

Agricultura familiar e políticas públicas: uma breve contextualização.

Rony Enderson de Oliveira y Silvia Regina Paes.

Cita:

Rony Enderson de Oliveira y Silvia Regina Paes (2017). *Agricultura familiar e políticas públicas: uma breve contextualização*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/975>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Agricultura familiar e políticas públicas: uma breve contextualização

Rony Enderson de Oliveira

rony.enderson@ifnmg.edu.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - IFNMG

Brasil

Silvia Regina Paes

tudapaes@ig.com.br

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo contextualizar a agricultura familiar no Brasil e as políticas públicas desenvolvidas para a categoria. Trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico. A agricultura familiar esteve a margem das discussões para a elaboração e efetivação das políticas públicas no Brasil. No período da ditadura militar no Brasil (1964 – 1985) a agricultura no país foi direcionada para o que foi classificada como revolução verde e privilegiou a modernização da agricultura em detrimento da política de reforma agrária e apoio aos pequenos agricultores. É na década de 1990 que começa a ter direcionamento de políticas para a agricultura familiar e isso se dá a partir do ano de 1994. Neste ano foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) e em seguida o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ambos foram frutos das mobilizações organizadas pelos agricultores e teve sua importância ampliada nos últimos 20 anos com a aprovação da Lei 11.236/2006. Podemos assim observar que a partir da criação do Pronaf no ano de 1995 que o Estado passa a reconhecer e legitimar a categoria de agricultores familiares de modo a atender suas especificidades, que até então era reconhecidos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. Como pode ser visto, é a partir da década de 1990 que o Estado brasileiro cria políticas públicas direcionadas especificamente aos agricultores familiares, dos quais podemos citar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), lançado em 2003 e, por último, a Lei 11.947 de 2009 que regulamentou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que obriga as prefeituras a gastarem pelo menos 30% dos recursos do FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação) com aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar e assim contribuindo para o fortalecimento da categoria.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

The present study aims to contextualize family agriculture in Brazil and the public policies developed for the category. This is a bibliographical research. Family farming was the margin of discussions for the elaboration and implementation of public policies in Brazil. During the period of the military dictatorship in Brazil (1964 - 1985), agriculture in the country was directed to what was classified as a green revolution and privileged the modernization of agriculture to the detriment of agrarian reform policy and support to small farmers. It was in the 1990s that the policy for family agriculture began to be directed, and this took place in 1994. This year the Program for the Appreciation of Small Rural Production (PROVAP) was created, followed by the National Program for Strengthening of Family Agriculture (PRONAF). Both were fruits of the mobilizations organized by the farmers and had their importance amplified in the last 20 years with the approval of Law 1136/2006. We can thus observe that from the creation of Pronaf in 1995, the State began to recognize and legitimize the category of family farmers in order to meet their specificities, which until then were recognized as small producers, family producers, low income producers or subsistence farmers. As can be seen, it is from the 1990s that the Brazilian State creates public policies specifically directed at family farmers, of which we can mention: the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf), created in 1996; the Food Acquisition Program (PAA), launched in 2003 and, lastly, Law 11,947 of 2009, which regulated the National School Feeding Program (PNAE), which obliges municipalities to spend at least 30% of the resources of FNDE (National Development for Education) with purchases of foodstuffs from family agriculture and thus contributing to the strengthening of the category.

Palavras clave

Agricultura familiar; PRONAF; PAA.

Keywords

Family farming; PRONAF; PAA.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

Este artigo é resultado de um estudo sobre as políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares no Brasil e fez parte da dissertação de mestrado já concluída na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri / UFVJM.

No Brasil, a agricultura familiar se torna “visível” em 1996, com a criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e em 2006, com a Lei nº 11.326 que define as condições para a categoria ser considerada familiar, assim como prevê a elaboração de novas políticas públicas para os agricultores.

Nos anos 1990, as políticas públicas para a categoria são direcionadas para o foco assistencial, se desenvolvem na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e são consolidadas no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o qual inicia com o Programa Fome Zero e o Bolsa Família. A partir de 2002, as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar diferenciam-se das demais já desenvolvidas, pois as categorias, antes marginalizadas em sua elaboração, começam a fazer parte da organização das políticas públicas para a categoria.

Analisamos a implementação do PRONAF (1995) que objetiva propiciar o desenvolvimento sustentável e o acesso ao crédito para os agricultores, a fim de que eles possam aumentar a capacidade produtiva e, conseqüentemente, promover a geração de emprego e melhora na renda. Também refletimos a respeito da criação do PAA, em 2003, que traz em seu bojo a inovação no que tange às políticas voltadas para a agricultura familiar, visto que articula em uma mesma política o apoio à comercialização e ações de segurança alimentar e nutricional. Esse Programa configura-se como importante instrumento para promover tanto o desenvolvimento rural como o combate à insegurança alimentar.

II. Marco teórico

Inicialmente, abordaremos o conceito de política pública, por assim entender que sua compreensão é de suma importância para analisar a temática voltada para a agricultura familiar. A intenção de analisar o termo política pública e agricultura familiar tem como propósito relacionar a



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

importância das políticas públicas para a categoria dos agricultores familiares, sem reduzir a análise somente à questão da agricultura familiar sem contextualizar com o desenvolvimento das políticas públicas direcionadas para a categoria.

E no que tange à definição do termo política pública, em sua concepção ainda não se tem uma única interpretação para conceituá-la, nesse sentido, discorreremos e fazemos uso de alguns autores para definir um conceito que atenda à temática do estudo. Assim sendo, destacamos a seguir o conceito de Souza (2003, p. 3):

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Como não há um conceito único para definir política pública e falta consenso na sua definição, reiteramos o conceito colocado pelo autor, “a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (SOUZA, 2003, p. 13).

Para melhor elucidar a temática das políticas públicas elaborada para o segmento da agricultura familiar partirá da análise dos anos de 1950 em que para buscar atenuar as diferenças dos países capitalistas industrializados o Brasil passou a adotar a política de industrialização em substituição às importações. Todavia, essa estratégia passou a entrar em crise a partir dos anos de 1960 devido a fatores tais como: dificuldades no abastecimento alimentar interno, do aumento da inflação (saldo da rigidez da oferta do setor agrário frente ao crescimento da demanda por produtos primários pela industrialização e urbanização) (GRISA; SHINEIDER, 2006).

Grisa e Schneider (2014) definem as políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar no Brasil em 03 gerações as quais detalharemos a seguir para melhor entender as políticas públicas voltadas para essa categoria.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A primeira geração tem como base a opção que foi adotada pelo país em que privilegiou a modernização da agricultura em detrimento das reformas de base que tinha como proposta a reforma agrária. Diante disso, a vertente que propunha a modernização da agricultura acreditava que seria necessário que se ajustasse o setor da agricultura com a industrialização da economia do país, e para que alcançasse tal objetivo iniciou-se um conjunto de ações e políticas públicas, tais como crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais as exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola, e o desenvolvimento de infraestruturas. Essa estratégia que se iniciou no período da ditadura militar, perdurou por 20 anos e caracterizou as ações do Estado no que concerne o setor agrícola e pecuário (GRISA; SHINEIDER, 2009).

A segunda geração de políticas públicas para a agricultura no Brasil. Na qual se dão a partir de 1997-98, em que as políticas para a agricultura familiar que apontavam para um novo referencial setorial que seria focado em ações sociais e assistenciais. Esta mudança inicia-se nos anos de 1994 a 1998 - com o Programa Comunidade Solidária - e se consolida no ano de 2003 através do Programa Fome Zero, no qual o Programa Bolsa Família é um dos destaques (GRISA; SHINEIDER, 2009).

A terceira geração das políticas públicas para o segmento da agricultura familiar teve como pontapé a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva nos anos de 2002. A partir daí mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil aconteceram e permitiram que atores que até então eram marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes (caso de políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores). Com isso, novas ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico, tivessem “peso” nos direcionamentos nas formulações das políticas públicas (GRISA; SHINEIDER, 2009).

No que trata da categoria da agricultura familiar podemos entender que foi a partir da constituição de 1988 que cria novos espaços de participação e novas formas de relação entre Estado e sociedade civil e novos atores políticos emergiram e tiveram seus reconhecimentos como sujeitos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de direito (GRISA; PORTO, 2015). Nesse período destacamos a agricultura familiar que teve seu reconhecimento pelo Estado brasileiro a partir da criação do Pronaf em 1995 e mais recentemente com a aprovação da Lei 11.326 de 24 de julho de 2006, e passa a ser reconhecidos e valorizados no que tange a políticas públicas voltadas para a categoria.

Historicamente a agricultura familiar ou os “os pequenos agricultores” – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no país. Iniciando uma nova trajetória para a categoria social, a constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos; a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural; a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001, institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária e fundiária no país; e, em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social (GRISA, PORTO, 2015, p. 20).

Até o início da década de 1990, não se tinha nenhuma política pública, que fosse voltada para os agricultores familiares e atendesse suas especificidades e tivesse alcance em todo território nacional (MATTEI, 1996). E, como reforçam Aquino e Shineider (2006), a categoria dos agricultores familiares não era atendida até o início da década de 1990, e não havia nenhum tipo de política pública específica, de alcance nacional, que propiciasse o financiamento do segmento social formado pelos produtores familiares no Brasil. Na realidade, nem o conceito de agricultura familiar existia ainda.

No ano de 1994 inicia-se em se tratando de políticas públicas voltadas para à agricultura familiar no Brasil, os debates para criação de políticas públicas voltadas para o segmento dos agricultores familiares e nesse ano cria-se o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) e em seguida o PRONAF, ambos frutos das mobilizações organizadas pelos agricultores familiares, conhecidas como “Grito da Terra Brasil” em 1995 (BIANCHINI, 2015).

Aqui destacaremos a análise feita por Schneider (2009) sobre o PROVAP que para ele é considerado um embrião do PRONAF, que viria ser uma das mais importantes políticas públicas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para os agricultores familiares no Brasil. É importante ressaltar que o Provap é fruto das reivindicações dos agricultores familiares como o já citado anteriormente o “Grito da Terra Brasil”.

No campo do desenvolvimento rural, a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, concorreu decisivamente para a ebulição do debate sobre a participação social e a descoberta do local como ambiente para a democratização (SILVA; MARQUES, 2009, p. 10-11).

Ainda durante a década de 1990, no ano de 1995 são elaborados dois documentos governo federal para oferecer as bases iniciais para a implantação do Pronaf. O primeiro documento elaborado pela equipe da SDR-MAARA, o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), o segundo uma Resolução do BACEN de agosto de 1995 que institui a linha de crédito do PRONAF. Estes documentos são tidos como subsídios para caracterizar a agricultura familiar como um público diferenciado e propõem linhas de crédito diferenciadas para a reestruturação produtiva da agricultura familiar (BIANNCHINI, 2015).

III. Metodología

Para realização da pesquisa foi feito uso da pesquisa bibliográfica com o objetivo de prospectar as informações em relação as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar no Brasil.

IV. Análise e discussão dos dados

No ano de 1995 foi criado o PRONAF¹, por meio do Decreto 1946 de 28 de julho de 1996 e que tem como objetivo propiciar o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Para Aquino e Schneider (2006), o PRONAF aparece assim como um instrumento do governo para viabilizar as possibilidades de

¹O PRONAF financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País (MDSA, 2016).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

investimento dos agricultores familiares, para possibilitar a concretização dos seus projetos produtivos, gerar renda, e, com isso, melhorar suas condições de vida nas áreas rurais.

Destacamos aqui alguns artigos do Decreto 1946 de 28 de julho de 1996 com vistas a elucidar as finalidades do PRONAF:

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Art. 2º O PRONAF assenta-se na estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações.

Art. 6º O financiamento da produção dos agricultores familiares e de suas organizações será efetuado pelos agentes financeiros, no âmbito do PRONAF, segundo normas específicas a serem estabelecidas para esse fim nas instâncias competentes e de modo a atender adequadamente às características próprias desse segmento produtivo, contemplando, inclusive, a assistência técnica.

Como pode ser observado, a principal finalidade do PRONAF é a de suporte financeiro aos agricultores familiares e funciona mais como linha de crédito para que os agricultores possam buscar recursos via PRONAF para implementar projetos nas suas propriedades, destaca-se no programa o financiamento aos agricultores com taxa de juros menores que as praticadas no mercado, propiciando-lhes menos custos nos financiamentos.

A estrutura operacional do programa foi dividida originariamente em quatro eixos de ação, a saber: 1) negociação e articulação de políticas públicas; 2) instalação e melhoria de infraestrutura e serviços nos municípios; 3) financiamento da produção da agricultura familiar (custeio e investimento); e 4) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos. Dentre estes, tendo em vista que o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados na época como um dos maiores problemas enfrentados pelos produtores rurais, o governo elegeu o “financiamento da produção”, ou melhor, o PRONAF-credito, como o principal instrumento a ser utilizado para promover “um novo padrão de desenvolvimento sustentável” no campo (AQUINO; SHINEIDER, 2015, p. 57).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Podemos assim observar que a partir da criação do PRONAF no ano de 1995, conforme reforça Schneider (2009) que o Estado para reconhecer e legitimar a categoria de agricultores familiares de modo a buscar atender a categoria nas suas especificidades, que até então era reconhecidos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

Em se tratando de política pública voltada para o seguimento dos agricultores familiares, o PAA apresenta como novidade, uma vez que consiste em articular em uma mesma política pública, o apoio à comercialização da agricultura familiar com ações de segurança alimentar e nutricional o que promove o fortalecimento da agricultura familiar. O PAA compra alimentos e sementes da agricultura familiar e doa para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entidades da rede socioassistencial, famílias em situação de vulnerabilidade social, e destina também para a formação de estoques estratégicos (GRISA; PORTO, 2015).

No que concerne ao acesso a novos mercados, com a criação do PAA em 2003, a criação de mercados institucionais ganhou destaque na agenda de políticas públicas no Brasil. O PAA na sua operacionalização envolve diferentes mecanismos de aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Governo Federal, tendo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com governos estaduais e municipais que por meio de convênios garantem a compra junto aos agricultores familiares (GRISA; SCHMITT *et al.*, 2011).

O PAA é uma das ações do governo federal incluídas no programa fome zero, e foi criado no ano de 2003 no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). O PAA garante o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promove a inclusão social no campo fortalecendo a agricultura familiar. Por meio do Programa, criado em 2003 e atualizado pela Lei no 12.512/2011, os órgãos públicos federais, estaduais e municipais podem adquirir os alimentos diretamente dos produtores (MDA, 2013).

A agricultura familiar é o principal grupo fornecedor de produtos para o PAA, configurando-se assim, uma política pública de releância para o fortalecimento dos agricultores familiares. Outros grupos também são beneficiados com o programa, entre eles os agroextrativistas,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

assentados da reforma agrária, atingidos por barragem, indígenas e quilombolas. A tabela a seguir detalha por região a participação dos grupos participantes do PAA, na região sudeste, destaca-se a região de Minas Gerais com o total de 54 projetos participates dentre eles 53 projetos são oriundos da agricultura familiar e 01 de comunidade Quilombola. No Brasil po estado com maior número de proetos é a Bahia com 113 apresentados ao PAA.

Tabela I: Distribuição dos projetos do PAA por categorias de beneficiários em 2016.

Região/UF	Nº de Projetos							Total
	Agricultores Familiares	Agroextrativistas	Assentados da Reforma Agrária	Atingidos por Barragem	Comunidade Indígena	Pescadores Artesanais	Quilombolas	
Norte	70	16	27	-	4	7	-	124
AC	3	1	8	-	-	1	-	13
AM	23	1	8	-	1	5	-	38
AP	7	13	6	-	-	-	-	26
PA	11	-	1	-	1	1	-	14
RO	20	1	1	-	2	-	-	24
RR	2	-	2	-	-	-	-	4
TO	4	-	1	-	-	-	-	5
Nordeste	330	2	42	1	3	6	19	403
AL	55	-	7	-	1	-	5	68
BA	101	-	7	1	2	-	2	113
CE	35	-	-	-	-	-	-	35
MA	15	2	3	-	-	1	8	29
PB	27	-	8	-	-	2	1	38
PE	19	-	1	-	-	-	-	20
PI	48	-	10	-	-	3	3	64
RN	18	-	4	-	-	-	-	22
SE	12	-	2	-	-	-	-	14
Sudeste	105	-	51	0	0	2	11	169
ES	24	-	3	-	-	-	4	31
MG	53	-	-	-	-	-	1	54
RJ	9	-	-	-	-	2	-	11
SP	19	-	48	-	-	-	6	73
Sul	50	-	13	0	0	0	2	65
PR	19	-	3	-	-	-	-	22
RS	19	-	9	-	-	-	-	28
SC	12	-	1	-	-	-	2	15
Centro-Oeste	57	1	17	0	4	0	5	84
DF	3	-	-	-	-	-	1	4
GO	19	-	3	-	-	-	-	22
MS	4	-	5	-	2	-	2	13
MT	31	1	9	-	2	-	2	45
Total	612	19	150	1	11	15	37	845
Participação (%)	72,43%	2,25%	17,75%	0,12%	1,30%	1,78%	4,38%	100,00%



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Fonte: (CONAB, p, 11, 2017).

O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e teve sua regulamentação por meio de decretos, atualmente o decreto que está em vigência é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (MDSA, 2016). O artigo 19 da lei 10.696 / 2003 que resume as finalidades do PAA:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2003).

A compra se dá mediante processo de dispensa de licitação. Os preços não devem ultrapassar o valor dos praticados nos mercados locais. O programa ainda incentiva a produção de modo agroecológico e orgânico ao pagar 30% a mais para os produtos advindos desse modo de produção (MDA, 2013).

A seguir apresentaremos um quadro síntese sobre as modalidades do PAA.

Quadro 5 – Modalidades do PAA.

Compra com doação simultânea	Objetiva a compra de alimentos diversos e a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. A modalidade pode ser executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), ou Estados ou Municípios, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate A Fome (MDS). Os
------------------------------	---



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

	<p>agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações.</p> <p>Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00.</p> <p>Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00.</p> <p>Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.</p>
Formação de estoques	<p>Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).</p> <p>Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00.</p> <p>Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.</p>
Compra direta	<p>Visa à compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA.</p> <p>Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00.</p> <p>Limite por organização/ano: R\$ 500 mil.</p>
PAA leite	<p>Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS.</p> <p>Limite por DAP/ semestre: R\$ 4.000,00.</p>
Compra institucional	<p>Compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes, por parte de órgão comprador.</p> <p>Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.</p>
Aquisição de sementes	<p>Visa à compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.</p> <p>Limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00.</p> <p>Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões</p>

Fonte: MDA, 2015b. Adaptado.

A tabela a seguir mostra a distribuição dos recursos aplicado no PAA desde sua criação em 2003 até o ano de 2016. Excetuando o ano de lançamento do programa quando ainda abrangia poucos municípios no Brasil, houve uma queda na aplicação de recursos no programa, o ano de 2016 foi direcionado R\$ 41.313.390 valor inferior ao de 2007, quando o programa estava se expandindo e que o recurso direcionado para o programa foi de 42.080, 968.

Tabela 2. Evolução dos recursos SEAD/MDSA aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 - 2016



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Año	Valor (R\$)					Total
	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228
2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.155.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	92.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
2016	17.187.827	88.470.743	27.873.958	41.313.390	22.730.799	197.576.718
TOTAL	261.751.844	1.161.306.846	340.622.150	895.641.376	1.173.063.303	3.832.385.520

Fonte: CONAB, 2017

A estrutura governamental que rege o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é formada por um grupo gestor² do PAA (GGPAA) que atua como órgão colegiado de caráter deliberativo e é formado por representantes dos seguintes ministérios, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário³; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e Ministério da Educação. Cabe ao grupo gestor a orientação e acompanhamento da execução do PAA, normatizando-o por meio de suas resoluções (MDSA, 2016).

² De caráter intergovernamental, que conta com a participação de seis ministérios (Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; Desenvolvimento Agrário - MDA; Educação; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representado pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab), e que é responsável por regulamentar todo o seu funcionamento. O diálogo social regular ocorre no Comitê Consultivo Nacional, formado por representantes de organizações e movimentos da agricultura familiar, instituições da rede socioassistencial, representantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), além outros representantes, que são nomeados pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, após sua indicação pelas respectivas instituições governamentais ou da sociedade civil. Os membros do Comitê constituem uma rede capaz de fazer o acompanhamento e exercer o controle social (FAO, 2016, p. 121)

³ Criado no ano de 2016 com a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

É de responsabilidade do Grupo Gestor definir no âmbito do PAA as seguintes diretrizes a saber: a forma de funcionamento das modalidades do programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; a metodologia para definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; a forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA (MDSA, 2016).

O PAA está intrinsecamente ligado ao MDSA, mas importante ressaltar aqui que no seu início o PAA foi operacionalizado pelo então extinto MDA, que no ano de 2016 foi extinto e integrado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome pelo então governo do Presidente Michel Temer (2016-2018) que assumiu a presidência após o *impeachment* da presidenta Dilma Rouseff (2014- 2016).

Por meio da lei nº 13.341, de 29 de Setembro de 2016, foi extinto o Ministério do Desenvolvimento Agrário que como já colocado aqui, foi integrado junto ao Ministério do Desenvolvimento social e Combate a Fome.

Conforme a lei 13.341 de setembro de 2016: Art. 1º Ficam extintos: o Ministério do Desenvolvimento Agrário; Art. 2º Ficam transformados - o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

A junção do MDA ao MDS para muitos promoverá o enfraquecimento da agricultura familiar ao retirar a pasta do governo, entende-se que é deixar de lado uma pauta importante para o setor dos agricultores familiares. Como pode ser visto na manifestação da CONTAG⁴ em relação à junção do MDA ao MDS.

⁴A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) foi criada em 1963. A Confederação inicia sua atuação em um momento político importante, quando se discutiam as reformas de base, inclusive a reforma agrária (CONTAG, 2016).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A extinção do MDA é um ato cruel que golpeia milhões de homens, mulheres e jovens da agricultura familiar, acampados e assentados de reforma agrária, quilombolas, extrativistas e comunidades tradicionais que vivem nas regiões rurais e tinham, neste Ministério, a âncora para apresentar suas demandas específicas e resolver seus problemas econômicos e sociais (CONTAG, 2016).

A partir do ano de 2016, o MDA então deixou de ter estrutura de ministério e passa a ter apenas status de Secretaria, conforme preconiza a lei 13.341 de setembro de 2016 “Art. 5º Ficam criados os cargos de: IV - Natureza Especial de Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário”.

V. Conclusões

No que concerne às políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares destacamos o Pronaf (1995) que foi fruto das mobilizações dos agricultores familiares em 1994 em um movimento que ficou conhecido como “Grito da Terra”. O Pronaf tem como finalidade o apoio no que diz respeito ao financiamento para os agricultores familiares. O ano de 2006, marca uma nova realidade para a agricultura familiar no Brasil, visto que nesse ano é aprovada a Lei nº 11.326/2006 que define os critérios para um empreendimento ser considerado familiar.

Foi no ano de 2003, com início do Programa Fome Zero que teve por finalidade erradicar a fome no Brasil, que foi lançado o PAA, que trouxe como novidade a estratégia de articular uma política de apoio aos agricultores familiares através da compra dos alimentos produzidos pelos mesmos e garantir a distribuição desses alimentos para entidades socioassistenciais, pessoas em vulnerabilidade social.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília (DF): SAF/MDA, 2015.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Mapas do PAA**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_07_14_10_44_19_projeto_paa_2013.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos: Resultado das ações da CONAB em 2016**. http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/17_03_03_14_44_39_minuta_sumario_executivo_2016_final.pdf. Acesso em 15 de maio de 2017.

CONTAG. Confederação dos trabalhadores da agricultura. **A CONTAG**. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=227&nw=1>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CONTAG. Confederação dos trabalhadores da agricultura. **Contag: fim do MDA é esvaziar papel da agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/281151-8>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev Econ Sociol Rural**, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v. 8, n. 3, 2011. Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2016.

GRISA, C.; PORTO, I. S. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. P. 155-180.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2016.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

MDSA. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Grupo Gestor**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/grupo-gestor>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FI_NAL.pdf>. Acesso em: 04 de jun. 2015b.

MATTEI, L. **Pronaf 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006.

MEDEIROS, L. S. **Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: Schneider, S. *et al.* (orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. P. 09-20.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Salvador: Caderno CRH 39, 2003.