (Demanda estruturada..., 2013). A Tabela 1 resume os instrumentos do PAA.

Tabela 1. Modalidades do PAA (ano-base 2018).

Modalidade	Finalidade	Fonte de recurso	Unidade executora
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades	MDS	Entes federados que aderiram ao programa Conab
Compra Direta	Compra de produtos definidos pelo GGPAА, com o objetivo de sustentar preços	MDA ou MDS	Conab
Formação de Estoques	Apoio financeiro para constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras	MDA ou MDS	Conab
Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite	Aquisição de leite de vaca ou cabra e destinação diretamente a beneficiários ou entidades	MDS	Governos estaduais do Nordeste e de Minas Gerais
Compra de Sementes	Aquisição de sementes de culturas alimentares	MDS	Conab
Compras Institucionais	Compra de produtos por diversas organizações públicas, por meio de chamada pública	Dotação própria dos órgãos compradores	Órgão comprador

Fonte: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania (Brasil, 2019).

Fica a cargo da Conab a operacionalização das modalidades relacionadas a “Mercados Estruturados”, inclusive Compra de Sementes, além do desempenho da modalidade Compra com Doação Simultânea, de forma compartilhada com entes federados (em especial os municípios). A participação dos municípios concentra-se na modalidade Compra com Doação Simultânea, dentro da categoria “Assistência Alimentar”, já que o Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite fica a cargo de governos estaduais.

A evolução do PAA, desde o início de vigência do programa, em 2003, mostra um volume crescente de recursos aplicados. Em 2013 o programa sofreu forte redução no aporte de recursos, voltando a patamares de cinco anos atrás (Figura 1).

Em 2003–2010, houve acúmulo de recursos nas modalidades Compra para Doação Simultânea e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite: 39% e 36% dos recursos totais, respectivamente, ou seja, 75% de todos os recursos destinados ao programa, o que significa que 3/4

do total dos recursos foram aplicados em modalidades voltadas para a doação de alimentos (Grisa et al., 2010). Essa constatação reforça os dados apresentados por Delgado et al. (2005) e aponta para o fato de que ações de assistência alimentar ganharam maior ênfase no programa (Grisa et al., 2010).

Ao longo dos anos, é clara a prevalência dos aportes de recursos às categorias voltadas para a assistência alimentar, já a partir de 2004, em detrimento daquelas que estimulam a estruturação do mercado de produção agrícola, conforme dados apresentados por Sambuichi et al. (2014). A aplicação de recursos nas modalidades Compra Direta e Formação de Estoque, no espectro mais diretamente associado à finalidade estruturante da AF, permanece em patamar baixo em comparação com a evolução dos recursos aplicados na modalidade Compra com Doação Simultânea.

Dados do PAA para 2015 reforçam o protagonismo das ações da categoria “Assistência Alimentar”. Algo próximo a 75% dos gastos totais do PAA destinaram-se, naquele ano, à modalida-

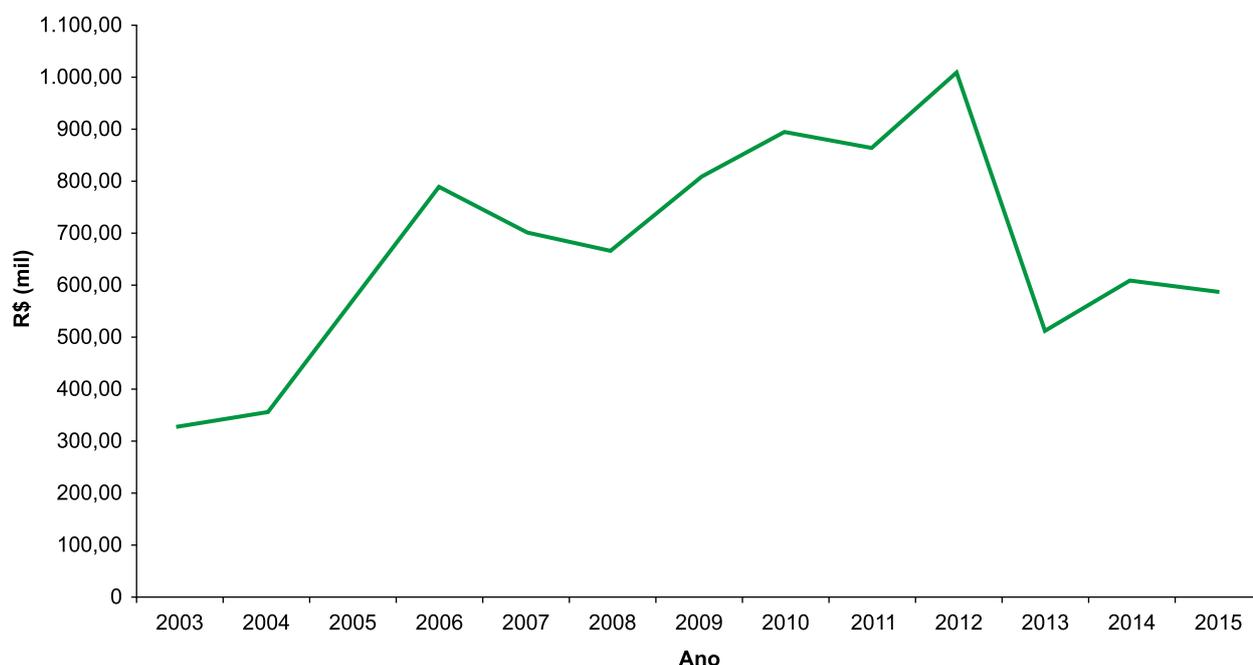


Figura 1. Evolução dos recursos destinados ao PAA em 2003–2015.

Fonte: Brasil (2018).

de Doação Simultânea, mas o valor se aproxima de 94% se computada a modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite, o PAA Leite. Apenas 6% dos recursos foram destinados às modalidades Formação de Estoque e Compra Direta. Ressalte-se que o PAA Leite, que se enquadra no espectro de assistência alimentar, é operado apenas no Nordeste e em municípios do norte de Minas Gerais, o que dificulta uma análise comparativa em relação às demais modalidades (Brasil, 2020).

Esse diagnóstico é confirmado pelos dados disponibilizados pela Conab para 2018. Nesse ano, a Conab operacionalizou R\$ 64,9 milhões de recursos oriundos da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e MDS. Esses recursos foram distribuídos entre as modalidades Compra com Doação Simultânea, com R\$ 57,6 milhões; Aquisição de Sementes, R\$ 2,2 milhões; Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, R\$ 3,5 milhões; e recursos que envolvem a operacionalização do programa, além das despesas com impostos (Conab, 2019). Um montante expressivo dos recursos destinou-se à modalidade Compra com Doação Simultânea, o que reforça o papel inovador que o PAA exerce dentro do quadro mais amplo das políticas agrícolas, ao criar uma demanda institucional para produtos da AF, mas, também, de maior ênfase nas ações de assistência alimentar.

O escopo deste estudo não permite nenhuma consideração a respeito dos impactos do programa no conjunto dos agricultores familiares. No entanto, pode-se afirmar sua importância política/institucional e as potencialidades de suas ações (Sabourin, 2007). Como argumentam Delgado et al. (2005), para além do estímulo à produção para o autoconsumo e para comercialização, e do subsídio ao próprio consumo, o PAA pode exercer influência nos preços dos produtos da AF, afetando uma variável sensível desse segmento. Ressaltam-se, ainda, efeitos institucionais que decorrem da participação da AF na política de segurança alimentar e as potencialidades associadas à valorização de mercados

locais e regionais. Entretanto, se consideradas em perspectiva com as diretrizes da proposta original do programa, as ações do PAA dizem pouco a respeito da construção de condições estruturantes da AF no que concerne à distribuição dos recursos, concentrados na categoria Assistência Alimentar e proporcionalmente escassos para a categoria Mercados Estruturados. Esse resultado reflete os impasses gerados a partir do quadro institucional do PAA e aponta possíveis tensões associadas ao entendimento das necessidades heterogêneas dos agricultores familiares e às possibilidades de apoio a esse segmento.

A lógica argumentativa adotada por Sabourin (2007) traz ganhos analíticos – que podem ser direcionados à consideração do formato institucional do PAA. Ao observar três secretarias do MDA que se ocupavam da agricultura familiar, o autor identificou a tendência de cada uma tentar instituir o seu modelo de desenvolvimento da AF. Além da dificuldade de negociação que se impõe ao governo federal, ocorre o problema de vieses corporativistas surgidos em decorrência da busca por bases sociais e mobilização de recursos.

No caso do MDS, pode-se supor que a ênfase na assistência social desse ministério reforçou o caráter assistencial do PAA. Sem prejuízo de outras abordagens, que, sem dúvida, são necessárias à compreensão do tema, observa-se a contribuição de alguns aspectos do institucionalismo histórico para a presente análise, como a importância dos processos institucionais de socialização e daqueles resultantes da própria história do País (Souza, 2006), bem como apontamentos de Hall & Taylor (2003). Essa abordagem analítica enfatiza ainda uma visão do Estado como dotado de instituições capazes de intervir em conflitos, para além de ser um árbitro neutro (Hall & Taylor, 2003; César, 2009). A discussão sobre o PAA mostra que o programa assumiu forte ênfase na assistência alimentar, juntamente com o protagonismo do MDS na condução dessa política, o que evidencia uma maior importância das instituições e atores ligados à assistência social, em um contexto em que ganhou força o apelo político à urgência da resolução do problema da fome no País.

Considerações finais

Este artigo buscou dirimir um pouco da “confusão organizacional” em que se encontra o desenho institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A produção acadêmica, em linhas mais gerais, aponta em duas direções. Por um lado, evitam-se as “críticas mais assertivas” sobre o programa, de modo a não enfraquecê-lo. Por outro, há aqueles que simplesmente ignoram o papel do PAA como uma política pública. Há, portanto, uma lacuna analítica que carece ser mais bem observada nos estudos sobre esse programa.

Com um arcabouço de formulação contraditório e ambíguo, fragmentado em várias agências de execução, que disputam poder e recursos, faltou ao PAA um espaço de coordenação mais efetiva, que resolva conflitos, faça monitoramento e avaliação e proponha correção de rumos – problemas que surgiram no momento de sua concepção e formulação inicial, gerando assim efeitos na implementação, que refletiram em sua trajetória. O MDS, ao que parece, considerou o PAA como uma política social de assistência alimentar no marco da SAN. Desse modo, isso compromete a visão estrutural do programa – que se daria a partir de uma lógica de política agrícola de garantia de preço, aquisição de produtos e renda para a AF.

O PAA, a despeito de ser uma ação relevante, com resultados satisfatórios, não se constituiu em programa ou política pública efetiva na perspectiva de ações estruturadoras da AF, seja pela visão dos cânones da teoria de políticas públicas, seja pela visão de pesquisadores e de grupos de interesse ligados a essa iniciativa, conforme mostra a literatura e estatísticas elaboradas com dados do programa. As modalidades do PAA que implicam em fomento à produção possuem potencialidades para atenuar o desequilíbrio que tem ocorrido na conjugação do apoio a condições estruturantes da AF com investimento em segurança alimentar. Ações nesse sentido, em conexão com um aperfeiçoamento institucional, teriam, por suposto, um potencial de reforço do programa.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Ipea. Texto para discussão, 702).
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Hucitec, 1992.
- BELTRAME, G.; PEREIRA, B.A.D. Impactos socioeconômicos ocasionados pelo Pronaf para o desenvolvimento da agricultura familiar. **Desenvolvimento em Questão**, ano15, p.87-107, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.38.87-107>.
- BERNSTEIN, H. Soberania alimentar: uma perspectiva cética. **Sociologias**, ano17, p.276-336, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/15174522-017003912>.
- BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 maio 2019.
- BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 29 maio 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 29 maio 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. 2016. Seção1, p.1-344. Suplemento ao nº 9. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2016_2019/lei/SuplementoPPA_2016_01_14.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **PAA Data**. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Acesso em: 30 maio 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **PAA Data**: jan a dez de 2015. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2015/resumo_new/pg_principal.php?url=geral_modalidade2. Acesso em: 26 abr. 2020.
- BRASIL. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa. Acesso em: 17 maio 2019.

- CAUME, D.J. Agricultura familiar e agronegócio: falsas antinomias. **REDES**, v.14, p.26-44, 2009. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v14i1.846>.
- CÉSARIS, L.E.U. de. **Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence**, agência e mudança institucional. 2009. 147p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12032010-125421/publico/LUIS_ENRIQUE_URTUBEY_DE_CESARIS.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Agricultura familiar: Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultados das ações da Conab em 2018**. Brasília, 2019. (Compêndio de Estudos Conab, v.20).
- CORDEIRO, A.M.; OLIVEIRA, G.M. de; RENTERÍA, J.M.; GUIMARÃES, C.A. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, v.34, p.428-431, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-69912007000600012>.
- COSTA, J.P.; RIMKUS, L.M.; REYDON, B.P. Agricultura familiar: tentativas e estratégias para assegurar um mercado e uma renda. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Amazônia, mudanças globais e agronegócios: o desenvolvimento em questão: anais**. Brasília: SOBER, 2008. p.1-20.
- COSTA, L.A.; ALMEIDA, S.C. de; ASSIS, M.G. Reflexões epistêmicas sobre a Terapia Ocupacional no campo da Saúde Mental. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v.23, p.189-196, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4322/0104-4931.ctoARL432>.
- DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da; OLIVEIRA, J.J. de. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: Ipea, 2005. (Ipea. Texto para discussão, 1145).
- DEMANDA estruturada e a agricultura familiar no Brasil: o caso do PAA e do PNAE. Brasília: IPC-IG, 2013.
- GGPAA. GRUPO GESTOR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS. Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. In: ALBUQUERQUE, V.F. de. **Orientações e Marco Legal: modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA**. [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. p.59-62. Disponível em: <https://ufscsustentavel.ufsc.br/files/2015/10/Orient%C3%A7%C3%B5es-e-Marco-Legal-julho_2016.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2020.
- GONÇALVES, I.T.J.P.; SOUZA, K.V.; AMARAL, M.A.; OLIVEIRA, A.R.S. de; FERREIRA, W.F.C. Prática do acolhimento na assistência pré-natal: limites, potencialidades e contribuições da enfermagem. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v.14, p.620-629, 2013.
- GRISA, C.; SCHMITT, C.J.; MATTEI, L.F.; MALUF, R.S.; LEITE, S.P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, n.13, p.137-170, 2010. DOI: <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2010.v13i1.69>.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.52, p.S125-S146, 2014. Supl. 1. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>.
- HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. **Journal of Latin American Studies**, v.38, p.689-709, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X0600157X>.
- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n.58, p.193-223, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.
- HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? **Segurança Alimentar e Nutricional**, v.21, p.417-421, 2014. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v21i1.1386>.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura familiar: primeiros resultados: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.
- MALUF, R. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MÜLLER, A.L. **A construção das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- ROTHER, E.T. Revisão Sistemática x Revisão Narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v.20, p.v-vi, 2007. Editorial. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>.
- SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, v.22, p.715-751, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922007000300009>.
- SAMBUICHI, R.H.R.; GALINDO, E.P.; OLIVEIRA, M.A.C. de; MOURA, A.M.M. de. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de

Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SANBUICHI, R.H.R.; SILVA, A.P.M. da; OLIVEIRA, M.A.C. de; SAVIAN, M. (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014. p.75-104.

SILVA, J.G. da. O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, v.7, p.43-81, 1997.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano8, p.20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics". In: STEINMO, S.; THELEN, K.;

LONGSTRETH, F. (Ed). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p.1-32. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125.002>.

TONNEAU, J.-P.; AQUINO, J.R. de; TEIXEIRA, O.A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v.22, p.67-82, 2005. DOI: <https://doi.org/10.35977/0104-1096.cct2005.v22.8688>.

VALADARES, A.A.; SOUZA, M.G.P. de. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa**. Brasília: Ipea, 2015. (IPEA. Nota técnica, nº 21).