

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E SEUS LIMITES E POTENCIALIDADES NA PROMOÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR

THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA) AND ITS LIMITS AND POSSIBILITIES IN THE FOOD SOVEREIGNTY PROMOTION

Vinicius Antonio Banzato Facco¹
Jorge Ramón Montenegro Gómez²

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo discutir as possíveis relações a se estabelecer entre a soberania alimentar, tomada como uma forma de resistência e superação para os movimentos sociais do campo, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Pretende-se observar se os elementos discutidos no paradigma alternativo da soberania alimentar estão presentes neste mercado institucional. Para isso, apresentamos a experiência do assentamento Contestado, localizado no município paranaense da Lapa, com o PAA. Por meio de cinco entrevistas semiestruturadas com assentados participantes deste mercado e com entrevistas com trabalhadores da cooperativa do assentamento, observamos que, embora seja um dos principais instrumentos de ação governamental apropriados pela agricultura familiar e camponesa, há um relativo distanciamento da soberania alimentar quando ela é entendida como uma ontologia relacional alternativa.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; Soberania alimentar; Segurança alimentar e nutricional.

Abstract: This paper aims to discuss the possible relations to be established between food sovereignty, taken as a resistance form to the agrarian social movements, and the Food Acquisition Program (PAA). It is intended to observe if the elements discussed in the alternative paradigm of food sovereignty are present in this institutional market. We present the experience of the Contestado settlement, located in Paraná municipality of Lapa, with the PAA. Through five semi-structured interviews with participants of this market and interviews with the cooperative workers of the settlement, we found that, although it is a major governmental action appropriated by for family and peasant farming, there is a relative distance of food sovereignty, when it is understood as an alternative relational ontology.

Keywords: Food Acquisition Program; Food Sovereignty; Food and nutritional security.

¹Departamento de Geografia, Universidade Federal do Paraná. E-mail: v.facco@hotmail.com

²Departamento de Geografia, Universidade Federal do Paraná. E-mail: jorgemon@ufpr.br

1 INTRODUÇÃO

Criado no ano de 2003, fruto de demandas dos movimentos sociais do campo e grupos de discussões sobre segurança alimentar e nutricional e direito à alimentação, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um instrumento de políticas públicas com dois eixos de atuação: a segurança alimentar e nutricional (SAN), no sentido de fornecer alimentos a populações vulneráveis; e de garantir um mercado para a agricultura familiar e camponesa, destacando ainda o valor agregado de 30% para os produtos certificados como orgânicos-agroecológicos. Schmitt (2005) fala no duplo enfoque do PAA como política agrícola e como política de segurança alimentar e nutricional. A partir disso, é possível debater se o Programa tem o potencial de promover o direito humano à alimentação adequada (DHAA) e à soberania alimentar.

A soberania alimentar, a partir do posicionamento político do movimento internacional La Vía Campesina e de demais movimentos sociais camponeses, pode ser compreendida como o direito das comunidades, regiões e países decidirem sobre suas formas de produção; como irão produzir, o que e por quem. Mais ainda, a soberania alimentar enfoca a autonomia na produção de alimentos, sobretudo atuando em mercados locais e centrada no direito à alimentação. Dessa maneira, estes movimentos sociais camponeses fazem uma profunda crítica ao comércio internacional de *commodities*, às corporações agroalimentares e às instituições que anseiam por um mercado mundial liberalizado. Na lógica do capital, os víveres são utilizados antes como *commodities* do que como um direito e garantia para a população.

Com base nisso, o trabalho objetiva discutir se o PAA pode promover a soberania alimentar, além da segurança alimentar e nutricional; e identificar os obstáculos e limites desse Programa nessa promoção. Para isso, apresentaremos a experiência dos agricultores camponeses do assentamento Contestado, localizado no município paranaense da Lapa, com o PAA. Nesse local, o programa é operacionalizado pela Cooperativa Terra Livre, com 191 projetos (no ano de 2015), tanto de assentados quanto de agricultores do entorno. A partir de entrevistas orais semiestruturadas realizadas com a equipe da cooperativa e com famílias assentadas que acessam o Programa (com projetos de alimentos agroecológicos), visamos compreender os potenciais

desse mercado institucional e qual é a sua consistência para estimular a soberania alimentar.

Pretendemos discutir se, quando os agricultores familiares e camponeses participam desse mercado institucional, a autonomia de escolha de produção é plenamente realizada. Se, no decorrer do projeto do PAA, a decisão de produção e alteração dos alimentos a ser entregues é respeitada, sempre a partir da família que está os cultivando. Ainda mais, queremos compreender a relação desse Programa com a agroecologia, tomada como uma matriz tecnológico-produtiva e de vida que está vinculada com a soberania alimentar.

O programa passa por um momento de refluxo no Paraná, devido às consequências da operação “agrofantasma”, que ocorreu em setembro de 2013. Em linhas gerais, essa atuação da Polícia Federal visou fiscalizar irregularidades e ações ilícitas no Programa, sobretudo no estado do Paraná, mas também em um município de São Paulo e em outro de Mato Grosso do Sul. Na ocasião, foram analisadas supostas falhas de operacionalização e má gestão do PAA.

As irregularidades, na realidade, refletem uma incompatibilidade das normas e regulamentações atuais desse mercado institucional com a forma de produção da agricultura camponesa. As formas “ilícitas” que a Polícia Federal denunciava eram alternativas encontradas pelos agricultores para garantir as entregas de alimentos. Ou seja, supostas falhas administrativas e operacionais foram reduzidas à ação criminosa, a qual impactou sobremaneira no conjunto da agricultura familiar e camponesa que participou de nossa investigação. Os desdobramentos dessa operação no estado do Paraná ainda são perceptíveis. Por exemplo, tomando em conta os assentamentos de reforma agrária do estado, percebe-se que no ano de 2012, 20% das famílias assentadas paranaenses acessaram esse mercado institucional, sendo que atualmente são apenas 2,6% das famílias (CONAB, 2013; 2015).

Com base nessa apresentação, a próxima seção traz uma breve reflexão sobre o significado político da soberania alimentar. Em seguida, partimos para uma análise da experiência do PAA no assentamento Contestado, situado na Lapa, Região Metropolitana de Curitiba. Nesse local, o acesso se dá com a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS).

Fizemos uso de entrevistas semiestruturadas com assentados que participam do Programa. Conversamos com cinco famílias que participam dos projetos de assentados com alimentos agroecológicos que a cooperativa operacionaliza, a fim de conferir e dialogar sobre as percepções e impactos do Programa em suas condições de vida. A escolha desse recorte de amostragem se deu por se tratar de um estágio inicial da pesquisa, em que visamos dialogar com 25% dos 64 assentados participantes do PAA envolvidos com a agroecologia, quantia que equivale a 16 pessoas. Em decorrência da limitação dos prazos, apresentamos de forma explanatória elementos das cinco entrevistas iniciais. O assentamento conta com dez núcleos de base, com variação de dez a quatorze famílias em cada um. As entrevistas foram feitas com cinco camponeses de distintos núcleos de base³.

O sentido de relacionar a soberania alimentar e o PAA foi instigado nessas conversas. Realizamos, também, entrevistas com três integrantes da Cooperativa Terra Livre, que organiza e operacionaliza os projetos do Programa. Ao fim desse trabalho, apontamos os caminhos abertos e os elementos de debates que permitem articular o par PAA-soberania alimentar. Lembramos que um termo de compromisso foi firmado entre a Cooperativa Terra Livre e o autor, com o objetivo de formalizar a explicitação da finalidade das entrevistas e informações obtidas com a pesquisa.

2 A SOBERANIA ALIMENTAR E OS LIMITES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A emergência de um modelo alternativo de agricultura, focado nos camponeses, nos indígenas e nos povos e comunidades tradicionais tem origem na insatisfação com o conceito de segurança alimentar. As discussões sobre esta começam a surgir no contexto pós-II Guerra Mundial, quando países visavam erradicar a fome em seus territórios. A segurança alimentar está inserida no plano de garantir, para a toda população de uma região ou país, o acesso a alimentos: a quantidade e a disponibilidade de víveres para

³Alguns trechos das conversas foram transcritas e comparecem neste trabalho. Para fins de identificação, utilizamos as iniciais do nome e sobrenome dos assentados para referenciar suas falas, preservando sua identidade.

determinada sociedade. O questionamento aos limites dessa abordagem propagada por agências internacionais, Estados e corporações se inicia com o movimento internacional camponês La Vía Campesina, tendo como marco o ano de 1996, no qual ocorreu a Conferência Mundial de Alimentação, em Roma, capital italiana.

Em linhas gerais, a ideia de soberania alimentar tem em um de seus pilares o questionamento de quem produz os alimentos e como se dá essa produção. Há um claro significado político em que se contesta o comprometimento e subordinação dos Estados e formuladores de políticas agrícolas com interesses exclusivamente corporativos e de liberalização do comércio mundial. Em muitas ocasiões, essas políticas públicas destroem ou invisibilizam modos de vida de diversas comunidades, degradando também culturas camponesas e a natureza. É nesse contexto conflituoso e de embates que o movimento internacional La Vía Campesina se situa, assumindo a defesa dos camponeses e povos do campo a partir de um rico referencial.

Soberania alimentar é o direito de cada nação manter e desenvolver sua própria capacidade de produzir seus alimentos básicos respeitando a diversidade cultural e produtiva. Nós temos o direito de produzir nossa própria comida em nosso próprio território. Soberania alimentar é uma pré-condição para a genuína segurança alimentar (LA VÍA CAMPESINA, 1996, p. 1, tradução nossa)⁴.

O mesmo documento desse movimento social (LA VÍA CAMPESINA, 1996) ainda elenca os princípios-chave da soberania alimentar, o qual, pode incitar a segurança alimentar e nutricional. A comida deve ser tomada como um direito humano básico, o que leva à reflexão da priorização dos alimentos como mercadorias perante um conjunto de estratégias agroalimentares contemporâneas. Além disso, a soberania alimentar necessita de uma política de reforma agrária, de forma a garantir o acesso a terra por parte de todos os camponeses e agricultores familiares.

A proteção dos bens naturais é outro elemento inserido nessa discussão, largamente rejeitado a partir do referencial da segurança alimentar e nutricional. A proposta alternativa que tem suas raízes nas reflexões da Vía

⁴“Food sovereignty is the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity. We have the right to produce our own food in our own territory. Food sovereignty is a precondition to genuine food security”.

Campesina assegura que a agrobiodiversidade deve ser preservada, mantida e reproduzida com a produção nas propriedades familiares e/ou comunitárias camponesas. Do mesmo modo, o patrimônio das sementes é defendido como uma herança da humanidade. A crítica ao modelo da segurança alimentar é centrada na negação aos mecanismos de privatização, patenteamento e os direitos de propriedade intelectual sobre as sementes⁵.

Do mesmo modo, os princípios da soberania alimentar visam reorganizar o comércio de alimentos, tomando esses antes como uma base nutritiva e de vida do que como exclusivamente uma mercadoria. Nesse sentido, o capital financeiro e especulativo na agricultura deve ser cada vez mais restringido, de modo que os destinos e ambições dos camponeses e demais povos do campo sejam respeitados.

Esforços no sentido de dialogar o princípio da soberania alimentar com a segurança alimentar e nutricional podem ser encontrados em Maluf (2009). A SAN diz respeito a um conjunto de ações e políticas públicas, que tem como objetivo fazer valer o direito humano à alimentação. Todavia, ela está, para as corporações agroalimentares, distante de debates e análises sobre a forma de produção dos alimentos. O objetivo dessa categoria, dessa forma, objetiva apenas erradicar a fome por meio do abastecimento de alimentos. Maluf (2009) ainda destaca dois elementos da segurança alimentar e nutricional: a disponibilidade de víveres e a qualidade destes. Portanto, as análises desse autor indicam, em alguns momentos, a diversidade de modos de vida camponeses e seu variado leque de cultivo. Dessa forma, torna-se possível dialogar duas noções, a soberania alimentar e a SAN. Conforme o autor destaca:

[...] Vemos que a promoção da SAN requer o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, à regulação privada – e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação. Deste modo se estabelece a conexão entre um objetivo de ações e políticas públicas (SAN) e um princípio (soberania alimentar) que o qualifica (MALUF, 2009, p. 22).

⁵Neste sentido, o enfrentamento é diretamente feito a um mecanismo da Organização Mundial do Comércio (OMC) que assegura direitos de propriedade intelectual (por meio do TRIPS – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) sobre a patente de produtos desenvolvidos pelas corporações, impedindo o livre uso das sementes, por exemplo. Harvey (2013) denomina esta forma de cerceamento corporativo, com um dos focos o patenteamento e privatização das sementes, de acumulação por espoliação.

Tendo isso em vista, cabe pontuar o perigo da banalização do termo segurança alimentar, haja vista que algumas correntes de pensadores, assim como alguns atores sociais, incorporam esse discurso, tratando-o exclusivamente pelo viés da produção. A Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG), o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) adotam para si a resolução da questão alimentar pela segurança alimentar, entendida para eles como a capacidade de adquirir alimentos e elevar a produtividade – uma mentalidade de mercado. McMichael (2013) afirma que esses autores adotam a segurança alimentar de mercado como princípio. Como se o aumento da produtividade a partir de uma agricultura moderna, tecnificada e artificializada conduzisse à solução para a segurança alimentar. Reitera-se aqui o risco da trivialização do termo, sempre vinculando à segurança alimentar com o direito à alimentação e à soberania alimentar, tal como é observável em Maluf (2009).

Devemos reconhecer este esforço de articular o princípio original de um movimento social camponês com a formulação de políticas públicas para a agricultura. A soberania alimentar é um posicionamento dos camponeses no sentido de conquistar seus direitos e assegurá-los, tal como afirma um dos membros fundadores da Via Campesina, Paul Nicholson (2013). Esse autor defende que a soberania alimentar é uma nova ética baseada em outra cosmovisão, tendo um direcionamento de “baixo para cima”, o que pode conflitar com a proposta da ação governamental dos mercados institucionais.

Ploeg (2014) ressalta que a soberania alimentar contribui para conectar e aproximar os consumidores urbanos dos camponeses, acionando a democracia alimentar ao estimular atores locais para redesenhar seus sistemas alimentares. O autor ainda menciona o fortalecimento das relações sociais (em detrimento das mercantis), o incentivo à produção agroecológica e a contribuição para diminuir a insegurança dos mercados de *commodities* globais (PLOEG, 2014). Esse conceito oferece a oportunidade de debater e demandar um sistema alimentar com base em um humanismo localizado e enraizado em especificidades, em que o nível comunitário dos camponeses é defendido e respeitado (MARTÍNEZ TORRES; ROSSET, 2010).

Dessa maneira, nossa ideia de soberania alimentar, amparada em seu significado político e na centralidade dos movimentos sociais, enfoca o direito à

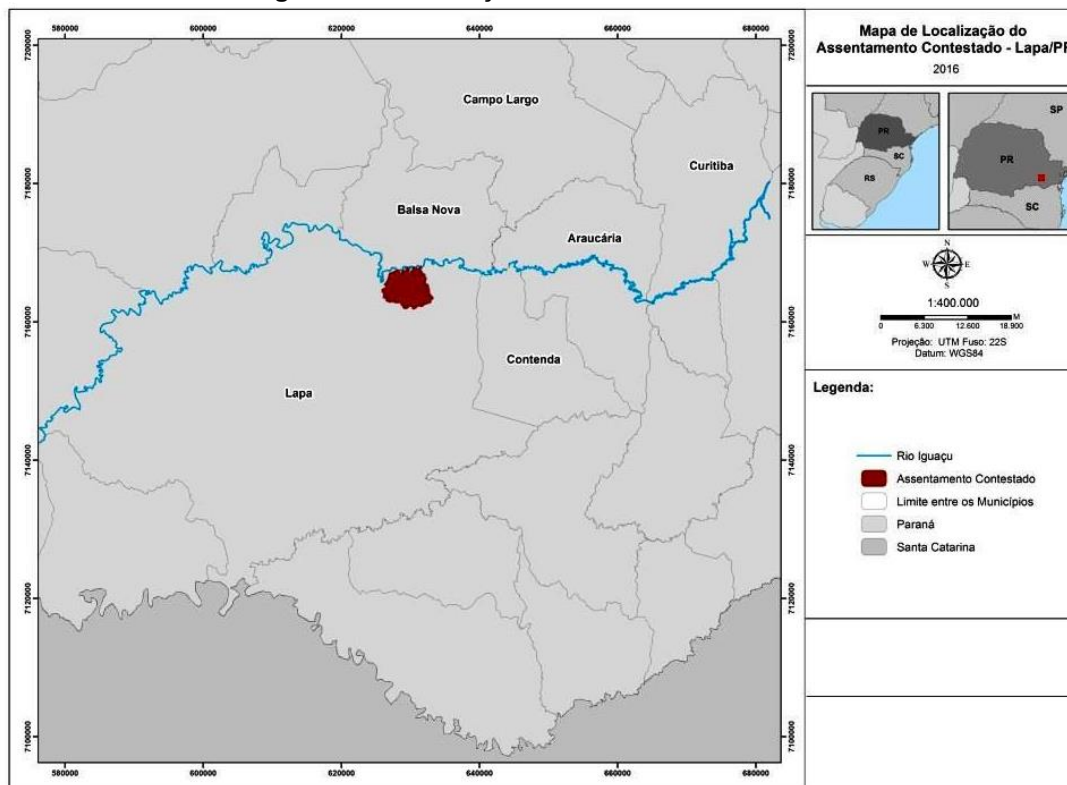
alimentação (MALUF, 2009; LA VÍA CAMPESINA, 1996; DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNY, 2007), defendendo os camponeses como sujeitos principais na produção de víveres (ETC GROUP, 2009; LA VIA CAMPESINA, 1996). Nessa lógica, os sistemas agroalimentares devem ser locais e descentralizados, com o controle local do território e bens naturais (ETC GROUP, 2009) e, finalmente, a agricultura é permeada por uma coevolução e coprodução entre o modo camponês de fazer agricultura e a natureza (PLOEG, 2008). A soberania alimentar não visa apenas o acesso suficiente aos alimentos, ela questiona de que forma estes são cultivados e por quem o são. É tomada como uma bandeira de luta de movimentos sociais camponeses, que reivindicam direitos à terra, território, alimentação, do mesmo modo que o reconhecimento de seus modos de vida e de envolvimento com a natureza.

A partir desta elucidação, a próxima seção apresenta a realidade de um assentamento de reforma agrária e o envolvimento dos assentados na operacionalização do PAA, levantando elementos que contribuam na discussão da relação deste mercado institucional (promotor da SAN) com o referencial político da soberania alimentar.

3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ASSENTAMENTO CONTESTADO: GARANTIA DE MERCADO E PRODUÇÃO AGROECOLÓGICA

O assentamento Contestado – organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – está situado no município paranaense da Lapa, Região Metropolitana de Curitiba, a 70 quilômetros da capital paranaense, conforme se observa na figura 1. São 108 famílias assentadas desde 2002, em um território de 3.380 hectares.

Figura 1 – Localização do Assentamento Contestado



Fonte: O autor (2016).

Das 108 famílias no assentamento, 84 estão envolvidas com a produção agroecológica, a qual possui certificação do sistema participativo de garantia da Rede Ecovida de Agroecologia. Entretanto, do total de famílias assentadas envolvidas com a agroecologia, são apenas 40 as que possuem todo o seu lote certificado, enquanto que as outras 44 possuem exclusivamente parcelas do lote certificado.

Em abril de 2010, constitui-se, a partir da mobilização dos assentados, a Cooperativa Terra Livre, visando à agroindustrialização e operacionalização dos projetos dos mercados institucionais. Nos dias atuais, a cooperativa está envolvida com projetos do Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, contando com 306 cooperados⁶. A função dessa organização é atuar no sentido de organizar a documentação para acessar os projetos dos programas, bem como organizar e planejá-los, além de sistematizar o processo de entrega dos alimentos para as entidades beneficiárias dos programas e emitir notas dos projetos.

⁶Abrange, além das famílias assentadas, agricultores familiares e camponeses das proximidades do assentamento e de municípios como São Mateus do Sul, Palmeira, Contenda e Antonio Olinto.

No assentamento Contestado, a modalidade do PAA acessada é a Compra com Doação Simultânea (CDS), que tem limite de aquisição por família assentada de R\$ 8.000 por ano. A cooperativa operacionaliza atualmente 191 projetos do PAA, dos quais 122 são de alimentos convencionais, denominados pela equipe da cooperativa de “em transição”, pois almejam se dedicar apenas aos alimentos orgânico-agroecológicos – ou seja, há um trabalho sendo realizado no sentido de mobilizar os agricultores cooperados a fazerem a transição agroecológica. No que tange aos projetos de produtos agroecológicos, da totalidade de 69 projetos, 64 são de assentados.

A remuneração do coletivo de trabalhadores da Cooperativa Terra Livre provém do desconto de 15% de todos os projetos dos Programas dos agricultores. Além disso, recursos são obtidos de parcerias com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com os Programas Terra Sol e Terra Forte e com a Associação dos Agricultores Agroflorestais de Barra do Turvo e Adrianópolis (Cooperafloresta). Cerca de 90% dos trabalhadores da cooperativa são do assentamento Contestado e sua estrutura interna é composta pelos seguintes setores: diretoria, administração, comercialização e produção-técnico.

A unidade recebedora que é beneficiada com a entrega dos alimentos dos projetos do PAA do assentamento Contestado é o Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo (CEFURIA). A logística, bem como o transporte, são realizados por um caminhão da cooperativa e outro da prefeitura lapeana, concedido a partir de uma parceria. As entregas são feitas semanalmente nas quintas-feiras, e são 40 entidades ligadas ao CEFURIA recebendo os víveres, atendendo a cerca de 7.000 pessoas. As entidades distribuem os alimentos para a população de diversos bairros da capital paranaense e de outros municípios da Região Metropolitana de Curitiba, tais como Pinhais, Colombo, São José dos Pinhais, Quatro Barras e Piraquara.

Os alimentos são entregues no Centro Comunitário de Proteção Alimentar Padre Miguel (situado na zona sul de Curitiba), e nesse local todas as entidades se reúnem para buscar os víveres. As 40 entidades são distribuídas em quatro grupos. Uma vez por mês, um grupo (que possui dez entidades) busca os produtos entregues pela cooperativa.

Sobre a organização inicial dos projetos, há um trabalho de diálogo entre a cooperativa e os agricultores camponeses sobre as propostas de se inserir no PAA. Ou seja, o diálogo se dá logo no início da elaboração das propostas de participação da modalidade CDS, a fim de definir os produtos a serem entregues, a sua quantidade e o valor pretendido. Trata-se de um planejamento coletivo (entre cooperativa, assentados e demais agricultores) no sentido de estabelecer quais alimentos serão entregues no decorrer do projeto, e em qual quantidade, sempre atentando para o teto máximo da modalidade – R\$ 8.000.

Pelo histórico de envolvimento e experiências com as entregas ao PAA, atualmente a cooperativa estimula os agricultores camponeses a trabalharem individualmente com seis itens por projeto – lembrando que essa não é uma regra, e sim uma indicação. Outrora essa quantidade de itens por projeto estipulada pela cooperativa foi nove, mas agora a reduziram, visando – ao mesmo tempo – facilitar a concentração produtiva das famílias assentadas para o mercado institucional (respeitando a diversidade de cultivos dos lotes, mas com uma intensificação produtiva em culturas específicas) e conservar a diversidade de alimentos, colocando a quantia de três itens como o mínimo a entregar.

Há assentados que destacam a importância do PAA (e também o mercado institucional do PNAE) como a garantia e segurança de que há mercado para a produção familiar. Em um lote em que há a presença tanto da produção orgânico-agroecológica quanto da convencional⁷, foi destacado o papel do Programa para gerar o estímulo a um repensar na forma de fazer agricultura, sobretudo para o “plantio de horta”, no sentido de que “convencional diminuiu também a área, dedicou mais à horta” (ENTREVISTA ASSENTADA L. C., 2015). Ou seja, a demanda de alimentos saudáveis e de qualidade por parte das populações vulneráveis das periferias de Curitiba e Região Metropolitana gerou e ainda gera uma repercussão e ressignificação na forma de se relacionar com a natureza, organizar a propriedade e produzir os alimentos. A ideia de trabalhar a terra sem agrotóxicos pode ser potencializada

⁷Produção convencional é a que faz uso de insumos químico-industriais na agricultura, desde as sementes híbridas e transgênicas até os fertilizantes, herbicidas e inseticidas – os agrotóxicos.

com a entrega do PAA, a partir de uma experiência que se verificou no assentamento Contestado⁸.

O destaque da questão financeira, da geração de renda, sobressai-se em todas as falas dos assentados no que diz respeito às vantagens do Programa: “No meu ver é bom, né. Dá uma renda boa” (ENTREVISTA ASSENTADO F. O., 2015). “Pra nós é a renda que tem, né. Nós até não temo... Por enquanto não tem tendo outra renda, é quase só o PAA” (ENTREVISTA ASSENTADO O., 2015).

Mas, para além deste benefício, a garantia de aquisição de parte dos alimentos cultivados é amplamente valorizada.

Pra nós aí, é essencial, né [o PAA]. [...] Cê tinha que programar as vez uma plantação, e você nem sabia se ia conseguir vender ou não, né. A gente não tinha essa certeza do que você produziu ali já tem mercado organizado né, pra entregar. E também uns ano ali nós fizemo feira também, mas também a feira, muitas vez não cobre, as vez vira só despesa né... Que daí pra ir, e vai gente cuidar e vai tudo... Diz ele, nós caçoava as vez: nosso real lucro da feira é que nós ia lá e trocava produto com os outros feirantes (ENTREVISTA ASSENTADO E. O. C., 2015).

Também foi perceptível, a partir dos depoimentos dos assentados, o destaque da importância que os mercados têm para organizar e estimular a produção camponesa. Nesse ponto, a questão extrapola a ideia do mercado institucional e, em específico, o PAA. Conforme verificamos em algumas dinâmicas no assentamento Contestado, os mercados desempenham um papel fundamental na lógica da unidade camponesa de produção e vida. Ou seja, as relações de mercado, a venda do excedente contribui para diversificar, manter e fortalecer o autoconsumo das famílias. A dinâmica averiguada é a de que estabelecer um vínculo com algum tipo de mercado (sobretudo as feiras ou os mercados institucionais do PAA e PNAE, amplamente diferenciados das relações mercantis com atravessadores, supermercados e grandes corporações) consolida a produção camponesa e é importante ela, diferentemente de ter a agricultura exclusivamente voltada para o autoconsumo, que pode trazer um “relaxamento” da produção.

⁸Todavia, também destacamos a complexa realidade nesse sentido, e não apenas o PAA como o vetor único ou a forma singular de conduzir e promover o estímulo à transição agroecológica. Toda uma trama de sujeitos, dinâmicas de formação e capacitação confluem no sentido dessa transição. Mas para esse trabalho, apontamos esta potencialidade do PAA em incentivar formas agroecológicas de fazer agricultura, conforme vimos na fala de uma camponesa assentada.

A ideia, então, é que a produção para autoconsumo e as relações com os mercados se complementam, com a ressalva de que isso pode vir a ocorrer apenas nos casos de mercados diferenciados – como as feiras e programas institucionais. Se a produção é voltada apenas para o autoconsumo, há um decréscimo do incentivo de incremento da produtividade baseada no trabalho, o que ocorre também se o foco é exclusivamente os mercados. Adentra-se, então, em um campo de discussões sobre a relação do campesinato com os mercados, em que há uma longa tradição de pesquisadores que afirmam que a agricultura camponesa não tem relações com os mercados, ou quando isso ocorre, há uma suposta metamorfose do camponês em um agricultor profissional⁹.

Corroboramos com as ideias de Ploeg (2008) – ratificada na realidade do assentamento em questão – de que o modo camponês de fazer agricultura tem sua produção parcialmente mercantilizada, pois ela é relativamente autônoma e historicamente garantida.

As veiz quando planta só pra comer, acaba relaxando um pouco, as veiz deixa, não tem o período inteiro. Já se você tiver comercializando também, pelo menos um pouco né, já estimula você a produzir. Que nem uma cooperativa lá... da Copavi. Daí que nem diz eles, uma época eles faziam feira né. lam lá e faziam feira e disseram: não, vamo começar a ver outros projeto maior né, não vamos mais fazer a feira. Daí dali uns dias, viu que começou a faltar salada, começou a faltar alimentação, enfraqueceu bastante né. Porque diminuiu bastante a diversidade (ENTREVISTA ASSENTADO E. O. C., 2015).

Não tinha venda, não tinha jeito prantá [...] Se você tem vendido produto já, não tem medo de prantá, né. Agora se o cê vai prantá, pra daí fazer a venda, é mais arriscado né (ENTREVISTA ASSENTADO O., 2015).

Esse debate também deve privilegiar quais são os mercados que se têm a produção vinculada. Nesse sentido, o PAA tem o potencial de incentivar a diversificação produtiva, na medida em que exige a entrega de variados alimentos. A partir das famílias assentadas com as quais realizamos as entrevistas, há uma variação de três a oito itens entregues no projeto atual do Programa.

⁹Pontos de vista assim podem ser encontrados em Abramovay (1990), quando afirma que “tão logo os vínculos de mercado, as grandes empresas e as instituições nacionais tomam conta da vida da aldeia, as bases sociais da existência camponesa se esvanecem [...] *O capitalismo é por definição avesso a qualquer tipo de sociedade e de cultura parciais*” (p. 141 – 142, grifos do autor).

As críticas realizadas pelos assentados que acompanhamos podem ser organizadas em três pontos: limite máximo de aquisição por unidade familiar, preço de determinados alimentos e aumento de normas no Programa.

A partir do diálogo com as famílias assentadas, há uma clara insatisfação com o limite máximo de aquisição por unidade familiar da modalidade CDS, que é de R\$ 8.000 por ano. Em duas das cinco entrevistas realizadas constatamos o questionamento do teto máximo do Programa: “uma das coisas era aumentar o teto, né” (ENTREVISTA ASSENTADO E. O. C., 2015). A capacidade de entregar mais que R\$ 8.000 por ano foi um elemento destacado quando as críticas ao mercado institucional compareciam. Ou seja, é uma questão que também engloba o envolvimento do Estado com esse tipo de política pública, qual é seu comprometimento e a quantidade de recursos que dispõe ao Programa¹⁰.

O preço que o Estado paga por determinados alimentos, conforme avaliação de alguns agricultores camponeses do assentamento Contestado, é considerado baixo, mesmo com o preço 30% maior aos alimentos orgânico-agroecológicos. Em duas entrevistas, houve contestações ao preço da cenoura orgânica, que por quilograma é R\$ 1,82. O preço que a Conab cobra por este alimento, para eles, não compensa sua produção, pois a cenoura demora aproximadamente três meses para se desenvolver – tempo considerado elevado para cultivá-la, preço pago relativamente baixo. Dessa forma, a entrega da cenoura orgânica para o PAA não compensa. Outros alimentos se encontram na mesma situação, tais como a beterraba, que tem o preço de R\$1,30 por quilo, e R\$ 1,04 o quilo de repolho, ambos orgânicos.

Se fosse como quem quer incentivar a agricultura familiar né, principalmente a orgânica aí, os valor tinha que ser melhor um pouco, principalmente em algumas coisas né, que o preço tá baixo. Tipo cenoura, beterraba, outras coisa né. Porque o preço é de quem produz em grande escala. Então pra gente que faz menos acaba não compensando (ENTREVISTADO E. O. C., 2015).

¹⁰ De 2003 a 2014, segundo dados da Conab (2015), foram R\$3,34 bilhões de recursos aplicados no PAA, provenientes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A título de comparação, o Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016, destinado ao agronegócio e à agricultura empresarial, terá R\$187,7 bilhões em recursos. Ou seja, o caráter dos recursos destinados ao Programa é irrisório. Este é um dos elementos sobre a dinâmica de conflitos da ação pública e sua alocação de recursos, configurando a dimensão política das políticas públicas (ROMANO, 2007).

Outra crítica ao PAA é sobre o processo de troca de produtos no decorrer do projeto. Tal procedimento é possível de ser realizado, mas a Conab deve ser notificada e um documento específico deve ser entregue para que haja essa mudança de alimentos nas entregas. Atualmente, esse mecanismo deve ser realizado com a entrega do documento n.12 do Manual de Operações da Conab (MOC) da modalidade CDS, intitulado de “Solicitação de Alterações”. Nesse documento, deve-se constar o produto prévio e qual irá substituí-lo. Ainda, uma justificativa para a modificação precisa ser apresentada no mesmo ofício. Após envio da solicitação de troca de produtos, a Conab avalia o documento e emite o parecer favorável ou não à alteração dos alimentos para entregar. A autorização da troca demora cerca de três a quatro semanas, o que compromete a qualidade dos alimentos em alguns casos, pois, o produto que irá substituir pode “passar”, dependendo de qual for.

A partir da avaliação de trabalhadores da Cooperativa Terra Livre, a mudança recente do MOC (de 01/09/2014) trouxe certos entraves, a partir da exigência de novos documentos para participação na modalidade CDS¹¹. Além dessa recente documentação incluída, houve maior detalhamento em boa parte dos que já existiam. É possível falar que há uma repetição desnecessária de documentos, como é no caso da exigência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) tanto física quanto jurídica. Por um lado, o detalhamento dos documentos contribui para facilitar a transparência da aquisição de alimentos por parte do Estado, mas é consenso para os trabalhadores da cooperativa, bem como para demais organizações da agricultura familiar e camponesa, que

¹¹Para se efetivar o projeto de CDS, é necessário as organizações fornecedoras, tais como a Cooperativa Terra Livre, apresentarem os seguintes documentos: a) proposta de participação; b) declaração de aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica; c) DAP física; d) certidões negativas da organização fornecedora junto ao INSS, FGTS, dívida ativa da União, Receita Federal, Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e dívida trabalhista; e) estatuto e ata de eleição da atual diretoria da cooperativa; f) cópia da ata da reunião da instância de controle social; g) formulário bipartite entre organização fornecedora e representante do poder público municipal; h) termo de compromisso da unidade recebedora; i) declaração de aplicação de recursos; j) termo de compromisso do beneficiário fornecedor; k) comprovante de inscrição no CNPJ; l) cópias autenticadas do RG e CPF do representante legal que assina a proposta; m) certificado do cadastro nacional de produtores orgânicos; n) documentos sobre cumprimento da legislação sanitária. A partir do novo manual de operações da Conab, os documentos dos itens *g*, *h*, *j* e *n* passaram a ser exigidos, bem como a DAP jurídica. Para mais informações sobre os acréscimos e mudanças de documentação no PAA, ver Porto (2014).

a exigência de novos documentos, a repetição de muitos deles e sua reformulação contribuem para impedir e dificultar o acesso ao Programa.

A forma de agricultura praticada pelos camponeses assentados e a qualidade dos alimentos são elementos que merecem destaque. Quase a totalidade das famílias entrevistadas ponderou a finalidade do Programa: entregar alimento de qualidade para quem necessita. O reconhecimento do importante papel da produção de alimentos saudáveis, agroecológicos, para serem destinados à população das periferias urbanas que necessita dessa contribuição mensal dos víveres é importantíssimo para os agricultores camponeses com quem conversamos. Nesse sentido, o PAA traz o benefício de aproximar o relacionamento com as comunidades carentes a partir do *alimento*. Nessa lógica, resgatamos a fala de um assentado ao diferenciar *alimento* de *produto*, em uma clara alusão aos agricultores camponeses que entregam ao PAA como cultivadores de alimentos, em detrimento de uma lógica estritamente mercantil, que padroniza e artificializa a agricultura, criando *produtos*.

[comentário sobre a agroecologia] Uns colocam né, a questão financeira, a questão de mercado melhor e tudo mais. Mas no caso nosso, vai mais em torno dessa questão da produção de alimento, e de alimento saudável né [...] Fazer um alimento de qualidade, e não um produto” (ENTREVISTA ASSENTADO E. O. C., 2015).

Percebe-se a preocupação dos camponeses assentados em não priorizar a mercantilização os alimentos, destacando antes sua importância primordial para a vida e a saúde, o que entra em conflito com boa parte da retórica da segurança alimentar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho visou apresentar, por um lado, as concepções políticas da soberania alimentar, que remete sobretudo ao movimento internacional La Vía Campesina. Vimos que há um claro sentido contestatório das políticas agrícolas e alimentares formuladas pelos Estados, com claros interesses corporativos. Por outro lado, alguns pontos da relação entre assentados de reforma agrária e o PAA foram elencados de forma a instigar a discussão sobre os impactos dessa compra governamental nas condições de vida e de trabalho

dessa agricultura camponesa e sua eventual relação com a soberania alimentar.

O Programa conta com um potencial de combater a insegurança alimentar, estimular o autoconsumo das famílias camponesas assentadas e atuar como garantia de mercado a essas. No entanto, sofre um aumento de normas, fiscalização e criminalização das organizações que o acessam – trazendo, sobretudo, os impactos negativos das mudanças de normas, como Porto (2014) aponta. Um dos entraves nesse sentido diz respeito à demora por parte da Conab em autorizar a troca de produtos no decorrer de um projeto. Todavia, a produção agroecológica pode ser potencializada com o PAA, que se destaca pelo valor agregado dos alimentos certificados e pela preocupação com a população urbana que irá recebê-los.

A partir disso, podemos levantar pontos de contato entre a soberania alimentar e a dinâmica do PAA verificada. Um possível diálogo desse mercado institucional com as premissas da soberania alimentar é a aproximação e articulação entre campo-cidade, que comparece na dinâmica da modalidade CDS e que é um dos pilares da soberania alimentar, como Ploeg (2014) menciona. Além disso, a fala de um assentado centraliza a produção de alimentos, e não de produtos, tal como se faz sob uma matriz de agricultura industrial-artificializada. Ou seja, uma mínima mediação soberania alimentar-PAA pode ser feita, considerando a escala geográfica de ambos, que é de cunho local-regional. Do mesmo modo, o debate sobre o modo camponês de fazer agricultura e a agroecologia também trazem a perspectiva da localização do sistema alimentar e do estabelecimento de mercados locais.

Porém, quando levamos em consideração o papel do Estado na formulação e implementação de políticas agrícolas e a dimensão política desse processo, há uma incompatibilidade dos dois elementos em análise. A soberania alimentar, nesse sentido, é colocada claramente como um referencial de mobilização das lutas sociais do campesinato, sempre questionando o comprometimento dos governos com elites agrícolas, no sentido de retroceder em direitos dos camponeses à terra, água, bens naturais, agrobiodiversidade, mercados locais e formas específicas de fazer agricultura.

Fernandes (2015) coloca um duplo aspecto das políticas públicas na atualidade: emancipação ou subordinação. No mesmo trabalho, esse autor

ainda defende que o PAA se caracteriza como uma política emancipatória, que vem servindo de modelo para países da África e América Latina. Aqui queremos alertar para o risco dessa afirmação, pois, na realidade do estado do Paraná, o Programa foi utilizado para criminalizar agricultores familiares e camponeses, gerando um contexto de incertezas perante essa compra governamental. Há um claro limite nesse caráter emancipatório desse mercado.

O PAA, portanto, apesar de ser uma conquista de movimentos sociais do campo, atua de forma ambivalente, incentivando por vezes uma relativa emancipação, mas criando dependência dos agricultores familiares e camponeses que o acessam – subordinação e dependência aqui nos remetem a uma realidade em que há excesso de normas e burocracias no Programa, o que pode também impedir e dificultar o acesso ao mercado. Ou seja, embora aqui apresentemos de forma explanatória elementos de diálogo entre a soberania alimentar e o PAA, é possível observar o apontamento de uma ínfima articulação entre a soberania alimentar, fruto das lutas sociais camponesas, e este mercado institucional, em que se faz necessário cada vez mais uma crítica do comprometimento do Estado com as pautas da agricultura capitalista.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **De camponeses a agricultores:** paradigmas do capitalismo agrário em questão. 1990. 373 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA:** Resultado das ações da Conab em 2012. Brasília, 2013.

Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_26_17_05_19_sumario_executivo_2013_atualizado_3.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2015.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA:** resultado das ações da Conab em 2014. Brasília, 2015. Disponível em:

<[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_22_16_51_14_sumario_executivo_2014_revisado_\(2\).pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_22_16_51_14_sumario_executivo_2014_revisado_(2).pdf)>. Acesso em: 09 set. 2015

DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNY. **Forum Mundial pela Soberania Alimentar**. 2007. Disponível em: <<http://www.nyeleni.org/spip.php?article327>>. Acesso em: 20 out. 2015.

ETC GROUP **¿Quién nos alimentará?** Preguntas sobre las crisis alimentaria y climática. Novembro de 2009.

FERNANDES, B. M. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 381 – 400.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

LA VIA CAMPESINA. The right to produce and access to land. In: **World Food Summit**. Novembro de 1996. Disponível em: <<http://www.voiceoftheturtle.org/library/1996%20Declaration%20of%20Food%20Sovereignty.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2015

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009.

MARTÍNEZ-TORRES, M. E; ROSSET, P. La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement. **The journal of peasant studies**, v. 37, n. 1, p. 149 – 175, 2010.

McMICHAEL, P. **Food regimes and agrarian questions**. Winnipeg: Fernwood Publishing, 2013.

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

_____. Peasant-driven agricultural growth and food sovereignty. **The Journal of Peasant Studies**, v. 41, n. 6, p. 999 – 1030, 2014.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. 134f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia), Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, 2014.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas**: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. 2007. 352f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Rio de Janeiro, 2007.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília-DF, v. 14, n. 2, p. 78 – 88, 2005.

Enviado em: 01 mar. 2016

Aceito em: 25 maio 2016

Editores responsáveis: Ricardo Rodrigues de Souza, Alysso Artuso