AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: UMA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

ALDENOR GOMES DA SILVA; FERNANDO BASTOS COSTA;

UFRN

NATAL - RN - BRASIL

aldenor@ufrnet.br

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

REFORMA AGRÁRIA E OUTRAS POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS:
uma avaliação institucional

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa de "Avaliação do PAA no estado de Pernambuco", enfatizando os aspectos mais relevantes na perspectiva de uma avaliação do ambiente institucional em alguns municípios selecionados para implantação do Programa.

O ambiente institucional tratado nesse trabalho é compreendido "*como um conjunto de organismos regras, convenções e valores, que, na medida em que intermedeiam a implementação de políticas publicas vis a vis demandas locais, condicionam determinados resultados na intervenção do Estado*" (BASTOS COSTA, 2005: 28). Neste sentido, dependendo da percepção dos atores quanto ao Programa, do *script* dos organismos, das formas como se estabelecem as parcerias, do nível de representação e da participação, um tipo de "goverrnança" se efetiva, consolidando-se assim determinados resultados.

De fato, o sucesso e o fracasso da implementação do PAA em Pernambuco, não pode ser explicado apenas tomando como base o desempenho do arranjo institucional que apóia o Programa[1]. Diversos fatores influíram nesses resultados, fruto dos vínculos a tradicionais formas de intervenção de políticas públicas e da percepção que os beneficiários possuem de seus resultados e do grau de confiança que desperta nos atores, o que finda determinando também o desejo de cooperar ou de resistir. Putnam (1986) registra como a sujeição de grupos sociais a determinadas intervenções pode determinar também a natureza da participação de seus beneficiários. Para o autor, a obediência a determinada trajetória de resistência ou cooperação, seria uma conseqüência dessa submissão a determinadas políticas públicas.

[1] Entendo-se arranjo institucional como um conjunto de organismos e de regras formais que apóiam uma determinada intervenção.

Essas intervenções públicas reproduzem também comportamentos dos grupos com significativa influência no transcorrer da sua operacionalização, como acentua Delgado et alii. (2005), referenciando Alberto Hirschman em "a Retórica da Intransigência" (1993), a propósito do pensamento conservador permeando esse processo, desqualificando os esforços de mudanças.

A reprodução de boatos sobre a indisposição dos beneficiários em cumprir os contratos celebrados com a CONAB, foi de muita relevância no transcorrer dessas operações, a ponto deste órgão ter promovido encontros entre os diversos mediadores, no sentido de "resolver o problema". Esse "requinte de pensamento conservador", no sentido dado por Delgado, pode ser resultado também da atuação de grupos estabelecidos, na perspectiva de estigmatizar grupos de excluídos com atributos relativos à marginalidade, à incapacidade de promoção, como tratam Norbert Elias e John L. Scotson em "Os Estabelecidos e os *Outsiders*" (2000).

Outros problemas institucionais relacionados com a natureza das regras do PAA *vis a vis* sistema convencional de crédito, particularmente do PRONAF, com desdobramentos na percepção dos atores e na operacionalização do Programa, teve também implicações muito significativas nos resultados alcançados. Assim ocorreu com as diferentes interpretações da compra antecipada, comparando-a com um financiamento de custeio agrícola e alimentando questionamentos a respeito dos valores concedidos diante dos custos efetivos das diversas práticas necessárias, do preparo de solo à colheita.

No Estado de Pernambuco foram realizadas entrevistas diretamente em três municípios e respectivas modalidades, tendo alguns desdobramentos com entrevistas realizadas em outros municípios:

- Recife: CDLAF (compra direta local da agricultura familiar). Visitas/entrevistas com a Superintendência da CONAB (Superintendente e assessor); Presidência da FETAPE (Federação dos Trabalhadores de Pernambuco); Prefeitura Municipal (Secretaria de Desenvolvimento de Pernambuco) – Assessoria da PMR e com dois assessores do Centro das Mulheres do Cabo e um dirigente da COPEAGRI – Cooperativa dos Produtores Agrícolas de Cabo.
- Ainda no Recife, foram entrevistados os responsáveis administrativos por duas instituições beneficiadas com a modalidade CDLAF, organizada pela Prefeitura de Recife. No caso, o Hospital Infantil Maria Lucinda e do IASC – Instituto de Assistência Social e Cidadania.
- Santa Maria da Boa Vista: CAAF (compra antecipada da agricultura familiar). Foi visitado em Sta. Maria da Boa Vista, o Assentamento Safra, entrevistando-se o presidente da Cooperativa dos assentados e a assessoria técnica do assentamento. No Município de Lagoa Grande, foi visitado o assentamento José Ramos, entrevistando-se o ex-presidente do Sindicato Rural de Lagoa Grande;
- Para um melhor entendimento a respeito dos assentamentos visitados em Santa Maria da Boa Vista e em Lagoa Grande, foi realizada uma entrevista com um assessor do INCRA, em Petrolina.
- Catende: CAEAF (compra antecipada especial da agricultura familiar). Entrevistas com o responsável pela divulgação e articulação e com dirigentes da usina. Em seguida foi feita uma visita à fábrica e ao armazém, e posteriormente uma participação, como ouvinte, de uma reunião plenária, com a presença de todos dirigentes das associações de agricultores com os diretores da massa falida (usina).

- Também foi visitado o Município de Caruaru, onde foram entrevistados dirigentes do MST que mediaram as operações do PAA nos municípios anteriores. Estes dirigentes estavam participando de um encontro no Centro de Educação Paulo Freire, neste município.

1. O PAA em Pernambuco

A Superintendência da CONAB do Estado de Pernambuco desenvolveu uma série de ações ligadas ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, desde o início de efetivação do programa no ano de 2003. Tendo como área de atuação os Estados de Pernambuco e Alagoas, a CONAB-PE, implementou nesses dois estados, as modalidades operacionais do PAA dirigidos à "aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF" (CONAB, 2004, p.3).

Como o interesse específico dessa pesquisa é analisar os impactos do PAA no estado de Pernambuco, apresentar-se-á, a seguir, um quadro demonstrativo das ações implementadas no estado, durante o período de vigência daquela política (2003-2005).

Antes, contudo, é preciso que se esclareçam algumas alterações que ocorreram quando da efetiva aplicação das diferentes modalidades do PAA. Ou seja, a própria CONAB, que deveria ser executora apenas das modalidades CDAF, CAAF e CAEAF, a partir das experiências anteriores com distribuição de produtos, fez algumas adaptações na execução do PAA, chegando ao ponto de criar modalidades alternativas a esta política, de maneira que possibilitasse ações de doação direta da produção adquirida.

Sabe-se que, de acordo com a normatização do PAA, a modalidade que possibilitava doação era a Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF – cuja execução deveria ficar a cargo dos Estados e Municípios, visando promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação dessa produção.

Assim, na pesquisa de campo detectaram-se os seguintes re-arranjos à modalidade Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CAEAF, dependendo da finalidade a que era destinada a produção adquirida: a CAEAF-estoque e a CAEAF-doação.

As informações cedidas pela CONAB, mostram como foi tímido o início da implementação do PAA em Pernambuco (Tabela 1). Apenas uma modalidade foi utilizada, a CAAF, tendo sido disponibilizado pouco mais de 3 milhões de reais e beneficiando apenas 1.562 famílias.

Tanto em 2003 e 2004 a CAAF, que é dirigida especificamente para famílias assentadas e comunidades quilombolas, não se constatou um leque muito variado de produtos, concentrando-se apenas em culturas como: arroz, farinha de mandioca, feijão macaçar e um pouco de sorgo só em 2003 (Tabela 2). Isso soa com certo estranhamento diante da grande diversidade produtiva do estado de Pernambuco, o que denuncia o caráter restritivo no alcance do PAA no estado. Nesses dois anos de início da política, a CAAF teve como carro-chefe, tanto em número de famílias beneficiadas como na quantidade declarada, a farinha de mandioca e, em segundo lugar, o milho (Tabela 2).

Em 2004, o montante de recursos aumentou quase 60%, com a introdução de uma nova modalidade de operação do PAA, a CDAF, diversificada pelas duas nuances adaptadas

ao nível local: a CDEAF – estoque e CDEAF – doação. Isso se deveu, principalmente, ao fato de que o aumento no volume de recursos liberados nesse ano não foi acompanhado pela variação em CAAF, cujo aumento ficou, apenas, em torno de 10 % (Tabela 1).

A entrada em cena da CDAF, em 2004, não trouxe muitos avanços para a implementação do PAA em Pernambuco. Foram tímidos os resultados tanto em torno das culturas atingidas, apenas milho e farinha de mandioca, quanto em número de famílias beneficiadas que ficou em torno de apenas duas centenas (Tabela 3).

O grande impulso do PAA no estado no ano de 2004, deveu-se à introdução da variante da CAEAF, especificamente para formação de estoque, mantendo esse dinamismo no ano de 2005[2] (Tabela 1). Com essa modalidade destacou-se a compra do açúcar cristal, principalmente com a "Massa Falida"/Usina, cujas associações de produtores situam-se, principalmente, nos município de Catende e Palmares (Tabela 4). Prova disso é que do total das operações realizadas no PAA no estado de Pernambuco, cerca de 50% da quantidade de produto, número de famílias beneficiadas e do valor creditado nas transações foram dirigidos para CAEAF – estoque (Tabela 1).

Contudo, vale salientar que apesar de todo esse avanço na difusão do PAA, via CAEAF-estoque, o número de 1.611 famílias beneficiadas em 2004, ainda está muito aquém do universo de 157.014 estabelecimentos rurais estimado como público-alvo do PRONAF B[3], em Pernambuco. Esse total de beneficiários representa pouco mais de 1% desses estabelecimentos. E mais: se essa comparação fosse ampliada para o total do público do PRONAF (B, C e D), conforme é assegurado pela lei que regulamentou o PAA, o universo do público-alvo do PRONAF pernambucano passaria para 223.637 estabelecimentos, tornando mais evidente a pouca abrangência da política.

A Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar com a opção de doação, também não teve muita expressividade em Pernambuco, no ano de 2004 (Tabela 1). Somente foram beneficiadas 25 famílias e disponibilizado um valor de apenas R$ 62.500,00. Produtos horti-fruti-granjeiros e castanha de caju foram os únicos incluídos nessa modalidade e também foi pouco expressivo o numero de pessoas que foram beneficiadas com a doação dessa produção (Tabela 5).

2. AMBIENTE INSTITUCIONAL DO PAA

A implementação de política pública, enquanto intervenção externa na perspectiva de promover mudanças numa determinada realidade, carece do apoio de determinado arranjo institucional e seus resultados estão afetos ao ambiente institucional produzido pela ação dos diversos atores locais. No bojo desse espaço relacional estão contidos não apenas a interação dos mediadores e regras que compõem o arranjo, como também as atuações do público-alvo, cujas normas de conduta, valores, percepção da intervenção, relações de confiança, dentre outros aspectos, poderão influir nos seus resultados.

---

[2] Os dados de 2005 não estavam ainda totalmente disponíveis, quando se realizou essa coleta, daí porque não serão aqui analisados com maiores detalhes.

[3] SAF/MDA: Tabulações especiais do Censo Agropecuário do IBGE DE 1995-1996.

Tal está submetido a esse processo de mudança, a efetividade do PAA, além da importância da racionalidade de seus objetivos e da ação de mediação, se funda na cooperação ou resistência de seus beneficiários.

Público Alvo: numa ponta, os agricultores familiares não integrados ao mercado; e, na outra, as famílias mais pobres do meio urbano e rural, desempregados e sub-empregados, que, por não possuírem capacidade de sobrevivência, estão sujeitas a políticas. Assim, constituem beneficiários do PAA as famílias de assentados de Reforma Agrária, agricultores classificados como do Grupo B do PRONAF, acampados, remanescentes de comunidades quilombolas e demais agricultores familiares pobres que não acessaram o PRONAF. Na outra extremidade estão as famílias carentes, clientes potenciais de entidades assistenciais (hospitais, creches, centros de atendimento a menores, restaurantes populares, etc.), vítimas de catástrofes, etc.

Assim é que neste ambiente, os atores/mediadores entrevistados fazem a seguinte leitura:

Parcerias: De modo geral, as criticas quanto aos mediadores do PAA no campo se fixaram na atuação e no conhecimento de cada um no programa, obviamente, segundo o interesse do ator, sem maior contextualização quanto ao *script* do organismo vis a vis adequação às regras. Assim é que, para a CONAB, o arranjo funcionou relativamente bem, ressalvando-se atraso na emissão da DAP, por dificuldades internas do INCRA ou ausência de assistência técnica.

Para a FETAPE, são inúmeros os problemas desta esfera, desde a organização da produção, ensejando por parte o órgão a criação de uma estrutura de acompanhamento, passando pelo desconhecimento e inexperiência do agente financeiro para lidar com a AF, encaminhamento do processo de pagamento, quando mediado pela CONAB, ausência dos conselhos locais e disputa por espaço dos movimentos de representação dos agricultores.

A experiência da Prefeitura do Municipal do Recife (PMR) no PAA traz uma avaliação do arranjo institucional um pouco diferenciada, na medida em que as operações financeiras se davam internamente, sem necessidade da tradicional mediação do agente financeiro. Assim, as dificuldades da PMR foram afetas mais aos trâmites internos de sua estrutura de pagamento e aos problemas de logística, iniciando com os próprios agricultores, passando por deficiências da Prefeitura e complementando-se com as carências das entidades beneficiárias. No entanto, transpareceu em todo tempo as dificuldades de mediação da assistência técnica para emissão das DAPs. Muitos problemas de mediação relativos à mobilização dos agricultores, ao cadastramento dos interessados e a disponibilização de documentação para venda, além de outras providências facilitadoras, se resolveram com a mediação do Centro das Mulheres de Cabo e da Cooperativa dos Agricultores de Cabo (COOPEAD). A recente criação do banco de alimentos da Prefeitura vem resolver em grande parte os trâmites burocráticos e dos problemas de logística.

Na avaliação do INCRA regional, as dificuldades das parcerias para equacionar os problemas decorrentes da frustração de safra com a conseqüente inadimplência dos agricultores perante a CONAB, e as exigências dos padrões de classificação para os produtos, são os aspectos mais frágeis do arranjo. No primeiro caso, a dificuldade para obter a cobertura do PROAGRO por deficiência de uma orientação mais precisa de agente financeiro e da assessoria técnica tem sido o maior óbice, enquanto no segundo, persiste uma incompatibilidade entre os padrões de qualidade e as reais condições de atendimento pelo público alvo, por falta de informação e por deficiência de logística, compreendendo-se como tal, desde acesso a práticas e insumos mais adequados, até o beneficiamento primário, como se evidenciou na qualidade da farinha de mandioca e no excesso de umidade do pouco arroz.

As entrevistas nos assentamentos vieram confirmar as limitações de assessoria técnica, desde a concepção das propostas aos problemas de calendário na liberação dos recursos e a pouca importância dada à logística na organização da produção. Revelou-se também importante o desconhecimento das regras que norteiam o Programa, confundindo-se sua natureza de comercialização voltado à segurança alimentar com um simples crédito de custeio.

A entrevista com integrantes do MST que mediaram este Programa na região de Sta. Maria da Boa Vista, foi bastante esclarecedora, pois mesmo reconhecendo a importância do Programa, os entrevistados foram unânimes ao apresentarem problemas no seu arranjo institucional. Assim, ocorreu com críticas a falta de estrutura da CONAB, a inexistência de AT pública e as dificuldades do agente financeiro. Para os entrevistados, o resultado disso é um sentimento de desânimo por parte dos agricultores diante das conseqüências que advêm da inadimplência. Para os mediadores, há um visível desentendimento entre os parceiros e muitas controvérsias na ação. Assim, todo um trabalho prévio com o público-alvo no sentido de assegurar resultados da política, findou se frustrando.

Excetuando a operação com a Usina Catende (Harmonia), com alguma experiência de duas operações realizadas através de um tipo singular de arranjo, em que problemas de mobilização e de logística nada representam, de modo geral, as parcerias são mal definidas e os tradicionais parceiros carecem de informações, de estrutura e de maior precisão nos papéis a desempenhar.

Infra-estrutura: De modo geral, a deficiência de infra-estrutura é uma forte limitação para o sucesso do PAA, exigindo uma permanente superação, mesmo quando é a CONAB a principal protagonista, haja vista que em Pernambuco, mesmo os armazéns existentes foram fechados, por problemas orçamentários e pela falta de tradição em produção de lavoura branca. A esse respeito, assim se expressou o superintendente entrevistado: “Existiu uma rede em Pernambuco da CAGEPE que tinha capacidade razoável [...] o Estado extinguiu porque não estava servindo para armazenar grão nenhum [...] uma safra a cada dez anos”.

De modo geral, predominam os problemas de deficiência no quadro técnico dos organismos, ausência de equipamentos adequados de atuação e de gestão comprometendo a capilaridade, fundamental para atendimento do público do PAA. Aí se revela com mais precisão a questão da logística, que numa ponta é indispensável para agregar qualidade aos produtos (beneficiamento primário), reunir e acondicionar os produtos em determinado ponto e prover a adequada distribuição. Esses problemas de logística que são próprios das condições socioeconômicas do público-alvo deveriam ser compensados pela mediação, principalmente dos organismos públicos, que ou não se envolveram localmente com o problema (prefeituras), ou padecem do mesmo mal (CONAB).

Da mesma forma, a ausência de logística vem limitando ou impedindo o recebimento de doações, a insuficiência de meios adequados à recepção dos alimentos (armazenamento e conservação) pelo lado dos que necessitam – entidades sociais, e as dificuldades da prefeitura (quando assume o programa) em atender a essa carência, findaram excluindo muitas beneficiárias ou limitando a quantidade dos produtos doados.

Além disso, mediadores importantes, como assistência técnica, carecem de recursos materiais e humanos para cumprimento de seu papel no arranjo institucional. No caso de Pernambuco, a estrutura de assistência técnica pública é deficiente, tanto na distribuição de técnicos pelo Estado, quanto no quadro de funcionários qualificados. Assim, afirmou um dirigente da FETAPE: “o Estado não tem assistência técnica [...] tem apenas 70 profissionais, aproximadamente, em média, com 78 anos de serviço”. Dessa forma, como na organização da

produção, se não dispõem de associações e cooperativas, as etapas seguintes ficam na dependência da capacidade de mobilização dos movimentos sociais.

Fluxo de operações: Quando operado através da CONAB, o fluxo de operações se inicia, a partir de uma expectativa com a definição de orçamento, a montagem de um banco de projetos, definição de preços, identificação de áreas e de problemas de comercialização, reunião com outros órgãos vinculados (parceiros), inclusive prefeituras, agente financeiro, cooperativas, movimentos sociais, ONGs, etc. Essa reunião, segundo o Superintendente, "é informal, porque não tem nenhum documento, mas nós chamamos o pessoal, [...] há uma participação de todos". É feita uma coleta de amostras dos produtos da região para teste de qualidade e aguarda-se a formalização das DAPs para procede à operação, receber o produto e providenciar o pagamento. Esse último se concretiza 72 hora após a emissão de nota de empenho, depois de atendida o que, segundo o entrevistado se constitui de "uma exigência burocrática mínima: nota fiscal, DAP, carteira de identidade e CPF".

Se a operação não ocorre através da CONAB, tem o Estado ou o Município como principal gestor, com base num projeto é formalizado um convênio e os recursos são enviados à unidade gestora do Estado ou município, que deve fazer o trabalho de sensibilização, definindo parcerias para tratar da mobilização dos agricultores, cadastramento, DAP, articulação para transporte e armazenagem, compra, processo de pagamento e distribuição. Em alguns casos, como o da PMR e criado um banco de alimentos, que concentra as principais etapas de gestão e articulação das parcerias e entidades beneficiárias.

Tem sido recorrente a reclamação dos entrevistados quanto à insegurança dos recursos do PAA, como um forte inibidor da mobilização dos beneficiários e causador de persistentes frustrações, diante do desvinculamento com o calendário de produção, numa ponta, e, na outra – entidades sociais, impossibilitando qualquer planejamento para atendimento de suas necessidades.

Informação: Esta temática constitui-se também de um forte limitante a operacionalização do PAA, desde o fluxo das etapas necessárias á sua execução, passando pelo conhecimento dos objetivos do Programa pelos mediadores e público-alvo, no rural e no urbano, até a divulgação de seus resultados nos meios de comunicação. De modo geral, vem resumindo-se apenas a eventuais entrevistas nos meios de comunicação, quase sempre dificultada pela orientação dos entrevistadores e por conta da inexperiência dos entrevistados em lidar com a informação. Segundo o Senhor Eude, eles estão satisfeitos como programa mas não têm conhecimento sobre quem está operacionalizando. "As prefeituras têm ligado exigindo nossa presença, têm cobrado mais recursos, os sindicados, a federação dos trabalhadores, mas eu penso que as informações não estão cristalizadas nas pessoas".

Agricultores entrevistados na PMR (Centro das mulheres do Cabo e COOPEAD) afirmaram que nos municípios do interior a divulgação se deu través de reunião da CONAB com o conselho gestor, ocasião em que várias representações de entidades tomaram conhecimento. O representante da COPEAD afirmou que "toda primeira quinta-feira do mês, são 72 associações do município que participam do conselho municipal e tomam conhecimento do que vem acontecendo. Mesmo assim o Programa deveria ser mais bem divulgado pelo Governo Federal".

De certa forma, a FETAPE corrobora com o que a CONAB já acentua: Os beneficiários (agricultores) não o conhecem e as instituições "não sabem que estão recebendo alimentos da agricultura familiar, principalmente num grande centro como Recife".

Em se tratando das entidades beneficiadas pela PMR, essa não pareceu ser a opinião das pessoas entrevistadas, pois em várias ocasiões afirmaram que sabiam a origem das

doações que recebiam. Assim é que, como a entrega foi feita diretamente dos agricultores para as entidades sociais, surgiram depoimentos interessantes a respeito do conhecimento que as pessoas têm do PAA, da parte dos agricultores e daqueles que receberam as doações. "Quando a gente chega no lugar e diz que é uma doação da agricultura familiar eles recebem muito satisfeitos e agradecem". DA mesma forma, os depoimentos das entidades que receberam as doações, acentuaram a qualidade dos alimentos e origem (agricultura familiar).

Percepção dos atores: Este tema pode ser retratado no contexto da pesquisa realizada, ao menos sob dois aspectos: daqueles que se beneficiaram e dos mediadores. Nos primeiros, não há uma idéia do PAA e seus objetivos. Os agricultores o confundem em muitas oportunidades com um simples crédito de custeio "financiado" através da CONAB, enquanto as entidades sociais, mesmo com alguma informação, não repassam às pessoas que atende, excetuando-se o caso de Recife, em que as duas entrevistas demonstram uma certa apreensão da natureza do Programa através dos funcionários e dos agricultores encarregados da entrega dos alimentos. No que se refere aos beneficiários – agricultores e clientes das entidades sociais, pareceu eficiente a entrega direta, na medida em que facilitou um contato mais direto entre quem produziu os alimentos e os consumiu.

Pelo lado dos mediadores, observa-se que, além do desconhecimento de muitos a respeito do Programa, prevalece um desconcerto geral quanto aos papéis. Isso tem raízes na ausência de uma sensibilização dos responsáveis pela implementação e na própria cultura desses órgãos, tradicionalmente impregnados do produtivismo, onde cabe pouco ou nenhuma importância à questão da segurança alimentar e ao tratamento especial que possa ser dispensado a produtores com precário controle sobre meios de produção.

As entrevistas atestam essas situações fruto evidentemente das experiências com o Programa. Enquanto um dos entrevistados (FETAPE) afirma que "os agricultores em momento algum perceberam pelo lado da segurança alimentar. O que era levado em conta era apenas o crédito" e que "as entidades não sabem que estão recebendo alimentos da agricultura familiar"; outros, como os que viveram a situação do Recife alegam: são projetos como esse que fazem a sobrevivência de uma causa como é a missão do Instituto, quando a sobrevivência é difícil e ainda recebemos alimentos com essa qualidade" (IASC)

Confiança: A questão da confiança tem sido um importante fator de adesão ou de fuga aos chamados das políticas públicas, por razões diversas, mas que podem ser resumidas naquilo que estudiosos da ciência política, como Putnam (1996), quando afirmam a obediência dos grupos sociais a determinadas trajetórias, fruto da sujeição a determinas intervenções. De fato, o próprio PAA traz vícios em sua implementação que podem acentuar a tendência de resistência dos beneficiários. Dentre elas, o problema da inadequação da aplicação dos recursos é sem dúvida a mais relevante, porque frustra expectativas na oferta de alimentos e desestimula agricultores e mediadores, com resultado direto nos objetivos de um programa dessa natureza.

O próprio responsável dele PAA, afirmou: "quanto os agricultores de Cabo e de Pombos faziam mais uma entrega sem receber duas semanas anteriores (os pedidos eram semanais), imediatamente suspendiam o fornecimento. Eles forneciam uma semana e passavam quatro sem entregar (...) era o tempo que saia o pagamento da primeira (...) era uma desconfiança muito grande".

A propósito disso, um dos assessores do Centro das Mulheres de Cabo afirmou que essa demora repercutia na comunidade porque "tem gente que trabalhava a favor e outros que eram contra esse compromisso e diziam que o dinheiro nunca ia sair". Outro entrevistado, o Presidente da cooperativa que mediava essas operações (COPEAD) falou que "enquanto uns diziam: essa é uma venda boa, porque o preço é bom e dá menos trabalho, outros diziam

”aquilo é um bando de caloteiros, não vão pagar (...) a realidade é que a desconfiança do cara que vive no mato não sai”. O representante do Centro das mUlheres ratificou isso dizendo: “não teve mais gente envolvida por desconfiança. O medo de não receber foi muito grande”.

Esses depoimentos demonstram a importância de um fluxo regular de recursos para a operacionalização do Programa, quase sempre prejudicado, seja por atraso na liberação das verbas e/ou por entraves burocráticos no processo de pagamento.

CONCLUSÕES

Problemas institucionais relacionados com a natureza das regras do PAA, *vis a vis* sistema convencional de crédito particularmente do PRONAF com desdobramentos na percepção dos atores e na operacionalização do Programa, tiveram implicações muito significativas nos resultados alcançados. Assim, ocorreu com as diferentes interpretações da compra antecipada, comparando-a com um financiamento de custeio agrícola e alimentando questionamentos a respeito dos valores concedidos diante dos custos efetivos das diversas práticas necessárias, do preparo de solo à colheita.

Se já não bastasse a confusão quanto ao entendimento dessas normas e seus desencontros entre o agente financeiro e os demais mediadores, foram produzidos re-arranjos no próprio PAA no transcorrer da implantação, diferente do que estava previsto nos marcos legais. Assim ocorreu com a “criação” por parte da CONAB de mais duas modalidades: a CAEAF-doação e a CAEAF-estoque, as duas com alguma semelhança com a CDLAF, esta sim, formalizada no PAA como uma modalidade sem a mediação da CONAB, sendo o Estado e as Prefeituras municipais os principais protagonistas.

Não há dúvida que um dos gargalos que impedem a ampliação da base social do PAA esteja ligado aos precários canais de divulgação utilizados pelo Programa. A ineficiência de canais oficiais de divulgação tem gerado muitas contradições entre as informações que chegam aos beneficiários e as instâncias operativas do Programa. Exemplo disso foi a não percepção, por parte dos beneficiados, da vinculação das ações do PAA com o Programa Fome Zero. Permanece a clássica ambigüidade entre as funções distintas do PAA – de ‘política agrícola’ e de ‘política de segurança alimentar e nutricional’.

A não observação das normas legais e definidoras do PAA, por parte dos gestores do Programa, tem levado ao estabelecimento de situações muito confusas na operacionalização do mesmo, dificultando o enquadramento das operações de crédito nas diferentes modalidades do PAA, e por conseqüência uma avaliação mais precisa do Programa.

A respeito das parcerias, não parece ser problema a informalidade com que vem operando, mas a indefinição dessas parcerias e do papel dos atores, aliados com as deficiências desses organismos, principalmente os órgãos públicos, que como a própria CONAB, foram submetidos a um desmonte em sua estrutura física e em seus quadros de pessoal, durante muitos anos.

Por conta disso, a infra-estrutura, principalmente, é um óbice importante seja quanto a armazéns, meios de transporte e ao beneficiamento primário do produto. Além disso, a tradição do próprio Estado quanto à produção de lavoura branca[4], mais precisamente feijão e arroz, resultou na extinção até mesmo dos armazéns existentes. Esses problemas poderiam ser

[4] Ver Dicionário da Terra (2005).

reduzidos se não houvesse graves limitações econômicas do próprio público-alvo e dificuldades de mobilização para uma ação compartilhada.

Assim, para a CONAB, as dificuldades de operacionalização do PAA, à montante, fruto das deficiências do arranjo institucional e à jusante pela insegurança orçamentária, findaram acentuando atritos com agricultores e suas representações, exigindo uma permanente necessidade de negociação, atividade para a qual essa não possuía nenhuma experiência. Aliás, as operações se constituíram de um verdadeiro aprendizado para a CONAB, haja vista suas condições operacionais e a inexperiência em lidar com agricultores familiares, mormente os mais pobres, e os movimentos que os representam.

É curioso o fato de que sempre sejam citados como casos mais exitosos no PAA, as experiências com as modalidades de CAAF na Usina Catende (Harmonia) e na Colônia de Pindorama (AL), justamente duas operações em que o produto comercializado foi o açúcar, fato de princípio incomum à filosofia do Programa. Nestes casos, a organização dos agricultores familiares e a disponibilidade de uma infra-estrutura de industrialização e armazenamento foram os principais responsáveis.

Outro sucesso sempre aventado – a CDLAF operacionalizada pela Prefeitura Municipal de Recife, se deveu a dois aspectos principais: o esforço da PMR e a mediação do Centro das Mulheres do Cabo e da COPEAD.

Por fim, preocupa o fato de que mesmo que o PAA tenha contribuído para a superação de perniciosos canais de comercialização ligados à agricultura familiar, como viciadas e retrógradas estruturas do capital comercial, ele tenha se mostrado incapaz de criar canais alternativos de mercados propícios a transações de produtos oriundos dessa categoria de agricultores, constituindo-se, pelo contrário, no único destino da produção estimulada pelo Programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS

BASTOS, Fernando. **Ambiente Institucional no Financiamento da Agricultura Familiar**. Natal: UFRN, 2005. (Tese de Doutoramento).

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Ações desenvolvidas PAA**. Recife: SUREG-PE, 2004.

DELGADO, Guilherme et alii. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília, IPEA, 2005. (Texto para Discussão, 1145).

DICIONARIO DA TERRA. Org. MOTTA, Márcia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ELIAS, Norbert & SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os *Outsiders***. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1986.

TABELA 1: SÍNTESE DAS AÇÕES DO PAA EM PERNAMBUCO, 2003-2005.

Ano	Modalidades do PAA	Produção	No. Beneficiários	Valor R$
2003	CAAF	6.568.387	1.562	**3.342.558,00**
2004	CAAF	4.881.858	2.100	3.674.691,54
	CAEAF Est	6.952.969	1.611	4.041.500,00
	CAEAF Doa	61.546	25	62.500,00
	CDAF	545.474	206	480.552,27
	Total	**12.441.847**	**3.951**	**8.259.243,81**
2005	CAEAF Est	-	2.790	7.000.000,00
	CDAF	-	-	40.001,29
	Total	**-**	**-**	**7.040.001,29**
TOTAL GERAL		**31.452.081**	**12.236**	**26.901.046,91**

Fonte: CONAB

TABELA 2: COMPRA ANTECIPADA DA AGRICULTURA FAMILIAR-CAAF.

ANO	Produto	Produção Declarada (kg)	No. Beneficiários	Valor R$ Creditado
	Arroz	1.333.125	273	680.203,78
	Farinha de Mandioca	2.136.025	664	1.633.750,07
2003	Feijão Macaçar	391.320	177	345.589,48
	Milho	2.599.917	430	653.113,31
	Sorgo	108.000	18	29.900,88
	TOTAL	6.568.387	1.562	3.342.558,00
	Arroz	128.750	34	85.000,00
2004	Farinha de Mandioca	3.934.050	1.918	3.239.100,00
	Feijão Macaçar	43.774	16	39.527,90
	Milho	775.284	141	311.063,64
	TOTAL	4.881.858	2.109	3.674.691,54
	TOTAL GERAL	11.450.245	3.671	7.017.249,00

Fonte: CONAB-PE

TABELA 3: COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CDAF. Pernambuco.

Ano	Produto	Quantidade (kg)	No. Beneficiários	Valor R$
2004	Milho	63.059	14	22.102,12
	Farinha de Mandioca	482.415	192	458.420,15
	TOTAL	545.474	206	480.522,27
2005				40.001,29

TOTAL GERAL	520.523,56

Fonte: CONAB-PE

TABELA 4: COMPRA DIRETA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR CAEAF - FORMAÇÃO DE ESTOQUE. Pernambuco.

Ano	Produto	Quantidade (kg)	No. Beneficiários	Valor R$ Creditado
2004	Açúcar Cristal	6.922.413	1.600	4.014.000,00
	Castanha de Caju	30.556	11	27.500,00
	TOTAL	6.952.969	1.611	4.041.500,00
2005	Açúcar Cristal		2.790	7.000.000,00
	TOTAL GERAL		4.401	11.041.500,00

Fonte: CONAB-PE

TABELA 5: COMPRA ANTECIPADA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR. CAEAF - DOAÇÃO. Pernambuco, 2004.

Produto	Quantidade (kg)	No. Beneficiários	Valor R$ Creditado	No. Pessoas Atendidas
Hortaliças	30.990	14	35.000,00	160
Castanha de Caju	30.556	11	27.500,00	5.664
TOTAL	61.546	25	62.500,00	5.824,00

Fonte: CONAB-PE