

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE MERCADOS:

Estudo de caso da COPERTERRA.

Marisson de Melo Marinho

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Extensão Rural.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Verardi Fialho

**Santa Maria, RS, Brasil.
2014**

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo autor.

Marinho, Marisson de Melo

O Programa de Aquisição de Alimentos e a Construção Social de Mercados: Estudo de caso da COPERTERRA. / Marisson de Melo Marinho. – 2014.

136 p.; 30cm

Orientador: Marco Antônio Verardi Fialho

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS, 2014

1. Programa de Aquisição de Alimentos 2. Construção Social de Mercados 3. COPERTERRA I. Fialho, Marco Antônio Verardi II. Título.

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Rurais
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural**

Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação de
Mestrado

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E A CONSTRUÇÃO
SOCIAL DE MERCADOS: Estudo de caso da COPERTERRA.**

Elaborada por
Marisson de Melo Marinho

**Como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Extensão Rural**

Comissão Examinadora:

**Prof. Dr. Marco Antônio Verardi Fialho
(Presidente / Orientador)**

**Prof^a. Dr^a. Silvia Zimmermann
Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA**

**Prof. Dr. Renato Santos de Souza
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM**

Santa Maria, 05 de maio de 2014.

À memória de meu pai.

Homem, Profissional, Esposo, Pai, Sogro e Avô exemplar. Muito cedo tu nos deixaste, mas segues comigo até hoje tudo o que me ensinastes durante a tua passagem terrena. Para mim, é muito cara a tua ausência e ainda dói muito não tê-lo comigo nesse momento de conquista. Mesmo que singelo, o presente trabalho só foi possível graças ao teu esforço e inquietude, na busca de uma formação profissional e humana para mim. Sinceramente. Obrigado, Pai!

AGRADECIMENTOS

Passados dois anos no curso de pós-graduação, gostaria de agradecer, primeiramente, a minha esposa Priscila Ilha Rocha e a minha filha Valentina Rocha Marinho. Elas se propuseram a embarcar nesse desafio comigo. A Valentina ainda não tem essa dimensão, mas no futuro, quando ler esse agradecimento, saberá que ela sempre fez parte das nossas decisões e é, em grande parte, para ela que aceitamos os desafios diários que a vida nos proporciona.

A minha mãe, Ana, que seguidamente prestava apoio sentimental e nos ajudou em momentos em que precisei me ausentar. Da mesma forma ao meu sogro João Pedro e minha sogra Terezinha.

Nada disso seria possível sem a liberação da empresa a qual possuo vínculo empregatício, a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. Gostaria de agradecer a instituição pelo que ela me proporcionou e destacar o apoio do Superintendente Regional Glauto Lisboa Melo Junior e do Gerente de Operações Gilson da Costa Pereira, além dos meus colegas do Setor de Políticas Institucionais e Sociais de Abastecimento.

Agradeço à Universidade Federal de Santa Maria, cinquentenária instituição de ensino, na qual conquistei minha graduação, e agora, minha titulação de Mestre. Tenho muito orgulho de ser egresso dessa instituição e ter vivido sete anos e meio no teu profícuo meio acadêmico.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, pela presteza e atenção diária; pela amizade cultivada durante o período do curso, nas aulas, nos congressos, seminários e atividades de campo.

Aos meus colegas de turma que ingressaram em 2012, tanto do Mestrado quanto do Doutorado. Agradeço os momentos de convivência com cada um e cada uma na certeza do surgimento de grande amigos e amigas.

Agradeço todos que participaram da pesquisa, principalmente a COPERTERRA e os entrevistados.

Quero agradecer aos índios latino-americanos que inventaram o chimarrão. Com certeza, sem este parceiro, as leituras seriam menos produtivas.

Ao findar um trabalho desse tipo e, quando nos propomos a agradecer às pessoas e instituições que nos ajudaram a alcançar êxito, corremos o risco de cometer injustiças. Agradeço aos esquecidos e injustiçados dessa página.

Até o momento, o projeto de libertação total do homem tem toda a aparência de ser um movimento inevitável, imposto por essas forças intimamente ligadas da utopia tecnológica e do mercado. Em tal contexto, como poderemos preservar o que é verdadeiramente humano em cada um de nós quando nossas formas de agir e nossos modos de pensar estão submetidos a influências tão poderosas? Como poderemos evitar transformarmos individual e coletivamente em instrumentos e vítimas de sistemas que nós mesmos construímos, sistemas que passamos a aceitar como a expressão de nossas próprias aspirações? O que está em jogo, nesse processo generalizado de artificialidade e individualismo, é a perda de nossa capacidade de autocontrole, aquela qualidade distintivamente humana, pois só o ser humano é capaz de distanciar-se o suficiente de si mesmo e de refletir sobre suas circunstâncias.

(Gérald Berthoud)

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural
Universidade Federal de Santa Maria

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE MERCADOS: Estudo de caso da COPERTERRA.

Autor: Marisson de Melo Marinho
Orientador: Prof. Marco Antônio Verardi Fialho
Santa Maria, 05 de maio de 2014.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), criado em 2003, tem alcançado ano a ano um maior número de municípios, atendido agricultores familiares portadores da Declaração de Aptidão ao Pronaf e pessoas em situação de insegurança alimentar e ou vulnerabilidade social. No caso dos agricultores familiares, muito tipos se enquadram nessa categoria através dos marcos legais estaduais, muitas vezes, não se respeitando as diferenças culturais, sociais, antropológicas e principalmente, a relação diferenciada com o mercado. A COPERTERRA participa deste programa desde 2009 e tem aumentado o volume de recursos, expandindo a sua área de ação junto aos mercados institucionais protegidos. Inicialmente, esperava-se que a partir da experiência adquirida pelas proponentes que participam do PAA, essas cooperativas e associações abririam novos espaços juntos aos mercados locais/regionais, alcançando uma maior autonomia financeira. A construção social de mercados (CSM) é uma teoria que vem sendo trabalhada por diversos pesquisadores, como forma alternativa aos mercados tradicionais, com características funcionais, geralmente marginais nas análises propostas pelos teóricos da economia formal, pelo sistema agro alimentar dominante altamente standardizado. A CSM cria e fortalece os circuitos curtos de comercialização, agrega aos produtos qualidades intangíveis e imateriais, cria novas equivalências e as adiciona aos preços de bens materiais, tais como identificação de procedência e de processo. Até então, tais elementos não estão sendo debatidos no plano de ação do PAA. Para se buscar respostas e entendimento sobre a possibilidade de avanços no campo dos mercados para a agricultura familiar através da garantia de comercialização, ampliação da participação no mercado local/regional através do PAA, realizou-se um estudo de caso, através de uma pesquisa quali-quantitativa e trabalho de campo aplicando-se entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas, análise de dados secundários coletados junto à uma cooperativa e a Conab, além de observação direta. As entrevistas foram transcritas e processadas pelo método da análise de conteúdo. Como resultado do trabalho realizado, alguns dos elementos encontrados na teoria da CSM surgiram nas entrevistas, mesmo que o programa e a cooperativa não trabalhem sobre esta perspectiva. Identificou-se uma extrema dependência dos mercados institucionais, sendo que a cooperativa não realiza comercialização nem mesmo com as entidades que são beneficiadas pelo PAA e que realizam compras para atender a demanda de seus assistidos. Os clientes fora dos mercados institucionais não são representativos no faturamento da cooperativa. O arranjo institucional adotado possibilita a qualificação na execução da proposta, desonera a cooperativa, à medida que o SESC-Mesa Brasil realiza a retirada e entrega dos produtos doados, porém distancia os agricultores fornecedores dos consumidores. Entre consumidores beneficiários pelas propostas do PAA estudado neste trabalho, há um grande desconhecimento sobre o programa, objetivos e operacionalização, diagnosticado a partir de uma análise qualificada realizada pelos gestores do SESC – Mesa Brasil, o que faz com que este seja a referência na execução da proposta. No mesmo sentido, os agricultores também desconhecem o programa. No geral, entende-se que a ação estatal poderá proporcionar avanços na construção de mercados, com a participação de atores e com políticas públicas que atendam pressupostos constantes na teoria.

Palavras-chave: A. Programa de Aquisição de Alimentos. B. Construção Social de Mercados. C. COPERTERRA

ABSTRACT

Master's Dissertation
Postgraduate Programme in Rural Extension
Federal University of Santa Maria

THE PROGRAM TO PURCHASE FOOD AND SOCIAL CONSTRUCTION MARKET: Case study of COPERTERRA.

Author: Marisson de Melo Marinho
Advisor: Prof.. Marco Antonio Verardi Fialho
Santa Maria, May 5th, 2014.

The Programme for Purchase of Food from Family Farming (PAA), created in 2003, has achieved year by year a larger number of municipalities, served family farmers bearers of the Declaration of Able for Pronaf and people facing food insecurity and social vulnerability. In the case of farmers, very types fall into this category through state legal frameworks often not responsive to the cultural, social, anthropological and especially the distinctive differences compared with the market. The COPERTERRA participates in this program since 2009 and has increased the volume of resources, expanding its area of action along the protected institutional markets. Initially, it was hoped that from the experience acquired the proponents who participate in the PAA, these cooperatives and associations, would open new spaces together with local/regional markets, achieving greater financial autonomy. The social construction of markets (CSM) is a theory that has been worked by many researchers as an alternative to traditional markets with functional features, usually marginal analysis proposed by theorists in the formal economy and the highly standardized dominant agrifood system. The CSM creates and strengthening short circuits of marketings, adds to the intangible and immaterial qualities products, creates new equivalences and aggregates the prices of material goods, such as identification of origin and process. Until then, these elements are not being discussed in the action plan of the PAA. To seek answers and understanding about the possibility of advancements in the field of markets for family farmers by ensuring marketing, expanded participation in local/regional market through the PAA, we performed a case study, using a qualitative/quantitative research, fieldwork and applying semi-structured interviews with open questions, analysis of secondary data collected from the cooperative and Conab, and direct observation. The interviews were transcribed and processed by the content analysis method. As a result of work done, some of the elements found in the CSM theory emerged in the interviews, even though the program does not work and cooperative on this perspective. What we found was an extreme dependence on institutional markets, with the cooperative marketing does not perform even with entities that are benefited by the PAA and carry out purchases to meet the demands of their beneficiaries. Customers outside the institutional markets are not representative of the cooperative in revenue . The institutional arrangement enables the qualification adopted in the implementation of the proposal exempts the cooperative, as the SESC - Mesa Brazil performs pickup and delivery of donated products, however the distance farmers supplying to consumers. Among beneficiaries of PAA consumers interviewed , there is widespread ignorance about the program, objectives and operation, diagnosed from a large share of qualified managers SESC - Mesa Brazil , which makes this is the reference in implementation of the proposal. Similarly, family farmers also unaware of the program. Overall, it is understood that state action could provide advances in the construction of markets, with the participation of actors and public policies that meet assumptions contained in the theory.

Keywords : A. Food Purchase Program . B. Social Construction of Markets . C. COPERTERRA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Evolução dos recursos totais aplicados no PAA de 2003 a 2012.....	27
Figura 2 – Gráfico demonstrativo da evolução do número de agricultores (beneficiários fornecedores) que participaram do PAA de 2003 a 2012.....	27
Figura 3 – Gráfico evolutivo comparado dos recursos aplicados no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e da Compra com Doação Simultânea de 2003 a 2012.....	37
Figura 4 – Mapa do Brasil destacados os municípios onde foram executadas ações da modalidade compra com doação simultânea (CDS) do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) no ano de 2012.....	38
Figura 5 – O modo integrado e territorial da governança alimentos.....	47
Figura 6 – Entidades que recebem produtos da COPERTERRA via a modalidade de CDS no PAA e realizam compra de produtos similares, além das doações.....	71
Figura 7 – Rotas de coleta com vistas ao abastecimento de leite da usina escola de laticínios da UFSM – COOPERTERRA, em Santa Maria, RS.....	84
Figura 8 – Quadro com a evolução da participação da COPERTERRA no PAA em valores (em R\$).....	86
Figura 9 – Gráfico demonstrativo do faturamento anual da COPERTERRA, Santa Maria de 2009 – 2012, destacando os valores faturados para PAA.....	87
Figura 10 – Gráfico com a evolução da quantidade de produtos faturados pela COPERTERRA, em Kg.....	88
Figura 11 – Uma tipologia de mercados para a agricultura familiar.....	100
Figura 12 - Índice oficial de inflação (IPCA) comparado com a inflação dos alimentos e bebidas.....	107
Figura 13 – Arranjo institucional do CDS, proponente COPERTERRA com beneficiário consumidor o SESC – Mesa Brasil e demais atores e ligações.....	110

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AC – Análise de Conteúdo
AGF – Aquisição do Governo Federal
ASCAR - Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
CAAF – Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CadUnico – Cadastro Único
CAEAF – Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar
CDS – Compra com Doação Simultânea
CFP – Companhia de Financiamento da Produção
CNAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNC - Confederação Nacional do Comércio
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conab – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA SM - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Santa Maria
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
COPERTERRA – Cooperativa Regional da Reforma Agrária Mãe Terra Ltda.
COPROL – Cooperativa de Produtores de Leite de Santa Maria Ltda.
COPTec – Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos em Áreas de Reforma Agrária Ltda.
CPR – Cédula de Produto Rural
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
DNTR/CUT – Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores
EGF – Empréstimo do Governo Federal
EM – Escritório Municipal
EMATER – Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO – Fundo das Nações Unidas para a Agricultura
FE – Formação de Estoques
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARA – Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME – Micro Empresa
MEFP – Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PFZ – Programa Fome Zero
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
SESC – Serviço Social do Comércio
UFMS – Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR...	20
1.1 A Agricultura Familiar do Programa de Aquisição de Alimentos.....	21
1.2 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.....	26
1.2.1 Histórico e objetivos.....	28
1.2.2 Operacionalização do PAA.....	32
1.3 Estado da Arte do PAA.....	40
1.4 Considerações sobre o capítulo.....	43
2 CONSTRUÇÃO SOCIAL DE MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	49
2.1 Construção Social de Mercados – Teoria.....	50
2.1.1 O consumo, o alimento e a qualidade.....	55
2.2 O Estado na dinâmica da Construção Social de Mercados.....	58
2.3 Considerações sobre o capítulo	60
3 METODOLOGIA.....	63
3.1. Estudo de caso.....	64
3.2 Análise documental e dos dados secundários.....	65
3.3 Entrevistas e Observação direta.....	66
3.3.1 Seleção dos entrevistados.....	68
3.4 Análise de entrevistas.....	73
3.5 Atores e Arranjo Institucional.....	74
3.6 Considerações sobre o capítulo.....	81
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	83
4.1 Dados secundários – A COPERTERRA e o PAA.....	83
4.2 Análise das Entrevistas.....	89
4.2.1 A validação da política pelos atores.....	89
4.2.2 As forças do arranjo institucional - Qualidade e Confiança.....	92
4.2.3 Os Agricultores e o PAA.....	96
4.2.4 Para além dos mercados institucionais.....	99
4.3 O Papel do Estado na Construção Social de Mercados.....	105
4.4 Considerações sobre o capítulo.....	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
ANEXOS.....	128

INTRODUÇÃO

No Brasil o debate sobre alimentação, apesar de não ser novo, ganhou força no início do século XXI a partir do Projeto Fome Zero, no qual as discussões sobre segurança alimentar e soberania alimentar ganharam maior notoriedade, inclusive dentro do cenário acadêmico.

Josué de Castro¹, por exemplo, apresenta para a sociedade brasileira, antes da metade do século XX, a “Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço” e afirma que a fome é a expressão biológica de um grave problema social, analogamente comparada a uma doença da sociedade. Destacou a fome como um dilema para a sociedade brasileira e deixou no ar um questionamento muito claro: pão ou aço. Ou seja, a fome passaria, em última análise, pela situação de desajustamento econômico e social, consequência da opção de desenvolvimento do Estado Político de servir o privado em detrimento do coletivo, desde a exploração colonial à moderna indústria que naquele momento se instalava no Brasil.

“Através desse panorama verifica-se a veracidade do título e das premissas deste volume: o Brasil é realmente um dos países de fome no mundo atual. Tanto em seus quadros regionais como em seu conjunto unitário, sofre o Brasil as duras consequências dessa condição biológica aviltante de sua raça e de sua organização social” (CASTRO, 1984, P. 279).

Graziano da Silva e Takagi (2004) definem fome como a dimensão extrema dos desequilíbrios estruturais do país e assim deve ser compreendida para que possa ser eficazmente enfrentada. Avaliam, porém, que para se alcançar o sucesso de qualquer Programa com vistas à erradicação da fome, faz-se necessário consolidar e internalizar o conceito de segurança alimentar e nutricional como um direito e implantar um planejamento desse tipo de política pública, além de reciclar a matriz do crescimento econômico para subordiná-lo ao combate a exclusão.

O debate do início da década de 90, com o lançamento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, recolocou na pauta o tema da fome no Brasil.

¹ A obra de Josué de Casto, intitulada “Geografia da Fome” foi lançada em 1946 e é considerada o clássico da literatura sobre o tema.

O Governo Federal, com vista à tentativa de uma resposta política criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) colocando na pauta as questões da segurança alimentar. Porém, diante da política macro neoliberal, com o enxugamento das funções estatais, as ações governamentais e o CONSEA não conseguem dar as respostas necessárias para a sociedade à época.

No final da década de 90 surge debate sobre o Projeto Fome Zero². A prioridade era proporcionar à população que passava pelo flagelo da fome, acesso a alimentação de qualidade, na quantidade necessária e com regularidade. Tal projeto foi lançado oficialmente em 2001 pelo Instituto da Cidadania, como uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Além de avaliar as políticas existentes, propunha uma série de ações para a erradicação da fome, buscando comprometer os diversos entes federativos e a sociedade civil, salientando que enfrentar a fome não poderia ser papel apenas dos governos.

No contexto da segurança alimentar, para Betto (2004) o Programa Fome Zero (PFZ) apresenta-se à sociedade como uma proposta de política pública para combater a fome e suas causas estruturais e garantir o direito universal a alimentação, através de políticas estruturais com vistas à distribuição de renda, crescimento econômico, geração de empregos, reforma agrária entre outras. Não considera de caráter assistencialista nem mesmo as ações emergenciais, pois mais do que doar alimentos, o PFZ propunha à geração de renda e de trabalho, mesmo que em algum momento trabalhe com ações emergenciais.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) surgiu no contexto do PFZ e da articulação do Governo Federal, da sociedade civil, com o debate centralizado no Conselho Nacional de Segurança Alimentar, tendo como foco principal o atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social, através de produtos oriundos da agricultura familiar.

Entre os principais debates ocorridos durante os primeiros anos de execução do PFZ, no âmbito do PAA, era a crítica ao possível assistencialismo e ao grau de dependência que os instrumentos desse Programa causava.

² A estratégia do Projeto Fome Zero, serviu de base para o plano de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 que, ao sagrar-se vitorioso no pleito, conduziu para dentro do governo as suas propostas e que passou a ser chamado de Programa Fome Zero (PFZ).

Para os gestores do PAA, citados no Relatório de Avaliação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS, 2007), o PAA cria mercados onde antes não havia. Mais ainda, consideram que os agricultores familiares que participam do Programa deixam de ser *explorados* (grifo nosso - termo utilizado pelo MDS) por intermediários, principalmente em regiões menos favorecidas comercialmente. Da mesma forma, os gestores equiparam os agricultores familiares menos estruturados com agricultores que já possuem colocação de seus produtos no mercado, de forma privada. Nesse sentido, o MDS destaca que a garantia de comercialização da produção que o PAA proporciona, faz com que os agricultores adquiram conhecimento e experiência, aspectos necessários para inserção em novos mercados, além dos institucionais.

A COPERTERRA está sediada no município de Tupanciretã e possui concessão de uso da usina escola de laticínios da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), na cidade de Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul.

A cidade de Tupanciretã, origem da COPERTERRA, e a região do planalto médio, são historicamente caracterizadas pelos latifúndios e pela monocultura da soja. A cidade possui uma área de 2.251,9 km², 22.281 habitantes, sendo 18020 urbanos e 4261 rurais, ou seja, 80% da população vivendo na área urbana da cidade. A partir do ano de 2000 foram implantados no município 17 assentamentos de reforma agrária, sendo assentadas na cidade mais de 640 famílias. Os assentamentos representam 6% da área total do município³.

Já Santa Maria, onde a COPERTERRA desenvolve suas atividades e fornece alimentos para o PAA, localiza-se na região central do Estado do Rio Grande do Sul, tem a sua economia baseada no comércio e nos serviços. Possui uma população de 261.031 habitantes, sendo 12.693 rurais e 248.334 urbanos, aproximadamente 95% da população é urbana⁴.

Em Santa Maria, a Cooperativa iniciou as operações no PAA no ano de 2009 e até o momento executou um total de R\$ 1.453.847,08, nas modalidades de Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar - FE e Compra com Doação Simultânea - CDS. Porém, nos últimos dois anos aumentou significativamente o

³ Fonte: <http://www.ibge.com.br>. Acessado em 10.10.2013.

⁴ Fonte: <http://www.ibge.com.br>. Acessado em 10.10.2013.

fornecimento para CDS, atendendo seis projetos nessa modalidade. Chama a atenção que para o andamento de duas das suas principais propostas, participam diversas entidades desenhando um arranjo institucional diferenciado. Além da COPERTERRA, participam a UFSM, o (SESC) através do Programa “Mesa Brasil”, a Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural / Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – Emater/RS-Ascar (EMATER), o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEA SM), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Entidades beneficiárias consumidoras, Agricultores beneficiários fornecedores.

Notadamente, o SESC possui um papel importante que, além da articulação e cadastramento das entidades consumidoras, realiza a distribuição dos alimentos para estas entidades.

É a partir desse arranjo que se pretende aprofundar as análises, haja vista a sua especificidade. As consequências, fortalezas e fraquezas, além do diagnóstico dessas relações serão analisados no presente trabalho, principalmente no que tange à ampliação da possibilidade de comercialização dos produtos da COPERTERRA e consolidação comercial desta Cooperativa a partir da sua inserção no PAA.

Essas percepções nos levam ao seguinte questionamento: No caso da COPERTERRA, o PAA possibilitou ampliação na participação dos mercados local/regional?

No ano de 2013, o PAA⁵ completa 10 anos de existência e execução. Durante este período inúmeros investimentos foram efetuados através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), executores do Programa. O Programa popularizou-se, atingindo 1180 municípios⁶ no ano de 2012, 21 % dos municípios⁷ do Brasil, atendendo agricultores e consumidores das mais variadas regiões.

⁵ No decorrer do texto, serão detalhadas as modalidades operadas pelo PAA, porém como os próprios números apontarão, a ênfase será na modalidade compra com doação simultânea (CDS). Além dos números, essa modalidade dialoga diretamente com os objetivos principais do Programa, no sentido de implementar ações no contexto das políticas agrícola com o objetivo de fortalecer a política de combate à fome e de enfrentamento a insegurança alimentar a partir da compra de excedentes dos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, por exemplo.

⁶ Fonte: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf. Acessado em 02.10.2013.

⁷ Conforme dados do IBGE (2011) o Brasil possui hoje 5565 municípios.

O PFZ é uma política “guarda-chuva”, pois sob ele, estão diversas ações e Programas vinculados como o próprio PAA, o Programa de Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, mas também o mais conhecido deles, o “Bolsa Família.” O PAA passou a executar, ano a ano, um volume maior de recursos, atendendo um público cada vez maior de agricultores e consumidores e adquirindo uma diversidade de produtos regionais por preços de referência administrados pela Conab, com base nos critérios estabelecidos pelo Grupo Gestor do PAA.

Assim, no presente trabalho serão apresentados os atores envolvidos na coordenação, na execução e na supervisão do Programa, além da caracterização e operacionalização do PAA, mas especificamente, onde a proponente é a COPERTERRA. Em momentos do texto, será destacada a experiência profissional do autor, pois estas foram fundamentais para introduzir elementos empíricos da percepção pessoa na execução do PAA.

No presente trabalho serão apresentados os atores envolvidos na coordenação, na execução e na supervisão do Programa, além de caracterização e operacionalização do PAA, mais especificamente, onde a proponente é a Cooperativa Regional da Reforma Agrária Mãe Terra (COPERTERRA), no município de Santa Maria, Rio Grande do Sul, com a articulação junto ao Serviço Social do Comércio (SESC).

Muitas referências são encontradas sobre a necessidade de uma “porta de saída” dos Programas vinculados ao PFZ. Mattei (2007) resume a questão, afirmando que é necessária uma política de fomento à produção articulada com novos canais de comercialização que se abrem nos espaços locais. Destaca tais necessidades como essenciais para a sobrevivência do Programa.

Nesse sentido, os objetivos do presente trabalho são:

Objetivo Geral:

- analisar as contribuições do PAA para a consolidação e ampliação da participação da COPERTERRA no mercado local, por meio da ocupação dos mercados existente e criação de novos mercados.

Objetivos específicos:

- analisar impacto do PAA na configuração ou não, de uma nova realidade comercial

da COPERTERRA relacionando o processo de participação no PAA com as possibilidades de ampliação de venda através de novos mercados institucionais ou não;

- interpretar os efeitos do arranjo institucional adotado pela COPERTERRA na execução do CDS, identificando as potencialidades e fraquezas que este arranjo proporciona; e

- identificar a percepção dos consumidores sobre os produtos, doados pelo PAA ou comercializados pela Cooperativa, avaliando os efeitos na estratégia de construção social de mercados.

O PAA apresenta também a possibilidade de ampliação das vendas para os mercados institucionais, o que de certa maneira vem ocorrendo com a entrada das Cooperativas que comercializam no PAA nas chamadas públicas com vistas à aquisição da merenda escolar compra institucional, por exemplo.

Com vistas ao atendimento e inserção ou criação de novos mercados, a COPERTERRA buscou qualificação e o desenvolvimento de um novo produto para atendimento de público específico. No ano de 2012, por exemplo, passou a produzir bebida láctea em embalagem de 200 ml para atendimento de hospitais que não podem fracionar esse tipo de bebida para servir aos pacientes. Nesse caso, apresentou uma proposta de PAA/CDS com atendimento ao Hospital Universitário de Santa Maria em que o desenvolvimento desse produto possibilitaria a disputa desse mercado com outras marcas que já atendiam outros hospitais de Santa Maria com esse produto. Outro exemplo é um achocolatado a base de bebida láctea desenvolvido durante o ano de 2013 para ampliação do escopo de produtos disponíveis.

A construção social dos mercados (CSM), conforme veremos adiante se dá através de agentes organizados pelas estruturas e/ou redes, agentes econômicos definidos pelas propriedades relacionais, interesses próprios e interesses sociais, atividades a partir de interações sociais, tendo o mercado como espaço de relações humanas e troca de conhecimento e de valores. Com tal teoria, busca-se uma visão onde Mercado como instituição e não como ente superior abstrato e, principalmente a ação governamental orientada para os atores, possibilitam avanços no campo da

agricultura familiar capaz de transformar a teoria de construção social de mercado em algo real, com noção de trajetória e evolução de todos os atores envolvidos.

O referencial teórico deste estudo é a Construção Social de Mercados, pois a partir dela busca-se interpretar as interações sociais e intervenção social na cadeia agroalimentar proporcionadas pelo PAA. O Estado participa do arranjo contribuindo para a viabilização econômica das Cooperativas de pequenos e médios agricultores porém sem exaltar aspectos relevantes da teoria que poderiam qualificar a sua ação. O caso da COPERTERRA será o ponto de partida para essa análise.

No primeiro momento serão apresentadas as políticas públicas no contexto da agricultura familiar, caracterizando este “ator social” e, a partir dos aspectos históricos e analisando elementos que situem o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) no contexto da agricultura familiar brasileira.

No segundo capítulo, serão apresentadas as linhas teóricas do trabalho, as quais pautam a construção social de mercados, a luz das contribuições de Karl Polanyi e Mark Granovetter, além de referências ao debate sobre os sistema agroalimentar moderno e a alternativa a ele, a partir de temas como consumo, qualidade e confiança, intrinsecamente ligados aos pressupostos dos autores citados.

No terceiro capítulo serão apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa. As justificativas teóricas da metodologia e as ferramentas utilizadas no trabalho, as técnicas de pesquisa e a maneira com que se chegou a amostragem das entidades entrevistadas, que participam do arranjo institucional para a execução do PAA/CDS da COPERTERRA.

O quarto capítulo apresenta os resultados da análise dos dados secundários, as entrevistas e a análise dos dados coletados nas entrevistas, categorizados para o melhor entendimento da pesquisa.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais sobre o estudo, além das sugestões de agenda de pesquisa.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

As primeiras intervenções estatais através de políticas públicas ocorrem na década de 20 do século passado, nos marcos da emergente macroeconomia Keynesiana, com a finalidade de atingir diferentes objetivos tais como: elevar o nível de emprego, estabilidade de preços, distribuição de renda e crescimento econômico. O setor agrícola e seu desenvolvimento estão relacionados com as políticas macroeconômicas desenvolvidas pelo Estado e influem sobre o desempenho do país e são por ele influenciados (SILVA, 2010).

Os questionamentos sobre os motivos de o Estado implementar uma política agrícola, que tipo de política agrícola e quais as consequências desta, ainda permeiam os debates entre os agentes políticos e a academia.

Coelho (2001) destaca que desde o lançamento das bases da política agrícola norte americana, as razões econômicas para a existência de uma política agrícola são várias e pouco mudaram desde a década de trinta. Tais bases encontram-se no “tratado” conhecido por “New Deal”⁸, lançado na década de 30 e que de certa forma serviram de modelo para a política agrícola brasileira. As principais, conforme o autor são: melhorar a alocação de recursos, reduzir as flutuações na renda e garantir segurança alimentar. Por trás dessas razões econômicas deriva o lado social, que é usado nas exposições de motivos e justificativas, tais como a manutenção do emprego no campo, paridade do poder de compra da população rural, entre outras.

No marco das políticas públicas brasileiras com vistas à agricultura familiar, em 1994, está a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que foi o embrião do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O PROVAP teve resultados pífios, como destacam

⁸ New Deal (tradução literal - novo acordo) foi a denominação de uma série de Programas articulados nos Estados Unidos da América entre os anos de 1933 e 1937, com o objetivo de recuperar o país pós quebra das bolsas no ano de 1929, período conhecido por “a grande depressão”. O New Deal foi baseado em investimentos em obras públicas, destruição dos estoques de gêneros alimentícios, controle de preços, da produção e a diminuição da jornada de trabalho, fixação do salário mínimo, por exemplo. Para maiores informações ver: COTRIM, Gilberto. História Global – Brasil e Geral. Vol. Único, 8ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

Schneider *et. al.* (2009), mas a sua criação foi importante, pois pela primeira vez um Programa federal diferenciava uma categoria específica de produtores rurais.

As modificações do PROVAP deram origem ao PRONAF, através do Decreto Presidencial nº 1.946 de 28 de julho de 1996⁹, onde estavam previstas apenas ações de crédito custeio.

Os beneficiários foram categorizados através da Resolução nº 2.629 de 10 de agosto de 1999, e foi baseada no nível de renda bruta da família. Para os autores o surgimento deste Programa “representa o reconhecimento político e legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares” (SCHNEIDER *et. al.*, 2009, p. 21).

1.1 A Agricultura Familiar do Programa de Aquisição de Alimentos

Entre os anos de 1999 e 2006 há inúmeros acontecimentos no que se refere a políticas para a agricultura familiar, inclusive a indicação de diferentes segmentos que foram incluídos nesta categoria. Neste momento, porém, não será objeto de análise, partido do marco dessas transformações, que foi a Lei da Agricultura Familiar.

A Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006¹⁰ estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais onde se estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados ao público das políticas públicas da agricultura familiar brasileira. O entendimento de agricultor familiar consta no Art. 3º, conforme segue:

“ ...

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm> Acessado em: 26.08.2013.

¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acessado em: 29.07.2013.

II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III – (Vetado).

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família;

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º". (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011).

Para além dos agricultores familiares, o Artigo 3º evidencia que também são beneficiários da Lei e das políticas públicas para o meio rural brasileiro os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais. Nos termos do que é objeto da presente pesquisa, este é o público do PAA.

Delgado *et. al.* (2005) afirmam que a intervenção estatal na agricultura se dá para amenizar as falhas de funcionamento dos mercados. Sem essa intervenção, a ação do mercado puro gera distorções de renda e do emprego, que podem prejudicar o abastecimento agroalimentar das famílias com consequências sociais e políticas indesejáveis. Ao ampliar o público alvo das políticas públicas, caracterizando como “agricultura familiar” diversos “tipos” ou “atores” sociais, amplia-se também a possibilidade de ação do PAA.

No que tange a agricultura familiar, as políticas públicas vão ao encontro das reivindicações de movimentos sociais populares capitaneados principalmente, na

década de 90, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT). Nesse processo de construção de uma categoria política, percebe-se um debate em torno das características e significados da categoria agricultura familiar e agricultura camponesa.

Corroboram na agregação de forças com vistas à diferenciação da política pública para a agricultura brasileira, estudos do Fundo das Nações Unidas para a Agricultura (FAO) / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que quantificam e estabelecem com maior precisão conceitual a agricultura familiar, sinalizando algumas possíveis políticas mais adequadas para as especificidades desse “novo” grupo de agricultores familiares (SCHNEIDER, 2009, p. 22 e 23).

No estudo clássico de Kautsky (1972), é destacado que no avanço do capitalismo sobre a agricultura, aumenta-se a diferença qualitativa entre a grande exploração e a pequena. Avança para o debate entre tipo de força de trabalho, utilização de tração animal, aplicação de novas tecnologias e o domínio do crédito e da comercialização que a grande exploração possui e a pequena não.

Para Prado Júnior (1979) a monocultura extrativista colonial, por exemplo, não apresentava nenhum tipo de especialização e a agricultura de subsistência era apêndice da primeira e sem possibilidade de serem colocadas no mesmo plano de análise.

Veiga (2007, p. 201) afirma que os debates acadêmicos brasileiros até a década de 70, insistiam na contraposição entre a pequena e a grande produção. A noção de tamanho, para o autor, “é demasiadamente vaga para que possa ter a importância conceitual que adquiriu no Brasil nos últimos 20 anos”. O autor afirma que superado tal debate, conclui-se que existem outros fatores mais importantes que diferenciam as unidades de produção, tais como inovações tecnológicas, à localização da unidade e a qualidade do solo, por exemplo, mas principalmente as relações sociais que costumam ser escondidas pelas formas econômicas. Para o autor o que ocorre historicamente é a constante oposição e coexistência entre as formas “familiar” e “patronal” (grifo original) de produção.

Neves (2007) afirma que no início do século, os termos utilizados com vistas à classificação dessa categoria seria, “*pequeno produtor, pequeno proprietário e, por vezes, camponês*” (grifo original).

No contexto histórico mais recente do Brasil, a agricultura foi uma atividade secundária, pois o modelo de desenvolvimento proposto estava baseado nas indústrias, sendo a agricultura uma atividade muitas vezes relacionada ao atraso, principalmente a exploração de cunho familiar¹¹.

Mesmo em segundo plano no contexto histórico, a agricultura familiar predominou no processo de modernização em todas as economias capitalistas desenvolvidas no século XX, porém de forma mitificada. Isso ocorreu por conta da necessidade social e objetiva de conciliar a regulação dos preços alimentares e a remuneração dos agricultores (VEIGA, 1991, p. 126).

Nesse sentido Veiga (1991, apud FRIEDMANN, 1980) destaca que as diferenças entre agricultor familiar do camponês são basicamente duas: o grau de integração aos mercados e a própria limitação desses mercados. “Os camponeses frequentemente se retiram dos mercados e os agricultores familiares operam em mercados de produtos e fatores completamente desenvolvidos” (p. 206).

Na mesma linha, Abramovay (1998) afirma que os camponeses não são e nunca foram entidades autárquicas nem independentes. As sociedades camponesas revelam uma natureza incompleta da racionalidade econômica, com laços comunitários e vínculos com a natureza, além de uma “integração parcial a mercados incompletos” (p. 130). Isso os diferencia da agricultura familiar. Esta, por sua vez, apresenta “um maior dinamismo técnico, capacidade de inovação e completa integração aos mercados” (p. 160) e “apresenta ainda uma maior flexibilidade de composição da renda global” (p.173). Pelas diferenças citadas, o autor acha infundada “qualquer associação entre agricultura familiar e ‘pequena produção’ ou ‘produção camponesa’” (p. 160).

Segundo Neves (2007), a proposição do termo *agricultura familiar* (grifo original) serviu como apelação de um setor produtivo, correspondeu a

¹¹ “A imagem que herdamos do homem do campo é uma versão construída pelos vencedores no processo histórico. De acordo com ela fomos, durante muito tempo, levados a pensar o trabalhador rural como passivo, submisso, cordato, incapaz de formular seus próprios interesses e de lutar por eles”. (MEDEIROS, 1989, p. 35).

“procedimentos de mobilização política, visando à criação de princípios para enquadramento institucional de diferenciados usuários de serviços e recursos públicos” (p. 14). Por esse motivo, destaca a autora:

“... consagrou-se a construção de contrapostos modelos de desenvolvimento econômico e social, capazes de qualificar as formas de organização de unidades produtivas, um deles politicamente correspondente ao desejado valor da *sustentabilidade* (grifo original) econômico-social. Ou diferenciado por melhor corresponder aos ideários elaborados diante do enfrentamento da reconstrução produtiva, genericamente reconhecida pelo termo *globalização*. Emerge então no decorrer desses processos, a construção do *agricultor familiar* (grifo original) como sujeito de direitos, consagrados enfim pelo Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996; Resolução nº 2.310, de 29 de agosto de 1996)” (NEVES, p. 14 e 15).

Desta forma, associa-se o termo agricultura familiar para investimentos estatais específicos ou a ideia de contraponto ao modelo hegemônico na agricultura, consagrando tal categoria como princípio de organização da atividade produtiva.

Neves (2007) conclui que o termo agricultura familiar corresponde à convergência de esforços de certos intelectuais políticos e sindicalistas para a valorização de agricultores e trabalhadores rurais sob condições precárias de afiliação ao mercado e de reprodução social. Por fim, a autora trabalha com diversos paralelos sobre o termo e pode-se concluir que agricultura familiar é um modelo de organização da produção agropecuária “onde predominam a interação entre a gestão e trabalho, a direção do processo produtivo pelos proprietários e o trabalho familiar complementado pelo trabalho assalariado” (p. 18) e como categoria em que se inscrevem específicas “configurações institucionais, em decorrência, auferem benefícios pelo investimento em sua própria institucionalização (por exemplo: prestígio social e sistema previdenciário)” (p. 33).

Nesse ponto faz-se necessário um destaque nas questões referentes à tipificação do público beneficiário fornecedor do PAA, o qual está amparado sob a Lei Federal nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Se antes estávamos apresentando, e apenas isso, as discussões referentes à distinção entre agricultores familiares e camponês, a partir do marco legal que caracteriza o público alvo do PAA, abre-se outras inúmeras possibilidades debate que será feito mais adiante, principalmente

no que tange a necessidade de diferenciação desse público com vistas ao atendimento da política pública em estudo.

1.2 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Os agricultores familiares e suas organizações enfrentam, historicamente, problemas referentes à comercialização da produção e de acesso aos mercados institucionais. Pode-se enumerar uma série deles, tais como: as legislações restritivas para produção em baixa escala ou produção de produtos específicos (artesanal, colonial, tradicional, ou outra denominação regional); preços baixos quando integrados a lógica da agroindustrialização o que força as famílias a especialização; e empréstimos vinculados que causam o endividamento; e por fim, a insegurança alimentar, à medida que deixam de produzir alimentos básicos.

O cenário descrito acima sofreu alteração nos últimos dez anos, principalmente, pela criação de estratégias governamentais de aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, dispensadas as regras da lei das licitações, como o PAA e PNAE, mais recentemente.

Nos dois gráficos abaixo é possível visualizar alguns avanços no que tange aos recursos executados pela Conab¹² nas aquisições via PAA (Figura 1) e o número de agricultores atendidos pelo Programa (Figura 2), em que nota-se um crescimento significativo, das duas variáveis citadas, no decorrer dos dez anos de sua execução.

¹² Disponível em <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf>. Acessado em 02.10.2013.

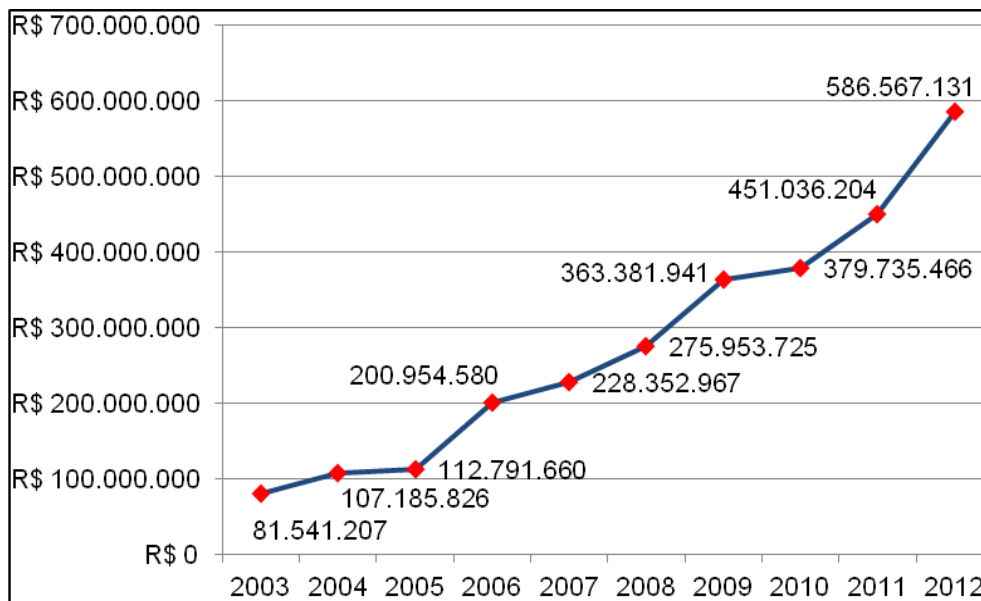


Figura 1 – Evolução dos recursos totais aplicados no PAA de 2003 a 2012.

Fonte: Dados da Conab (elaborado pelo autor).

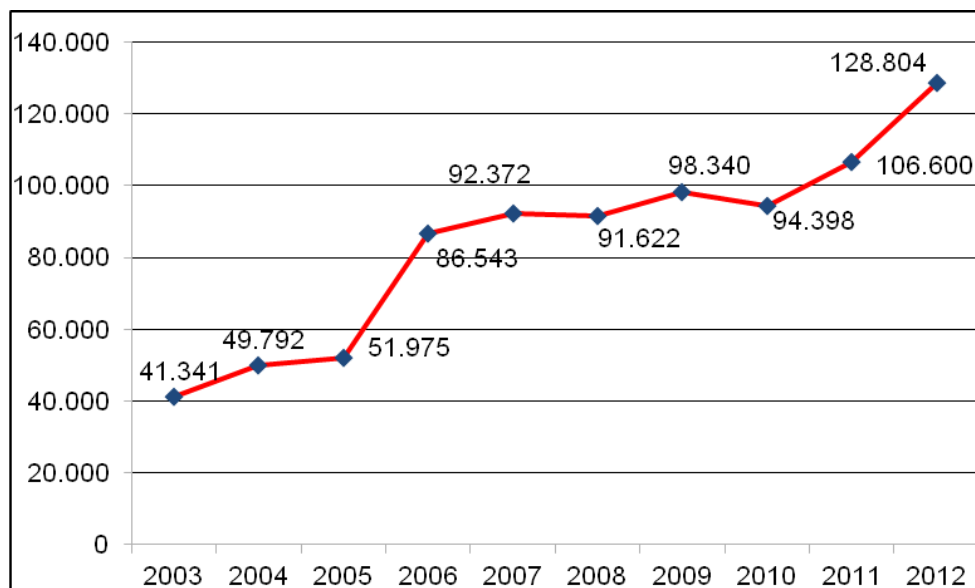


Figura 2 – Gráfico demonstrativo da evolução do número de agricultores (beneficiários fornecedores) que participaram do PAA de 2003 a 2012.

Fonte: Dados da Conab (elaborado pelo autor).

Longe de ser uma resposta única e definitiva para os problemas enfrentados pela agricultura familiar, o PAA apresentou uma possibilidade de acesso aos mercados para esses atores sociais vinculados à algumas cooperativas que tiveram acesso ao PAA. O caminho dos mercados institucionais, na proposta original, seria pedagógico e experimental, para que a partir dele os beneficiados tivessem condições de entrar em outros mercados não institucionais.

1.2.1 Histórico e objetivos

A origem do PAA são as discussões travadas no campo do combate à fome e à miséria, no final da década de 90 do século XX, a partir da apresentação do Projeto Fome Zero pelo Instituto da Cidadania, mais especificamente no ano de 2001. Com a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores, tal projeto foi a principal bandeira dos primeiros anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e transformado em um Programa governamental.

A superexposição do Programa Fome Zero (PFZ) foi muito clara no primeiro ano do mandato do novo governo. Na coletiva dada um dia após a eleição, antes mesmo da posse, o novo Presidente deixava claro tal exposição, ao afirmar que se ao final de seu governo cada brasileiro pudesse se alimentar três vezes ao dia, teria realizado a missão de sua vida¹³. No seu discurso de posse, mais uma vez o Presidente afirmara a meta de criar condições para que todas as pessoas possam se alimentar ao menos três vezes por dia. Disse ainda, “... desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome”¹⁴.

Obviamente que o tema do combate à fome não era novo. O “novo” era o enfoque dado pelo Programa através de um conjunto de ações que visava atingir as

¹³ Na coletiva à imprensa no dia 28 de outubro de 2002, um dia após a sua eleição, o Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva manifestou a seguinte frase: “Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome [...] Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida.” Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/78242278503-Discurso-do-Presidente-Eleito-Luiz-Inacio-Lula-da/print-nota>>. Acessado em 21.09.2013.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acessado em 14.09.2013.

questões emergenciais e estruturais causadoras da fome, além da tentativa de envolvimento dos mais diversos setores da sociedade civil. Voltou-se, da mesma forma, as estruturas do governo, Ministérios, Autarquias, Empresas públicas, para o atendimento da demanda por recursos e ações do Programa recém-lançado.

Müller (2007), porém, concluiu que o PAA não é resultante da publicidade atingida pelo PFZ, tão pouco apenas da luta dos movimentos sociais, sendo o PAA dependente deste Programa com relação à estrutura de governo. Afirma que “... a publicidade gerada em torno do PFZ nos primeiros meses de governo trouxe pressões à equipe que coordenava as ações, trazendo uma série de complicações até que o PAA finalmente pudesse entrar em operação” (p.117). A autora concluiu que o PAA é o resultado de um conjunto de discussões amadurecidas lentamente com a participação da sociedade civil que encontrou permeabilidade no governo da época que permitiu a interação de diversos atores, como por exemplo, movimentos sociais.

O Programa Fome Zero possuía, inicialmente, três eixos de ação:

- a. ampliação da demanda de alimentos;
- b. redução dos preços dos alimentos; e
- c. criação de Programas para atendimento emergencial das populações em situação de risco alimentar.

Tais diretrizes encontram-se em diversas publicações oficiais do Governo Federal com vista à divulgação do PFZ. No momento do lançamento o PAA foi apresentado dentro do terceiro eixo mencionado Hoje, pode-se afirmar que o PAA pode ser enquadrado nos três eixos, como se verá na sequência do estudo.

Diversos são os pontos destacados pela literatura como fundamentais para a implementação do PAA. Porém, com instalação¹⁵ do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 30 de janeiro de 2003 e a primeira

¹⁵ O CONSEA foi criado através do Decreto do Executivo nº 807 de 24 de abril de 1993 (<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0807.htm> Acessado em 29.07.2013). O Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995 (<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm> Acessado em 29.07.2013), transfere a responsabilidade de coordenar as ações governamentais voltadas ao combate à fome e à pobreza para o Programa Comunidade Solidária, fazendo com que o CONSEA fique no ostracismo até a sua instalação no ano de 2003.

Exposição de Motivos¹⁶ discutida em 25 de março de 2003 e enviada para a Presidência da República em 16 de abril de 2003 surgem os primeiros embriões do Programa estudado. Por exemplo:

- a) destaca-se a necessidade de se ofertar, pelos agricultores familiares e assentados de reforma agrária, arroz, feijão, trigo, farinha de mandioca e milho com o objetivo de atender as demanda de alimentos do Fome Zero;
- b) trata dos preços mínimos dos produtos já citados além de recursos para a aquisição governamental por um preço mínimo;
- c) mapeamento de polos de aquisição direta dos produtos citados junto ao público alvo (agricultura familiar/assentados de reforma agrária), através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- d) plano safra de segurança alimentar para atendimento da demanda do Programa Fome Zero.

Em geral, até então, as políticas governamentais voltadas para a agricultura familiar focavam no crédito para custeio e investimento, principalmente via PRONAF. As questões referentes à comercialização eram deixadas para o auto ajuste do mercado privado ou com Programas com menor expressão ou localizados. Portanto, a aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Estado pode ser considerada a primeira grande novidade apresentada pelo PAA.

No escopo do PFZ, havia a proposição de se estimular a produção para o autoconsumo e com isso abriria a possibilidade de gerar excedente que poderia ser comercializado. Como os instrumentos de compras estatais disponíveis, principalmente a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993¹⁷ (conhecida como a Lei das Licitações) e os instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), não atendiam os agricultores mais pobres, havia a necessidade de se criar um novo instrumento jurídico para se operacionalizar tais compras. O marco legal foi a Lei nº

¹⁶ Extraído de <<http://www4.planalto.gov.br/consea/exposicao-de-motivos/2003/exposicao-de-motivos-plano-safra-2003-2004>> Acessado em 29.07.2013.

¹⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acessado em: 29.09.2013.

10.696 de 02 de junho de 2003¹⁸, que desburocratizou o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar e criou o PAA.

Com o PAA, portanto, supriram-se parcialmente duas questões históricas das políticas públicas: uma política agrícola e social, uma resposta política para o problema da fome e o cumprimento imediato de uma das principais promessas da campanha eleitoral. Apresentou-se uma política de garantia de preços que, antes do PAA, beneficiava apenas agricultores estruturados, capazes de produzir “commodities” e acessá-la através dos instrumentos da PGPM, principalmente a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF); que passou a atender também os agricultores familiares através do PAA. Proporcionou-se a garantia de renda mínima através da venda de excedentes proporcionando melhores condições sociais para as famílias participantes.

“... Este diagnóstico acabou por dar base para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que tinha por objetivos:

I - Incentivar a produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, contribuindo assim para a sua segurança alimentar;

II - gerar renda entre os agricultores familiares mais pobres com a venda do excedente de sua produção ao Governo Federal;

III - incentivar a criação ou desenvolvimento de canais de comercialização da produção familiar nas comunidades onde estes eram frágeis ou inexistentes;

IV - ampliar estoques de alimentos para a distribuição pelos Programas alimentares, procurando garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;

V - promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar”. (PERACI e BITTENCOURT, 2010, p. 197-198).

Para uma abrangência maior do PAA, ele foi dividido em diversos instrumentos operacionalizados primeiramente pelo Ministério Especial de Segurança Alimentar (MESA), que depois sofreu alteração de nome e de funções e passou a ser chamado de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. De 2003 a 2006, o aporte financeiro para a execução do PAA eram na sua maioria provenientes do MESA

¹⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm> Acessado em: 29.09.2013.

(que passou a ser MDS em 2004). A partir de 2006, o MDA passou a investir recursos principalmente na modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar com Formação de Estoque (após Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar).

1.2.2 Operacionalização do PAA

As primeiras operações do PAA ocorreram no ano de 2004 e foram através do instrumento denominado Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CPR¹⁹ Alimento (CAAF), que como o próprio nome diz, refere-se a uma antecipação de compra da safra, operacionalizada pela Conab através das superintendências regionais. Nesta modalidade, os agricultores familiares organizados em grupos formais ou informais vendiam a safra antecipadamente para a Conab, que repassava R\$ 2.500,00 por agricultor. Este assinava uma CPR (Cédula de Produto Rural) comprometendo-se de no prazo de um ano, entregar a quantidade de produto especificado na CPR ou o valor acrescido de 2% de encargos. Devido à alta inadimplência esse instrumento não foi mais disponibilizado desde 2004, e até os dias de hoje existem negociações para o recebimento de parte dos valores repassados aos agricultores familiares²⁰.

Também no ano de 2004, iniciaram-se outras operações do PAA, sendo elas: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CAEAF – CPR Doação) e a Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar com Formação de Estoque (CAEAF – CPR Estoque). As duas últimas sofreram modificações na nomenclatura sendo chamada hoje de Compra com Doação Simultânea (CDS) e Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque), respectivamente.

Mesmo que na origem existisse a intenção de se operar o PAA com rubricas orçamentária da PGPM (Delgado, *et. al.* 2005), na prática, nunca houveram ações

¹⁹ CPR é a abreviação de Cédula do Produtor Rural, instituída através da Lei nº 8.929 de 22 de agosto de 1994. É um título público registrado em cartório dado como garantia a Conab, pago em dinheiro (caso de recursos do MDA) ou entrega dos produtos (caso de recursos do MDS).

²⁰ Em notícia do dia 16 de outubro de 2013, a Conab anuncia reunião para renegociação de dívidas com agricultores do Espírito Santo <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=31568>> Acessado em 22.10.2013.

que caminhassem nesse sentido, pois o financiamento de 100 % dos recursos, até 2006, se deu pelo Fundo Nacional de Combate à Pobreza, vinculado ao MDS.

Em 2006 o MDA passou a aportar recursos para execução do PAA. Antes disso, porém, uma ação importante para o surgimento e consolidação do Programa, também coordenada pelo MDA, foi o lançamento do Primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, no ano de 2003. Essa ação apenas sinalizava ações para a agricultura familiar sem rubricas orçamentárias específicas vinculadas ao PAA.

O grupo gestor do PAA é o órgão colegiado composto pelos ministérios que orientam e acompanham a execução do Programa, normatizando através de resoluções emitidas periodicamente ou sempre que há necessidade de se dirimir dúvidas ou conflitos operacionais do Programa. Além do regramento, com a criação do grupo gestor buscou-se uma maior intersetorialidade do Programa, pois o envolvimento de vários ministérios proporcionaria uma maior transversalidade das decisões do Programa pelos órgãos do Governo Federal.

Para Delgado *et. al.* (2005), o marco regulatório do PAA ampliou as possibilidades da Conab exercer um papel de banco de segunda linha, financiando a produção agrícola e comercial. A Conab, que foi originada da fusão da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), Companhia Brasileira de Armazéns (CIBRAZEM) e Companhia de Financiamento da Produção (CFP), resgatava um papel já exercido pela última, que além de ser um centro de inteligência normativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), operava diretamente com o Banco do Brasil os instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), principalmente a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF). Nesse tempo, “a CFP cooperava e competia com os centros de regulamentação comercial, agrícola e financeira do Ministério da Fazenda” (op. Cit., p. 13).

Delgado *et. al.* (2005) destaca ainda:

“O alargamento de possibilidades para exercício da política de preços agrícolas (fomento à produção familiar), segundo a nova normatividade do PAA, muda sistemáticas preexistentes (previstas na Lei dos Preços Mínimos), mas o faz de maneira incompleta”. (p.13).

E complementa:

“Algumas dessas, observadas nas reuniões internas do próprio CONSEA, convocadas para tratar das reformulações do PAA, traduzem-se em múltiplas formas de bloqueio dessas inovações, sob alegações das mais variadas. Na prática, penaliza-se o Programa nesse enfoque das inovações comerciais porque há uma diferença conceitual nas concepções, que infelizmente não é explicitada claramente”. (p. 15).

Pelos motivos acima expostos, existiram instrumentos que foram executados no início do PAA, como por exemplo, a Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CPR Alimento e instrumentos que foram lançados e nunca entraram em operação, como é o caso do Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar²¹. A CPR alimento, por exemplo, foi executada nos anos de 2003 e 2004, porém devido à alta inadimplência, foi extinta.

Pretende-se apenas apresentar os instrumentos que ainda estão sendo operacionalizados via MDS, MDA e Conab, atualizando as informações, limites e exigências. A intenção é focar o debate na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) executada pela Conab.

a) Compra Direta (CDAF)

Compra de produtos específicos definidos pelo grupo gestor, mediante repasse de recursos do MDA com vistas a promover estoques públicos ou MDS para formação de cestas que serão distribuídas para populações em situação de vulnerabilidade social e ou insegurança alimentar. Pode ser feita diretamente com pessoa física, no limite de R\$ 8.000,00/DAP/Ano. É operacionalizada pela Conab²².

b) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite)

Com vista a fomentar a produção e o consumo de leite, executada na região Nordeste do país e no Norte do Estado de Minas Gerais, mediante convênio do MDS

²¹ Em acesso realizado no dia 03 de outubro de 2013 em <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>, Manual de Operações da CONAB, este instrumento consta no Título 28, com a última atualização normativa realizada em 15 de maio de 2004.

²² Maiores informações no Título 27 – CDAF em <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>.

com os governos estaduais. Os governos contratam laticínios que coletam processam e distribuem leite de cabra ou de vaca para uma população previamente cadastrada. Os agricultores fornecedores têm que ter a DAP e produzirem no máximo 150 litros/dia no limite de R\$ 4.000,00 por semestre²³.

c) Compra Institucional

Objetiva garantir a dispensa de licitação na aquisição de alimentos da agricultura familiar para atendimento às demandas de alimentos de instituições governamentais (Exército, Hospitais, Restaurantes Universitários, por exemplo), até o limite de R\$ 8.000,00 DAP/Ano. Mais adiante essa modalidade merecerá um maior detalhamento.

d) Apoio à Formação de Estoques pela agricultura familiar (FE)

Apoio financeiro para a formação de estoque por organizações da agricultura familiar, garantindo o preço de referência, para posterior comercialização e liquidação da operação mediante devolução dos recursos ao Governo Federal, acrescido de 3% a.a. *pro rata*. Operacionalizado pela Conab²⁴ mediante repasses de recursos do MDS ou MDA no limite de R\$ 8.000,00 DAP/Ano e R\$ 1.500.000,00 por organização proponente.

e) Compra com Doação Simultânea (CDS)

Criada com vistas a promover a articulação entre a produção e o consumo. Os alimentos produzidos pela agricultura familiar são comprados pelo Governo Federal e doados simultaneamente às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições

²³ Maiores informações em <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/modalidades-1>.

²⁴ Maiores Informações no Título 33 – FE em <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>.

específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, à rede pública e filantrópica de ensino.

Na Resolução nº 59 de 10 de julho de 2013²⁵, o Grupo Gestor do PAA estabeleceu novas regras para essa modalidade. As principais alterações dizem respeito aos limites de valores a serem comercializados pelos agricultores, sendo que estes foram diferenciados da seguinte forma:

“Art. 5º O valor limite para a venda de produtos, no âmbito da CDS, é de R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), por unidade familiar, por ano, independentemente da Unidade Executora.

§ 1º Nas aquisições realizadas por meio de organizações fornecedoras, o limite de participação, por unidade familiar, é de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais).

§ 2º O limite anual, por unidade familiar, quando o acesso for por meio de organizações fornecedoras, será de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) nas aquisições de produtos exclusivamente orgânicos, agroecológicos ou da sociobiodiversidade ou, ainda, nas aquisições em que pelo menos 50% (cinquenta por cento) de beneficiários fornecedores sejam cadastrados no CadÚnico.

§ 3º Os limites definidos neste artigo se aplicam à unidade familiar, independentemente da ocorrência de dupla titularidade ou da existência de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP acessória vinculada à principal.

§ 4º A unidade familiar, individualmente, ou por meio de suas organizações, que comercializar sua produção com mais de uma Unidade Executora na modalidade CDS também será responsável pelo acompanhamento de seu limite de participação anual.” (Resolução nº 59 de 10 de julho de 2013).

Esse novo regramento diferenciou os agricultores familiares que comercializam individualmente, estabelecendo o limite em R\$ 5.500,00 (nas operações com os Estados e municípios) dos que comercializam em grupo R\$ 6.500,00 (Estados, municípios e Conab). Ainda, estabeleceu um limite maior para os agricultores que comercializam produtos orgânicos ou agroecológicos, R\$ 8.000,00, mantendo o acréscimo no preço dos produtos de até 30% em relação aos produtos convencionais. O limite de R\$ 8.000,00 também está disponível para as propostas onde no mínimo 50% dos fornecedores estejam cadastrados no CadÚnico do MDS, proporcionando ao governo um maior controle sobre os beneficiários dos seus Programas assistenciais, principalmente os vinculados ao Programa Brasil Sem

²⁵ Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_07_11_14_46_38_resol.pdf>. Até a data de hoje, 29 de outubro de 2013, o Título 30 do Manual de Operações da Conab não havia sido alterado, permanecendo o limite de aquisição em R\$ 4.800,00.

Miséria²⁶. Além disso, reafirmou a necessidade de inclusão de no mínimo 40 % de mulheres agricultoras familiares nas propostas de participação, a título de incentivo à inclusão produtiva desse segmento.

Como se vê, são diversas as modalidades de execução do PAA, porém conforme Conab (2012) a modalidade CDS representa a maior parte dos recursos executados. Também por esse motivo esse será o instrumento base das análises que serão feitas daqui para diante, principalmente no estudo de caso proposto.

No período de dez anos do PAA foram investidos aproximadamente R\$ 2,8 bilhões, desses, R\$ 1,65 bilhão foram investidos na compra com doação simultânea (CDS). Isso equivale a 59,38% do total investido, demonstrando a importância desta modalidade no contexto geral do PAA. Isso é o que evidencia a Figura abaixo.

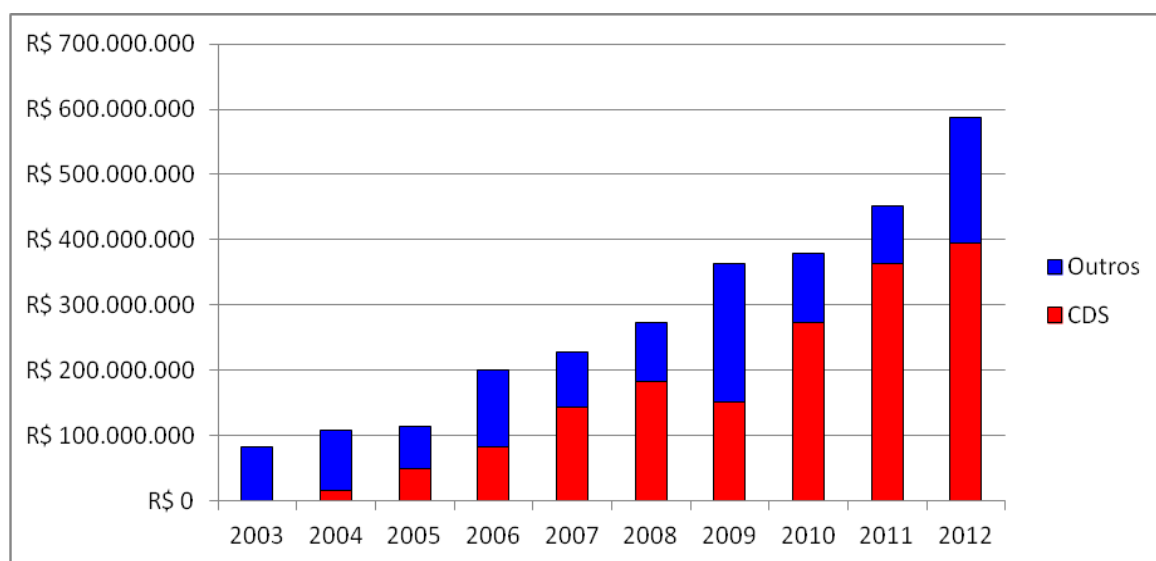


Figura 3 – Gráfico evolutivo comparado dos recursos aplicados no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e da Compra com Doação Simultânea de 2003 a 2012.

Fonte: Conab, 2012 (gráfico elaborado pelo autor).

²⁶ Mesmo com toda a articulação de 10 anos do PFZ, 16 milhões de pessoas ainda permanecem na pobreza extrema (Fonte: Site do MDS), diagnosticada pela dificuldade de acesso a esse público. Mesmo Programas com alta divulgação como o “Bolsa Família”, não se consegue chegar a uma grande parte da população. Nessa lógica que foi criado o “Brasil Sem Miséria” e foram desenvolvidas estratégias como o “Busca Ativa”, criação do Mapa da Pobreza, Mapa Nacional de Oportunidades, entre outras. Mais informações em <http://www.brasilsemmiseria.gov.br>.

Pelos dados disponibilizados no site da Conab, é possível notar ainda uma grande pulverização do acesso à modalidade CDS, distribuído em grande parte do território nacional, como é possível ser visualizado na Figura 4.

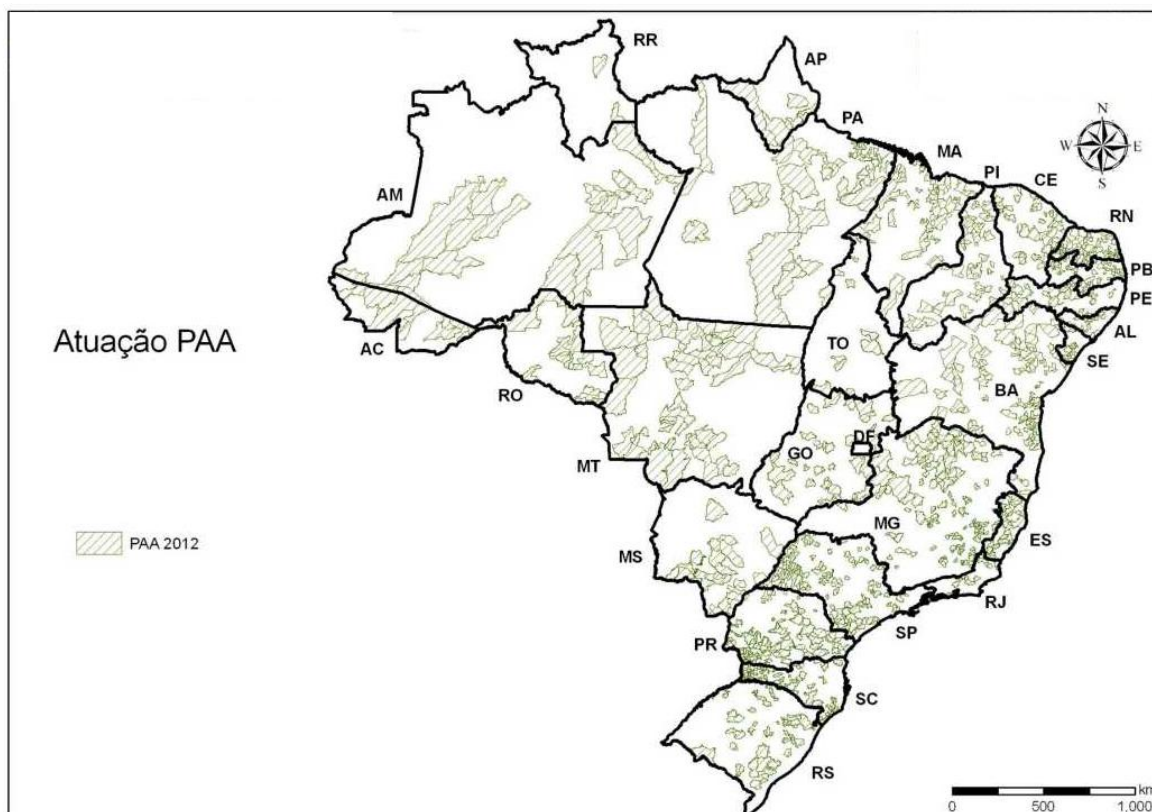


Figura 4 - Mapa do Brasil destacados os municípios onde foram executadas ações da modalidade compra com doação simultânea (CDS) do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA) no ano de 2012.

Fonte: Conab²⁷

A capacidade que a CDS tem em conectar a produção e o consumo, além do fortalecimento das economias locais, o colocam como preferencial aos agricultores familiares que possuem algum tipo de excedente produtivo. Tantos os produtores como os consumidores, passam a ser autoprotégidos no que diz respeito aos meios de subsistência e das necessidades alimentares básicas. Ao mesmo tempo, passam a ficar protegidos das variações de preços e de oferta dos alimentos no âmbito

²⁷ Disponível em <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf>. Acessado em 02.10.2013.

regional, pois o preço do produto é regido pela dinâmica estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA e pela Conab.

É importante destacar ainda, que pela dimensão territorial e pelas mais variadas culturas alimentares, o PAA através da modalidade CDS, adquire uma variedade muito grande de alimentos. Conforme relatório da Conab²⁸, entre 2009 e 2011 foram adquiridos através dos instrumentos do PAA, 431 tipos de produtos diferentes, dos mais variados tipos, gêneros, processados, *in natura*, destacando-se os produtos regionais e típicos das comunidades onde o Programa é desenvolvido. Em 2012, foram 380 tipos diferentes de produtos²⁹.

Mattei (2007), com a aprovação da Lei nº 10.696 de 02 de junho de 2003 (lei que criou o PAA) criou-se um marco jurídico que possibilitou a presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares, contribuindo para a sua viabilidade econômica. Assim, além das aquisições de alimentos pela Lei de Licitações, muitos municípios que aderiram ao PAA em algumas de suas modalidades, passaram a adquirir produtos da agricultura familiar e distribuíram para entidades assistenciais, além de unidades escolares como creches e escolas, com vistas à suplementação da alimentação escolar (TRICHES, 2010).

Portanto, em alguma medida, o PAA passou a ser a referência para a construção da Medida Provisória n.º 455, de 28 de janeiro de 2009, que posteriormente foi transformada na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, e Resolução n.º 38, de 16 de julho do mesmo ano³⁰, que disciplina normativamente as aquisições de gêneros alimentícios para a alimentação escolar. Nessa lei, todo município deve adquirir no mínimo de 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Outro caso de avanço aos mercados institucionais, a modalidade “Compra Institucional”, criada através do Decreto nº 7.775 de 04 de julho de 2012³¹ e

²⁸ Disponível em <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_04_11_14_06_41_produtos_do_paa_comparativo_2009_x_2010_x_2011_\(ds+cd+fe\).pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_04_11_14_06_41_produtos_do_paa_comparativo_2009_x_2010_x_2011_(ds+cd+fe).pdf)> Acessado em: 20.03.2013.

²⁹ Disponível em <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf>. Acessado em 02.10.2013.

³⁰ Toda a legislação do PNAE pode ser acessada no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em: <<http://www.fnde.gov.br/Programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-legislacao>>.

³¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>.

regulamentada pela Resolução nº 50 de 26 de setembro de 2012³², editada pelo Grupo Gestor do PAA. Essa modalidade possibilita que a União, Estados e Municípios realizem aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o atendimento da demanda institucional, como por exemplo, nos presídios, nos hospitais, exército e restaurantes universitários. Na mesma lógica CDS, nessa modalidade há a dispensa de licitação, e assim como ocorre com o PNAE, a aquisição é realizada através de chamadas públicas, que é onde são definidos os critérios de aquisição, prazos, periodicidades e outras informações pertinentes.

Nesse caso, o limite máximo anual é de R\$ 8.000,00 por unidade familiar, independente dos beneficiários fornecedores participarem de outras modalidades do PAA ou mesmo, participarem do PNAE.

Essas modalidades mostram o claro avanço das possibilidades de agricultores familiares comercializarem seus produtos junto ao mercado institucional. Caso um agricultor familiar consiga participar de três modalidades (PAA, PNAE e Compra institucional), por exemplo, conseguirá comercializar um total anual de R\$ 23.500,00 de produtos convencionais. Se forem produtos agroecológicos, esse valor passa para R\$ 25.000,00.

Isso representa um avanço significativo quando se compara a períodos anteriores à política estatal de aquisição de produtos alimentícios dos agricultores familiares.

1.3 Estado da Arte do PAA

Um dos primeiros estudos sobre o tema foi fruto de uma demanda do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no qual Delgado *et. al.*, (2005), apresentam o Programa

³² Parte 1 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/resolucoes-do-grupo-gestor/arquivos/Resolucao%20no%2050%20de%2027%20de%20setembro%20de%202012-pagina%201.pdf>> e Parte 2 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/resolucoes-do-grupo-gestor/arquivos/Resolucao%20no%2050%20de%2027%20de%20setembro%20de%202012-pagina%202.pdf>>.

e avaliam a concepção e operacionalização do mesmo desde a sua criação até aquele ano. Os autores concluem que o principal objetivo do PAA era “construir ações estruturantes³³ de segurança alimentar, conectadas ao fomento da agricultura familiar e à reforma agrária” (p. 20). A sua mais importante inovação, conforme os autores foi a criação de instrumentos de crédito com garantia de compra ao agricultor familiar, conectado este ao público consumidor em situação de insegurança alimentar.

Delgado *et al.* (2005) destacam também que no Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, ficaram acertadas duas diretrizes básicas, sendo a primeira a aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos vindo da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a segunda a disponibilização dessa oferta de alimentos adquiridos para atender a demanda social, criada pelas subvenções ao consumo do PFZ. Dentre os objetivos, os autores destacam três notoriamente claros: institucionalização de um polo de demanda por alimentos no Plano Safra; provisão de subvenções ao consumo de alimentos para as populações em situações de risco e atendimento das populações em risco, mediante ação integrada de política agrícola e de segurança alimentar.

O PAA alcançou, entre outros avanços já citados, resultados interessantes no que diz respeito a uma cadeia de comercialização para a agricultura familiar que não esta vinculada às principais *commodities* da agricultura, ao mercado informal e às feiras de produtores. Proporcionou aos agricultores, além da comercialização do excedente, a garantia da produção para o autoconsumo o que vai ao encontro do propósito inicial de combater à pobreza e à fome. Também proporciona a realocização e um novo sistema agroalimentar que respeita as diversidades locais e culturais.

Para Capistrano *et. al.* (2012), o modelo econômico brasileiro prioriza o desenvolvimento de longas cadeias agroalimentares que envolvem grande quantidade de agentes desde a produção até o consumo final, acarretando em

³³ No Projeto Fome Zero as ações eram divididas em duas: Ações Emergenciais – como doação de cestas de alimentos às populações carentes e Programa de redistribuição de renda. Ações Estruturantes - a) educativas, em relação aos hábitos e práticas alimentares; b) organizativas, para a defesa dos direitos de cidadania; e c) emancipadoras, visando promover a autonomia e não a dependência dos beneficiários.

grandes distâncias percorridas pelos alimentos, altos custos energéticos e desconexão de culturas locais. Este mesmo modelo econômico também implica em um enorme contingente de pessoas em insegurança alimentar e nutricional, certos grupos por estarem excluídos do acesso aos alimentos ou outros, por acessarem alimentos que não atendem padrões mínimos nutricionais. Concluem que:

“Da mesma forma, o encurtamento da cadeia pode aproximar os produtores dos alimentos aos consumidores e, o fluxo destes alimentos, pode construir um espaço onde os indivíduos interam-se com problemas que são alheios a sua vida quotidiana, sejam eles os alimentos em si, os outros indivíduos, as organizações, o meio ambiente, as tecnologias, o Estado, o campo, a cidade, entre outros.” (CAPISTRANO *et. al.*, 2012, p.12).

Para Zimmermann e Ferreira (2008) o PAA contribuiu para a organização e planejamento da oferta de produtos, na produção, na classificação e acondicionamentos e qualidade sanitária dos produtos da agricultura familiar. Ainda, destacam a contribuição no aumento da diversidade e na qualidade dos alimentos oferecidos para a comercialização, influenciando os mesmos fatores sobre a alimentação para o autoconsumo das famílias fornecedoras, resgatando costumes, hábitos e culturas alimentares locais ou regionais.

Obviamente, alguns problemas precisam ser enfrentados, sendo que remuneração dos custos administrativos e logísticos de distribuição de alimentos, atualmente integralmente internalizados pelas associações e Cooperativas, é apontado por Delgado (2012) como um dos pontos que precisam ser encarados pelos gestores do Programa. A inclusão de valores percentuais para cobrirem tais custos já foi debatida pelo Grupo Gestor do PAA, porém não se teve aprovação de uma resolução nesse sentido, afirma o autor.

Por isso que algumas Cooperativas buscam em parceiros locais o auxílio para entregas, coletas, o que proporciona a redução de custos operacionais.

Para Mattei (2007), o PAA é uma política emergencial e estruturante. Para o autor, muitos produtos típicos das unidades familiares de produção tem, a partir do PAA, a possibilidade de serem comercializados localmente contribuindo para a elevação da renda familiar. O autor considera que o volume de produtos comercializados ainda é pequeno, porém entende que a partir das compras institucionais, há capacidade de expansão do Programa à medida que se aumente o

volume dessa produção.

A promoção de formas de acesso dos agricultores familiares aos mercados e atendimento a demandas locais e regionais de alimentos é destacada por Müller *et. al.* (2007) como um dos avanços do PAA.

O estudo de Vieira (2008) conclui que nos casos estudados, a participação no PAA fez com que o número de canais de comercialização diminuísse. A autora conclui que a facilidade de venda ao Programa governamental faz com que os agricultores priorizem-no (garantia de venda, melhor preço em alguns casos ou apenas a certeza da não variação de preços ou alguma outra vantagem correlata, como por exemplo, em casos que a Cooperativa/associação ou outro parceiro realiza coleta dos produtos diretamente na propriedade da família).

Para Vogt (2009), em geral, o processo de comercialização apresenta-se como um dos principais dilemas e desafios da agricultura familiar, sendo que o acesso aos mercados institucionais é um fenômeno recente no país. A autora analisa os efeitos da inserção dos agricultores familiares nos mercados institucionais como redes e indica que a construção social está baseada em estratégias autônomas de acesso aos mercados, de acordo com a realidade dos agentes econômicos envolvidos.

Marinho e Fialho (2012) afirmam que, se incluirmos nessa seara, as políticas públicas de estímulo para a criação dessas redes, fica-se ainda mais carente de teoria e conceituação. Ambas as situações são derivativas da construção social, seja através do incentivo público ou pelos demais atores da cadeia agroalimentar.

1.4 Considerações sobre o capítulo

Como visto acima, o PAA Alimentos percorreu um caminho de dez anos até o presente momento e os ajustes são eminentes em qualquer política pública, principalmente no que diz respeito ao controle e na qualidade dos investimentos de recursos públicos.

O caráter inovador do PAA, principalmente no que tange a dispensa do

processo licitatório para a aquisição dos alimentos da agricultura familiar, com vistas ao atendimento das populações em situação de risco alimentar (insegurança alimentar) desencadeou outros Programas que da mesma forma dispensam a licitação “clássica” vinculada à Lei nº 8.666. O PNAE e o processo de Compra Institucional são os grandes exemplos desse caráter pedagógico que o PAA assumiu.

Ocorre que ambos os Programas utilizam como base para o fornecimento dos alimentos um mesmo público beneficiário fornecedor, os agricultores familiares. Conforme vimos no capítulo a definição desse ator social fez parte de uma longa e profunda discussão acadêmica que, de certa forma, até os dias de hoje não é consensual. O emparelhamento entre o agricultor familiar x camponês, da mesma forma que o pequeno produtor x grande produtor, gera uma disputa que muitas vezes é decidida nos meandros teóricos ou em uma retórica mais elucidativa em relação à outra, ou mais embasada em dados empíricos, mas que não parece ter fim. Também se pode questionar: É preciso ter fim? É preciso homogeneizar ou categorizar esse ou aquele ator social?

Quando o PAA foi lançado e durante os primeiros anos de sua execução, se trabalhava com questões práticas (ou pragmáticas), sendo que os gestores necessitavam viabilizar o Programa e apresentar respostas para a sociedade brasileira através de Programas ou políticas públicas. Em outras palavras, o PAA tinha que dar certo. Para que houvesse uma “padronização conceitual” e uma facilidade na operacionalização, padronizou-se o acesso através da DAP. A consolidação se deu a partir da aprovação da Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Nela se estabelece o conceito de agricultor familiar e para fins de implementação de política pública isso é o que se espera.

Passado alguns anos, conclui-se necessário a revisão de tais práticas. Ora, deve-se discutir o porquê de colocar “na mesma gaveta”, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos tradicionais, mesmo que para cada um deles hajam critérios estabelecidos. Sabidamente, são tipos diferentes; com dinâmica de acesso aos mercados igualmente diferenciadas, com outras relações com a natureza; com aspectos culturais e antropológicos típicos; embora na maioria das vezes se exija condições

produtivas, operacionais e burocráticas uniformes. Isso é uma padronização forçada que obriga muitas vezes ajustarem-se forçosamente as condições exigidas. Como exemplo, em comunidades quilombolas onde as terras são coletivas e para o fornecimento da DAP necessita-se da comprovação da propriedade da terra; ou para pescadores artesanais que possuem uma dinâmica totalmente diferenciada em relação aos outros tipos uniformizados pela lei.

Outro ponto que merece destaque e que foi apontado por Delgado (2012) é a burocratização crescente dos processos para a participação no PAA e nas prestações de contas. As exigências no âmbito da legislação sanitária, por exemplo, tem dificultado o acesso de agroindústrias de pequeno porte ao PAA. Sabe-se da dificuldade de alteração de tais questões, tal colocação é apenas um exemplo de como a burocracia pode alijar o público da participação de políticas públicas relevantes.

No mesmo sentido, as agroindústrias familiares enquadradas juridicamente como Micro Empresa (ME), não podem acessar o PAA, por exemplo, numa clara medida excludente. No Rio Grande do Sul, por exemplo, o governo estadual implantou um Programa de incentivo a pequenas agroindústrias familiares e um selo identificando tal condição, o “Sabor Gaúcho”. Diversos agricultores familiares foram incentivados a criarem pequenas agroindústrias para agregarem valor aos seus produtos e, muitas vezes, a Figura jurídica utilizada foi a ME.

Pela experiência vivida na execução do PAA via Conab aqui no RS, pode-se afirmar que uma grande quantidade dessas agroindústrias nunca acessaram o PAA de forma direta. Podem ter em algum momento prestado serviços para Cooperativas e associações que executaram propostas no Programa.

Além disso, a necessidade comprovação de origem de produto para aquisição de produtos processados também restringe a participação de agricultores que estão à margem do sistema agroalimentar dominante, que não possuem talão do produtor, por exemplo, ou que não participem do circuito convencional de produção-beneficiamento-comercialização. Talvez seja necessário à flexibilização das legislações específicas, na mesma linha do Programa Brasil Sem Miséria, fazendo-se necessário a inclusão daqueles que estão à margem do sistema e que não possuem alternativas. A chamada “busca ativa” deve ser também através da criação

de situações especiais que diferencie os beneficiários fornecedores nos Programa específicos para esse fim, como o PAA e o PNAE.

Triches (2010), nessa mesma perspectiva, avalia que o PNAE apresentar-se como um grande potencial para ser utilizado como uma política de caráter estruturante, partindo do princípio de que, ao adquirir os gêneros alimentícios de agricultores locais, construir-se-ia um novo nicho de mercado para a pequena agricultura. Isso contribuiria para o fomento de empregos e trabalho no meio rural, diminuição do êxodo e, também, da pobreza rural e urbana. Também, ao localizar as compras, incentivar-se-ia o consumo sustentável ao conectá-lo à produção de alimentos locais, trazendo benefícios ao ambiente e à saúde dos consumidores.

Caracterizando-se o PAA como um novo sistema agroalimentar realocado, identificam-se algumas características apontadas pela Figura. Ele é integrado, conecta-se e cria sinergias entre uma grande variedade de questões, trabalhando os objetivos da sustentabilidade e domínios públicos que estão direta ou indiretamente relacionados à alimentação. É territorial de uma forma dupla, pois se baseia e contribui para uma regionalização da economia alimentar através de relações produtor-consumidor espacialmente vinculado e que incluem “especificidades regionais, normas sociais, tradições culturais e demais questões relacionadas aos alimentos, inclusive com a estrutura agrária do meio rural” (Wiskerke, 2010, p.14).

As reflexões trazidas até o momento encontram suporte no estudo de Wiskerke (2010), um novo modo de governança alimentar é integrada e territorial, onde governos, mercado e sociedade, possuem papéis claros e o alimento não é apenas o produto, mas sim todos os elementos constitutivos que o rodeiam (conforme Figura 5). As discussões sobre sistema agroalimentar realocado será retomada no próximo capítulo. No entanto, desde já faz-se uso deste entendimento para refletir sobre o PAA. Outra contribuição importante do autor é que o mercado não está solto, livre, mas sim constituinte de um sistema social que envolve toda a sociedade, e portanto, sofre pressões e interferência desse sistema.

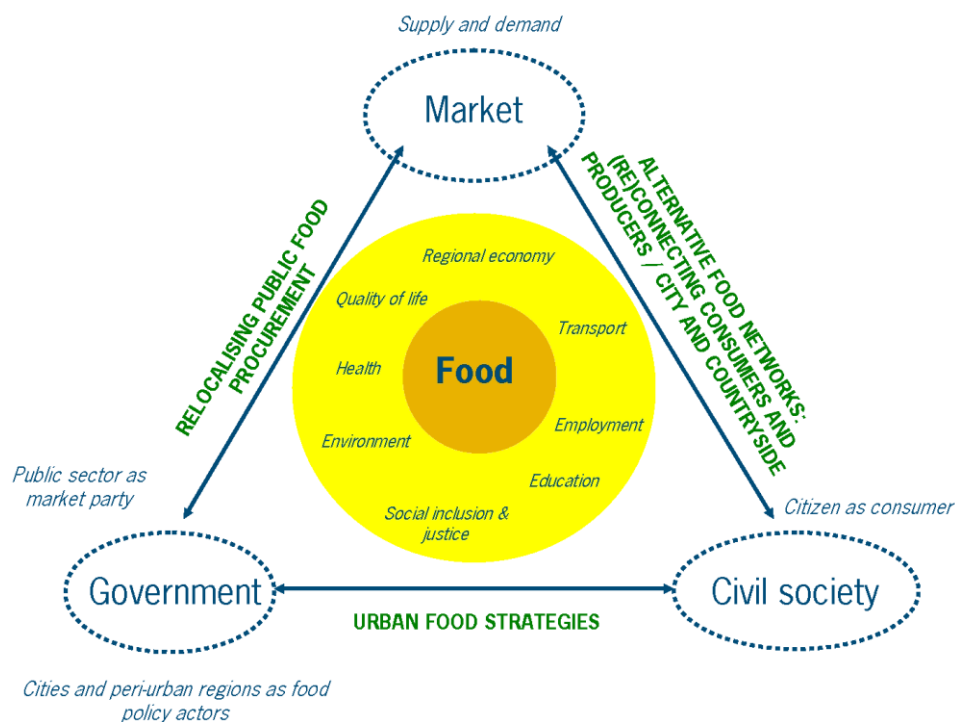


Figura 5 - O modo integrado e territorial da governança de alimentos.

Fonte: Wiskerke (2010).

Destaca-se, da mesma forma, a contribuição de Morgan (2007) que salienta três condições para transformar as políticas públicas mais efetivas: (1) o aumento de recursos alocados para os Programas, (2) o conjunto de práticas para implementar as reformas e (3) a participação social. Esses três aspectos levam, em um primeiro momento, a problematizar a execução das políticas públicas, com destaque para o PAA que é foco desta pesquisa.

Por fim, os valores orçamentários executados e os disponibilizados para o ano de 2013, para os CDS/PAA, não deixam dúvida de que a comercialização dos produtos da agricultura familiar ganhou um forte direcionamento: o mercado institucional. Isso será positivo se as organizações representativas deste setor entenderam o caráter que tais compras têm e que mesmo que distante, há um limite. Aproveitar-se dessa experiência para expandir a capacidade de diálogo e entendimento do mercado como construção social, é o desafio para os próximos anos.

Outro resultado refere-se à compreensão que os agricultores familiares passam a ter do mercado. As dinâmicas de preço, a composição dos custos, a necessidade de qualidade e do próprio planejamento para que novas oportunidades passem a surgir com o firmamento de contratos de fornecimento para pequenos mercados ou redes locais de varejo. Além disso, a preservação de hábitos e costumes regionais, tendo em vista que não existe um pacote ou cestas de produtos únicos, sendo que cada local adapta à sua realidade, aos seus produtos e ao seu consumo.

Neste sentido, propõe-se uma reflexão sobre a necessidade de se aproximar o PAA das características diferenciais do público fornecedor, possibilitando um incremento de qualidade da política pública, agregando-se novos conceitos, modelos e discussões, como os que serão vistos no próximo capítulo.

2 CONSTRUÇÃO SOCIAL DE MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Ferreira (2004) define mercado como um lugar onde se comercializam gêneros de qualquer espécie; situação onde compradores e vendedores entram em contato.

Uma definição bem mais complexa, Berthoud (2000) apresenta a distinção entre mercado lugar e mercado princípio, desconsiderando os autores que atribuem o mercado como um componente constitutivo da condição humana, tal como a afirmação “há propensão na natureza humana de trocar, permutar e intercambiar uma coisa por outra”, ou seja, como algo natural. Mercado como lugar, para o autor, é um fenômeno limitado, localizado, que se destaca claramente na vida cotidiana. Nesse espaço os homens estariam livres para agirem conforme seus interesses e, muitas vezes, despidos de valores morais e humanos. Na outra ponta está o mercado como princípio, transformado em um valor universal, que se autorregula, muito próximo dos princípios da economia liberal.

O autor afirma que há quase que um conformismo ideológico, onde quase todas as teorias de desenvolvimento têm, implícita, a premissa do mercado, potencializada pelo lema da globalização e pela busca sem fim do desenvolvimento econômico. Esta busca pelo desenvolvimento econômico autônomo de um povo subdesenvolvido, não é compatível com a manutenção de seus costumes e códigos morais, exige uma desorganização social, sofrimento e transtorno, sendo estes o preço a ser pago para se alcançar o desenvolvimento (BERTHOUD, 2000, p. 135-136, apud SADIE, 1960).

Já para Raud-Mattedi (2005a) a relação mercantil gera um laço social mesmo sem passar por relações pessoais íntimas, na medida em que esse laço não se esgota no único ato da troca, mas se enraíza e participa do processo de reprodução das instituições sociais.

2.1 Construção Social de Mercados – Aproximação Teórica

Polanyi (2000) caracteriza o surgimento do que ele chama de “Sociedade de Mercado”, baseada na auto regulação, no lucro e no livre comércio, na Inglaterra da revolução industrial. A motivação do lucro superou, nesse momento, a motivação da subsistência da “Sociedade Primitiva”. A renda passaria a ser derivada de algum tipo de venda de bens (nesse caso incluiu-se como bem, a terra e o trabalho).

“A Revolução Industrial foi apenas o começo de uma revolução tão extrema e radical quanto as que sempre inflamavam as mentes dos sectários, porém o novo credo era totalmente materialista, e acreditava que todos os problemas humanos poderiam ser resolvidos com o dado de uma quantidade ilimitada de bens materiais” (POLANYI, 2000, p. 58).

Polanyi assume uma postura crítica à economia neoclássica e entende mercados como complexos institucionais construídos historicamente e não uma teoria abstrata, ou uma instituição “fechada e dura” como a teoria econômica neoclássica afirmava.

Polanyi (1976) procura determinar o significado do termo econômico para o uso nas ciências sociais e inicia diferenciando o significado real do significado formal.

“O significado real deriva da dependência em que se encontra o homem com respeito a natureza e seus semelhantes para conseguir o sustento. Se refere ao intercâmbio com o entorno natural e social à medida que esta atividade lhe proporciona os meios para satisfazer as necessidades materiais. O significado formal deriva do caráter lógico da relação meio – fins, evidentes em palavras como economização. Se refere a eleição entre usos diferentes do meios, dada a insuficiência destes meios, a eleição entre utilizações alternativas de recursos escassos. Se chamamos de lógica da ação racional as normas que regem esta eleição de meios, podemos designar a esta variante de lógica como termo improvisado de economia formal” (p. 289).

O autor propõe essa divisão, pois entende que somente o significado real pode dar sustentação para os estudos econômicos das ciências sociais. Afirma que há uma ingênua confusão dos significados, geralmente proporcionada pela fusão

dos termos subsistência e escassez. A organização de atividades relacionadas ao sustento humano consistiu na economia baseada em um sistema de mercados criadores de preços, ou mercados tradicionais. Isso se deu, principalmente, porque os participantes do sistema tinham que fazer eleições de prioridades devido a baixa disponibilidade de recursos tornando fácil para se reduzir o sistema para o significado formal apenas. O autor afirma que Durkheim aceitou a fusão dos conceitos como um fato objetivo, mas que Weber não percebeu a importância da distinção dos termos para a análise sociológica.

Para Raud-Mattedi (2005a) analisando a construção social de mercados em Durkheim e em Weber, destaca que ambos os autores clássicos já realizavam uma análise sociológica do mercado com base em uma “dimensão socializadora da relação mercantil”. Afirma que, a partir de análise destes autores, a dimensão socializadora “não decorre obrigatoriamente das relações pessoais, mas do fato de que, no quadro da troca mercantil, atores econômicos não levam em conta somente seus interesses próprios, mas também o contexto institucional” (p. 138).

Raud-Mattedi (2005b, apud GRANOVETTER, 2000), “instituições são conjuntos mais complexos de ações individuais que remetem frequentemente à ideia de que é assim que as coisas devem ser feitas”. Na noção de instituição, para a autora, estão “embutidas” as dimensões de regularidade e normatividade.

Criticando o funcionalismo da visão da nova economia institucional, Granovetter (2007) afirma que as instituições resultam da agregação das ações individuais, portanto para este autor instituições são construções sociais, aproximando-se de Polanyi.

Polanyi (2000) estabelece quatro instituições nas quais a civilização do século XIX estavam firmadas, entre elas estaria o mercado auto regulável. Porém afirma:

“A nossa tese é que a ideia de um mercado auto-regulável implicava uma rematada utopia. Uma tal instituição não poderia existir em qualquer tempo sem aniquilar a substância humana e natural da sociedade; ela teria destruído fisicamente o homem e transformado seu ambiente num deserto” (Polanyi, 2000, p.18).

Fligstein (2001) considera mercados como construções sociais e, como tais, dependentes de contextos políticos e sociais, onde os agentes em interação em

determinado campo organizacional não podem ser estudados atomisticamente, pois o mercado é uma construção social em que todos agentes atuam permanentemente na busca de alcançar seus objetivos estratégicos.

Wilkinson (2008) demonstra que estratégias de reconhecimento (identidade, território) e de redistribuição (terra, comércio) podem reforçar e evitar os perigos da marginalização e apropriação desses fatores pelos atores agroalimentares dominantes, propondo, em última análise, uma ruptura no modelo de integração agroindustrial com produção familiar. A partir da lógica da agricultura familiar, apresenta um debate diferenciado sobre o entendimento de mercado para essa categoria analítica. Entende que após a expansão das cadeias produtivas através dos grandes complexos agroindustriais e principalmente da escala produtiva, em que pese todo o esforço acadêmico e público para se criar a figura de “agricultor familiar”, a figura do pequeno produtor voltou à cena e juntamente com ele as características da produção artesanal. Esse retorno conceitual observado pelo autor é uma grande estratégia de mercado desde que sejam adotadas garantias de qualidade e circuitos alternativos de distribuição, seja através de circuitos curtos, comércio justo (*Fair Trade*) ou mercados locais (*delicatessens*). Além de apresentar o conceito de mercado, o autor destaca os conceitos de *embeddedness* e construção social, identificando a maneira com que as qualidades especiais podem fazer com que certos produtos concorram de maneira mais competitiva com produtos “convencionais” (grifo nosso) em mercados extra-regionais, nacionais e até globais.(p. 101-102).

O significado de “*embeddedness*” foi trabalhado amplamente por Granovetter (1985). A tradução dessa palavra ainda gera alguns conflitos entre os pesquisadores brasileiros, pois além de se traduzir procurasse uma interpretação do entendimento que o próprio autor tem sobre o tema. No artigo publicado em português pela Fundação Getúlio Vargas, em 2007, o próprio Granovetter esclarece o quer dizer com “*embeddedness*” quando afirma que o “artigo trata da imersão do comportamento econômico” (GRANOVETTER, 2007, p. 3). Aprofundando um pouco mais, o autor afirma que a visão dos sociólogos, cientistas políticos e antropólogos, principalmente, é que o comportamento econômico estaria imerso nas relações sociais, interpretando a economia como diferenciada e separada da sociedade cada

vez mais por conta de cálculos racionais e de ganho individual. Por vezes chega a se argumentar que “a situação tradicional foi invertida: em vez de a vida econômica estar submersa nas relações sociais, essas relações se tornaram um epifenômeno do mercado”. (GRANOVETTER, 2007, p. 3).

Porém o autor afirma que:

“O nível de imersão do comportamento econômico é mais baixo em sociedades não reguladas pelo mercado do que o sustentado pelos substantivistas e teóricos do desenvolvimento, e que esse nível mudou menos com o processo de modernização do que esses autores defendem; mas sustento também que esse nível sempre foi e continua a ser o mais substancial do que o considerado pelos formalistas e economistas”. (GRANOVETTER, 2007, p. 4).

O autor critica ainda as visões subsocializada e supersocializada da ação humana na sociologia e na economia, pois para ele, em ambos os casos, trabalha-se com uma concepção de que as ações e decisões são conduzidas por atores atomizados. Para uma análise proveitosa, deve-se evitar a atomização, a super e a subsocialização, pois “as decisões dos atores não são atomizadas, não estão fora do contexto social, ao contrário, estão imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais” (GRANOVETTER, 2007, p. 9).

Na mesma linha, a interpretação dada por Raud-Mattedi (2005b) sobre a teoria de Granovetter, a autora argumenta que as ações dos atores sociais são condicionadas pelo seu pertencimento às redes de relações interpessoais e o mercado, portanto, não consiste num livre jogo de forças abstratas, a oferta e a procura, entre atores atomizados e anônimos, mas um conjunto de ações estreitas imbricadas em redes concretas de relações sociais. As ações dos indivíduos estão imersas em sistemas concretos de relações sociais, o que se pode considerar menos autonomia e mais institucionalizada. A tese de Granovetter, portanto, demonstra que cada vez mais o comportamento econômico encontra-se imerso em relações interpessoais.

Em Polanyi (1976) a economia é uma atividade institucionalizada de interação entre o homem e seu entorno que garante os meios materiais para satisfazer suas necessidades e, reduzida a uma interação mecânica, biológica e psicológica, a atividade econômica não poderia ser uma realidade histórica. Destaca o autor:

“A economia humana, pois, está integrada e submergida em instituições de tipo econômico e extra econômico. A inclusão desta última é vital. Com efeito, a religião ou o governo podem ser tão importantes para a estrutura e funcionamento da economia como instituições monetárias ou as disponibilidades de ferramenta e máquina que simplifiquem o trabalho” (p.295).

O comércio, assim como o dinheiro formam a armação conceitual do mercado da economia clássica, juntamente com o movimento de bens nas duas direções. Esse acúmulo termina sendo o de criar um estereótipo de economia de lugares, onde há comércio, há dinheiro, há mercado (POLANYI, 1976, p. 313). Porém, mais adiante na construção teórica, o autor desfaz essa visão de que mercado é local de intercâmbio, apenas. Ele entende que onde há intercâmbios, há equivalências que nem sempre são dinheiro. Essas equivalências podem ser negociadas ou construídas por elementos funcionais, como segue:

“Finalmente, há elementos que chamamos funcionais. Normalmente ocorrem fora dos mercados e das instituições do mercado, mas eles aparecem junto com ofertantes ou demandantes e podem modelar as instituições de uma forma que pode ter grande significado prático. Entre esses elementos funcionais poderia citar a localização geográfica, os produtos trocados, os costumes e as leis. Esta diversidade de mercados e instituições do mercado permaneceu obscurecida em época recente, em nome do conceito formal de um mecanismo oferta--demanda-preço” (p.313).

Polanyi afirma, ainda, no mesmo texto, que preço é a definição das relações quantitativas entre produtos de diferentes tipos, sendo uma forma de equivalência característica da economia e dos mercados formais. Porém, o autor acredita que o sistema de preços pode conter diferentes pesos ou equivalências e ter uma história institucional própria nos termos diferentes dos que influenciaram a sua formação.

Essa diferenciação entre economia real e economia formal, assim como elementos funcionais que ocorrem a margem dos mercados tradicionais é que considera-se importante na justificativa teórica do presente texto. Agregado a isso, as noções de confiança e qualidade, as quais serão debatidas na sequência, são os principais elementos constitutivos da Teoria da Construção Social de Mercados (CSM).

2.1.1 O consumo, o alimento e a qualidade

A criação de necessidade é algo inerente ao homem, seja esta necessidade do campo material ou espiritual, por exemplo. A condição humana é a de dependência de bens, materiais e serviços, porém a necessidade como norma é algo mais recente.

A verdadeira necessidade humana é a alimentação. O restante é de acordo com a cultura de cada local, de cada povo. Porém, o sistema dominante criou a necessidade de se ter necessidades através de estímulos e estratégias de consumo.

Goodman e Dupuis (2002) apontam para uma crescente e nova tendência de consumo diferenciado de alimentos, orientado para uma dieta saudável e a redescoberta das cozinhas tradicionais. Para os autores, “o consumo tem sido negligenciado, sub-teorizado, tratados como uma categoria exógena estrutural, e concedeu 'agência', ou poder de transformação” apenas para os economicistas, nos termos abstratos de demanda. Nestas análises, citando Appadurai (1986), demonstram “que o consumo surge como privado, atômico e passivo, e não como 'eminente social, relacional e ativo’”. Afirmam, ainda, que embora os consumidores não tenham a capacidade revolucionária da classe operária, esse grupo tem a capacidade de definir parâmetros como os direitos e obrigações que regem o processo.

Para Kjaernes *et. al.* (2007 apud GAGNIER, 2000; WINCH, 2006), o entendimento dominante sobre o termo “consumidor” deriva da economia neoclássica, caracterizando-o como soberano, indivíduos autônomos para escolher os itens de acordo com um cronograma, uma preferência que reflete utilidade pessoal com estimado valor de troca.

Até pouco tempo, a questão do consumo e do consumidor de alimentos era uma questão absolutamente fora dos interesses dos estudos rurais. Após a divulgação de alguns escândalos alimentares (principalmente vinculados à contaminação de alimentos, como o caso da Síndrome da Vaca Louca - Bovine Spongiform Encephalopathy / BSE), a questão alimentar ganhou maior relevância.

Segundo Goodman (2003), há um movimento em direção a uma reivindicação dos consumidores por maior qualidade dos alimentos, envolvendo aspectos

nutricionais, relativos à saúde, meio ambiente, prazer e autenticidade. Usualmente se questiona: que tipo de relação os produtos “diferenciados” devem ter com o mercado consumidor? Uma das grandes dificuldades é de se mensurar os ganhos ambientais, sociais e econômicos, por exemplo.

Essa multidimensão da qualidade é trabalhada por Allaire (2013). No texto são apresentadas diversas dimensões como preparação, higiene, frescor, capacidade nutricional e saúde, bem como implicações sociais, ambientais e ecológicas no que diz respeito à produção, ao processamento e a distribuição destes alimentos. O autor classifica qualidade como instituições e as divide da seguinte forma: i)- qualidades corpóreas ou intrínsecas: controladas por técnicos e normas; ii)- qualidades imateriais: controladas por sinais, geralmente, direito de propriedade intelectual (individual ou coletivo) e; iii)- qualidade intangível: determinada a partir de movimentos sociais. Assim, afirma o autor:

“A virada para qualidade salienta estratégias que diferem da forma industrial de adicionar serviço à produtos (produtos alimentares preparados), não só através da integração de valores sociais, morais e sagrados em concepções holísticas de qualidade, mas também na transformação das estruturas de governança de mercado e de qualidade hierárquicas. Hoje, por sua vez, não se limita às 'redes alternativas'; a diferenciação de alimentos dos padrões de qualidade concerne todo o sistema de produção de alimentos e disposição, que inclui o desenvolvimento de serviços de alimentação e híbridos de serviço do produto. Estratégias profissionais, industrial e pública que desenvolvem Programas de qualidade e rótulos indicam a generalidade do problema”. (p.82).

As considerações de Hendrickson e Heffernan (2002) analisam o tipo de poder que reside no moderno sistema agroalimentar que está situado nas corporações globais, as quais se utilizam de diversas artimanhas para desafiar o poder dos recursos materiais e culturais nas esferas econômicas e políticas. Este círculo alimentar acredita em sua própria agência, e que no nível local o controle do Estado é reduzido.

Em Goodman (2003), a virada para a qualidade parte de um movimento da indústria, fortemente padronizadas na qualidade e a lógica da produção de mercadorias em massa, impessoal, para um mundo pessoal, doméstico, onde as qualidades se integram a confiança, a tradição e têm ponto de apoio mais

diferenciado, localizado, produtos 'ecológicos' e formas de organização econômica. Destacam-se princípios de enraizamento, confiança, lugar e suas variantes, que continuam como as pedras de toque conceitual, no serviço de análises empiricamente fundamentadas de práticas alternativas de alimentos e os mecanismos institucionais de governança rural e da política.

Para Kjaernes *et. al.* (2007), a desconfiança é vista como resultado do aumento da reflexividade sobre a importância da qualidade dos alimentos para a humanidade. Na obra, os autores tratam a confiança “como uma propriedade da organização coletiva das relações sociais, como parte dos processos de institucionalização” (p. 8). Essa institucionalização é entendida como organizações formais, empresas, regras legais ou contratuais, entidades informais estáveis, famílias e interações organizadas, compras governamentais e as relações dos cidadãos com o Estado.

Para Ilbery *et. al.* (2005), uma questão chave para a aproximação do produtor com o consumidor ou para se justificar a realocação agroalimentar é a diferenciação de produtos daqueles considerados convencionais e, além disso, o produto precisa ser reconhecido, destacado e comercializado através de processos de acreditação e rotulagem. São três os ingredientes essenciais para a construção dessa diferenciação: o produto, o processo e o lugar (PPP – *Product, Process and Place*). O autor agrupa essas categorias em duas lógicas.

A primeira é a *lógica do desenvolvimento territorial*, como esquemas de intervenção, concentrando-se principalmente sobre as relações entre produtos e locais, este é essencialmente motivado por um desejo de desenvolver mercados para produtos com origens distintas, a fim de proteger os meios de vida, construir a identidade territorial e a coesão da comunidade, por exemplo, o autor cita as denominações de origem controlada, indicações geográficas de procedência, denominação de origem protegida ou os selos de produtos locais ou regionais.

A segunda é a *lógica do raciocínio crítico*, voltadas a esquemas como uma forma de oposição, sendo que os rótulos utilizados chamam a atenção às questões ambientais, sociais e de distribuição de processos associados a produtos específicos, e para afastá-los das consequências negativas de padronização do produto, marketing de massa, degradação do meio ambiente, saúde. Como

exemplo, o autor cita o movimento por alimentos orgânicos, os grupos contra os organismos geneticamente modificados (OGMs) e o movimento *Slow Food*³⁴.

Pelo que se apresenta, em ambos os casos, há uma ação de movimentos organizados, seja por parte dos produtores que defendem seus interesses buscando proteção para os produtos locais, através dos selos de garantia de procedência, ou dos consumidores que exigem produtos com melhor qualidade ou ao menos que as características principais sejam expostas nos rótulos para que a livre escolha racional seja possível.

Essa realidade é muito presente em países centrais da Europa, Estados Unidos e Canadá porém ainda recente na América Latina e Brasil.

2.2 O Estado na dinâmica da Construção Social de Mercados

A presença do Estado na execução ou controle de qualquer política pública pode ser fomentadora ou obstaculizadora, tendo em vista que, em geral, o Estado pode agir através de forças reguladoras ou como investidor/incentivador de novas políticas públicas. Mesmo nos períodos em que se defendia a mínima intervenção (defendida ferrenhamente pelos neoliberais), o Estado agia para ao menos garantir acordos de livre comércio e estabelecer os marcos legais, diferenciando as suas relações com objetivos específicos para cada caso (abertura ou proteção).

Por exemplo, Starr (2010, apud MELUCCI, 1989) considera que "estilos de vida alternativos" não devem ser interpretados como marginais ou residuais, mas como a resposta adequada às novas formas de controle que já não correspondem exclusivamente à ação do Estado.

Confrontando as discussões de lugar e o papel do Estado, Feagan (2007) apoia-se nas contribuições de Harvey (1996), que percebe as relações de espaço-tempo como uma reestruturação dramática e que o "lugar" está sob domínio do

³⁴ O *Slow Food* foi criado em 1989 em resposta a padronização proporcionada pelo *Fast Food*, ao possível desaparecimento da culinária tradicional, ao desinteresse pela alimentação (procedência, processos de transformação), afirmando que as nossas escolhas podem mudar o mundo. Para outras informações <<http://www.slowfoodbrasil.com>>.

capital e da reconstrução social vulnerável à mobilidade deste capital. Isso decorre, principalmente, pela usurpação do papel do Estado-Nação e da comunidade.

No que tange à alimentação, o papel do Estado para o moderno sistema agroalimentar restringe-se à regulação e à regulamentação, principalmente no que diz respeito a normas sanitárias com vistas, além da redução de contaminantes e dos riscos alimentares, a uma “standardização” dos produtos. No Brasil, mais recentemente, temos o exemplo da regulamentação dos produtos orgânicos, quando o Estado brasileiro criou sistemas de certificação e acreditação acerca destes produtos. O contrário ocorre com as outras discussões acerca dos sistemas agroalimentares, como por exemplo, o comércio justo (Fair Trade), onde as articulações e negociações ocorrem entre empresas vendedoras, certificadoras e empresas compradoras.

Fligstein (2001) afirma que os Estados modernos de economia capitalista criaram as condições institucionais para que os mercados se tornassem estáveis.

Para Lang (2010) as discussões sobre alimentação são complexas, pois o termo abrange muitos valores. A entrega de alimentos, por exemplo, pode ser moldada por objetivos sociais mais amplos do que objetivos convencionais, sendo que o termo “entrega”, adquiriu um sentido mercantil. Porém, aproximando a discussão para o nosso tema, poderíamos utilizar essa abordagem para os processos de doação de alimentos através da compra com doação simultânea no PAA. Nesse caso o papel do Estado estaria, além de atender às populações em situação de vulnerabilidade alimentar, reconectando o produtor e o consumidor, aproximando a cadeia agroalimentar, atribuindo sentido para o alimento, nas palavras de Lang, atribuindo “valores éticos aos alimentos” (relação com a natureza, gasto energético, emissão de poluente para ser produzido, tipo de transporte utilizado, entre outros).

Essa dimensão de participação estatal e do setor público é crescente quando se pensa em sistemas agroalimentares alternativos, conforme afirma Wiskerke (2010), citando Morgam (2006) e Morgam e Sonino (2008). Por realocar a aquisição de alimentos do setor público ecologizado e moralizante, através de hospitais, escolas e presídios, por exemplo, o Estado tem a capacidade de atingir objetivos sustentáveis, de fornecer refeições nutritivas para os pacientes, crianças

em idade escolar e presidiários, aumentando os empregos no âmbito regional no setor de alimentos, reduzindo o trânsito de alimentos e as emissões de CO².

A formulação de políticas públicas ou a agregação a elas de valores éticos dos alimentos, noções de realocação agroalimentar, de ecologização dos processos se fazem necessárias.

Watts *et. al.* (2005) apontam que as consequências econômicas de uma expansão de novos sistemas alternativos de fornecimento de alimentos também podem fomentar debates sobre o uso de alimentos locais como uma ferramenta de política econômica espacial, e que os elaboradores de políticas estão começando a investigar o desenvolvimento econômico potencial do setor de alimentos local.

2.3 Considerações sobre o capítulo

Buscou-se, no decorrer do capítulo, estabelecer a instituição “mercado” como um espaço de resistência ao moderno sistema agroalimentar e à globalização, mas também o lugar onde há a produção e/ou onde o processo é realizado, geograficamente referenciado e socialmente construído.

Deve-se agregar uma identidade social que se aproxima ao conceito de comunidade, diferenciando ainda mais o produto, a partir de uma imersão sociológica ou antropológica do produto e do processo, nos termos que Granovetter (1985) propôs em sua teoria do “embeddedness” e de Ilbery (2005) através da dimensões do PPP.

O desafio para a sociologia de mercado é desvendar os padrões de interação e intervenção social na cadeia agroalimentar, estabelecer a participação do Estado nesse novo arranjo, apresentar e fomentar os temas referentes à multidimensão da qualidade e de como todo esse arcabouço pode contribuir para a viabilização econômica das Cooperativas de pequenos e médios agricultores.

Uma dificuldade quando se pensa sistemas alternativos de produção e comercialização agroalimentar é que eles estão geralmente fundamentados em uma lógica diferente e incorporam aos produtos outros valores que não apenas valores

econômicos, como afirma Wiskerke (2010). Apoiado em diversos pesquisadores sobre o tema, o autor destaca questões referentes à definição diferenciada de qualidade (multidimensão da qualidade), diferentes sistemas de cultivo ou processo tradicionais (questões culturais), cadeias mais curtas, como forma de se criar confiança nos consumidores.

Os agentes desse moderno sistema agroalimentar não desconsideram o consumidor. Porém, este consumidor deve ser padronizados conforme “standards”, sendo a diferenciação prejudicial para a expansão do modelo majoritário.

Uma importante questão política gira em torno de o que poderia ser feito para evitar alguns dos custos da logística alimentar (*Food Miles*) através da adoção de métodos mais sustentáveis de produção de alimentos, os sistemas alimentares relocizados e Programas e políticas públicas com vistas ao incentivo à redução da circulação de alimentos. Ainda, através de redução de impostos, incentivos fiscais ou mecanismos de regulação, o Estado poderia estar diminuindo a necessidade de circulação de alimentos e aumentando as externalidades positivas ocasionadas por medidas desse tipo.

As argumentações de Wiskerke (2010) corroboram muito com o tema tratado, principalmente quando o autor afirma que estratégias de aquisições públicas de alimentos, quando são bem sucedidas e em combinação com redes alimentares regionais, podem servir como blocos de construção ou mesmo iniciadores de uma estratégia alimentar urbana integrada e territorial. Podem, no entendimento do autor, estimular o desenvolvimento de práticas de compras públicas sustentáveis de alimentos.

O PAA é uma política de realocização agroalimentar, porém sem este destaque nas discussões e no escopo de seus marcos legais. O incentivo que os governos poderiam discutir junto aos sistemas alternativos de produção agroalimentar, como por exemplo, a desoneração fiscal para produtos locais, o que já ocorre no PAA, à medida que os produtos para esse fim são isentos de ICMS e o INSS dos produtores é ressarcido.

O campo de análise dos mercados institucionais é sustentado por abordagens da sociologia e da economia e deve-se compreender que tratamos de mercados fechados (mercados protegidos pelo Estado). Nesse sentido, o processo econômico

ocorre pela interação, no primeiro momento, forçada pelas normas e regras do Programa, que, porém, não deixam de ser relações sociais e materiais, sendo este mercado protegido, criado através do PAA, caracterizado por um fenômeno sócio-político-econômico.

A focalização de políticas públicas existentes, como o PAA e PNAE, além do debate e surgimento de outras, como a organização dos sistemas de certificação, acreditação, rotulagem de produtos de origem local, poderia ser uma das discussões a serem intensificadas no âmbito dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, com vistas à preservação da diversidade cultural alimentar do Brasil e para a própria potencialização das políticas públicas.

Através das políticas públicas são criados elos, pontes entre pessoas e instituições e essas relações repousam sobre o pressuposto de que as pontes locais e laços fracos não só representam oportunidades para a ocorrência de fenômenos coesos, mas que eles realmente promovem a ocorrência desses fenômenos (GRANOVETTER, 1983, p. 16).

É patente a presença de inovações e energias criativas, observadas no PAA, no amplo espectro das realidades regionais dos agricultores familiares brasileiros. Desde os bancos de sementes “crioulas” até o resgate de culturas alimentares das etnias, clamam por ações de desenvolvimento, em modelo distinto do padrão da economia do agronegócio. Falta para o PAA a integração de novos enfoques para promover a ação de desenvolvimento como um todo, além do combate à fome e à inserção dos agricultores familiares nos mercados institucionais, e isso não pode ser desprezado.

O debate da realocização agroalimentar, da identificação de procedência, a agregação de valores intangíveis, a valorização dos circuitos curtos e projetos locais, acreditados pela política pública, poderão ser “os novos” enfoques a serem agregados à essa promissora política pública.

3 METODOLOGIA

No decorrer deste capítulo, apresentar-se-á os aspectos metodológicos da pesquisa, destacando os atores envolvidos, caracterizando-os com vistas ao entendimento dos seus papéis diante da execução do PAA.

A opção de se trabalhar com pesquisa social, obviamente, é exclusiva do autor. Ademais, cabe também ao autor, a escolha dos métodos e das ferramentas para que a sua pesquisa seja autêntica, relevante socialmente e válida cientificamente. Não se pode e não se quer legitimar atos ou políticas de governos, mesmo que a neutralidade da pesquisa seja altamente utópica. Pretende-se adotar uma postura crítica, com o verdadeiro interesse de contribuir para o avanço no campo das políticas públicas, mais especificamente, com o PAA.

Para se encontrar algumas respostas, optou-se pela realização de uma pesquisa quali-quantitativa a partir de um estudo de caso. Foi utilizada a triangulação de métodos sendo estes: análise de documentos secundários, entrevistas semi-estruturadas com perguntas abertas e a observação direta.

Para Minayo (2012), a pesquisa qualitativa responde por questões muito particulares, atentando para um nível de realidade que nem sempre pode ser quantificado, como significados, motivos, aspirações, crença valores e atitudes.

Flick (2009) destaca as pesquisas qualitativas como relevantes para o estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas da vida.

“A pesquisa está cada vez mais obrigada a utilizar-se das estratégias indutivas. Em vez de partir de teorias e testá-las, são necessários “conceitos sensibilizantes” para abordagem dos contextos sociais a serem estudados. Contudo, ao contrario do que vem sendo equivocadamente difundido, estes conceitos são essencialmente influenciados por um conhecimento teórico anterior”. (p.21).

O mesmo autor afirma que os aspectos essenciais de uma pesquisa qualitativa são a apropriabilidade de métodos e teorias, perspectivas dos participantes em sua diversidade, reflexividade do pesquisador e da pesquisa, além da variedade de abordagens e de métodos na pesquisa qualitativa. Por outro lado, e

destaca-se que foi o método utilizado nesta pesquisa, a associação entre a pesquisa qualitativa e quantitativa passa a ser mais utilizada recentemente.

Para Minayo (2012) a abordagem quantitativa não é incompatível com a qualitativa, podendo uma instrumentalizar a outra para que as análises e interpretações se complementem, pois as diferenças entre elas não são de escala hierárquica, mas sim de natureza.

Flick (2009, apud JICK, 1983) corroboram com tal discussão à medida que entendem que a base desta concepção é o *insight* lentamente estabelecido de que “métodos qualitativos e quantitativos devem ser vistos como campos complementares e não rivais, indiferentes da ordem que os métodos venham sendo aplicados ou simultaneamente” (p. 23).

Com base na exposição acima, optou-se em utilizar-se a metodologia qualitativa por entender que ela responderá algumas das questões da pesquisa, principalmente referente ao arranjo institucional, referentes aos produtos, percepção de qualidade, principalmente, das qualidades intangíveis ou imateriais e referentes ao relacionamento e confiança.

Já a pesquisa qualitativa será aplicada na análise dos dados secundários, possibilitando quantificar a importância do PAA para a COPERTERRA, apresentando-se valores numéricos quantificáveis que corroboraram com a análise qualitativa, agregando fatores que permitirão uma maior profundidade e segurança nas análises.

3.1 Estudo de caso

O estudo de caso tem por objetivo principal a descrição mais próxima possível da realidade ou a reconstrução de um caso, sendo que “o caso” deve ser entendido de uma forma ampla, podendo ser pessoas, organizações, comunidades, famílias e um sem fim de possibilidades. Inicialmente foi muito utilizado nas pesquisas ligadas as ciências médicas, atualmente passou a ser amplamente utilizado nas ciências sociais e humanas.

Embora tenha sido tratado com desconfiança no passado, o estudo de caso constitui hoje um dos delineamentos mais praticados no campo das Ciências Sociais e Humanas, não podendo ser confundido diretamente como pesquisa qualitativa, embora na maioria das vezes adote uma abordagem qualitativa (GIL, 2009, p. 3 - 4). O autor cita ainda que a exceção tratava-se da “Escola de Chicago”, que nos anos de 1920 e 1930 aplicaram amplamente o estudo de caso, na busca do entendimento dos fenômenos sociais que assolavam o país, por conta da industrialização.

Yin (2010) define estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (p. 32).

Para Triviños (2010) o estudo de caso não foi uma classe de pesquisa típica do modelo positivista, tão inclinado à quantificação das informações. Afirma que com o avanço das investigações de caráter qualitativas “o estudo de caso, que estava numa situação de transição entre ambos os tipos de investigação, constitui-se numa expressão importante desta tendência nova na pesquisa” (p. 133).

3.2 Análise documental e dos dados secundários

A análise dos documentos ocorre em vários momentos da pesquisa em tela. Desde a busca de documentos históricos da COPERTERRA até os documentos oficiais da Conab.

Essa sustentação é necessária para se enriquecer o debate a partir de dados e informações que possibilitem os cruzamentos das informações coletadas pelos outros instrumentos (entrevista semi-estruturada com perguntas abertas e observação direta), conformando a triangulação de métodos de coleta de dados.

Da mesma forma, podem-se quantificar receitas financeiras e quantidade de alimentos comercializados pela Cooperativa, durante o período em estudo.

Cellan (2010, apud FOUCAULT, 1969, p. 14) afirma que o pesquisador desconstrói, tritura o material à vontade; depois procede uma reconstrução, com

vistas a responder ao seu questionamento e para chegar a isso, deve se empenhar em descobrir as ligações entre os fatos acumulados, entre os elementos de informação que parecem estranhos uns aos outros. Conclui:

“É esse encadeamento de ligações entre a problemática do pesquisador e as diversas observações extraídas de sua documentação, o que lhe possibilita formular explicações plausíveis, produzir uma interpretação coerente, e realizar uma reconstrução de um aspecto qualquer de uma dada sociedade, neste ou naquele momento”. (CELLAN, 2010, p. 304)

A partir desses princípios que se deu a análise dos documentos.

3.3 Entrevistas e Observação direta

Entre as maneiras de se coletar informações para a realização de uma pesquisa social qualitativa, as entrevistas tem sido as mais utilizadas, dentre os pesquisadores das tradições sociológicas. É um dos melhores meios para apreender o sentido que os atores dão às suas condutas, a maneira como eles se representam no mundo e como eles vivem sua situação, com os atores sendo vistos como aqueles em melhor posição para falar disso (POUPART, 2010, p. 215.). Ainda, “considera-se as entrevistas como um meio de delimitar a condição social dos outros, aqui entendido no duplo sentido de apreender satisfatoriamente e de explicar a experiência de outrem” (POUPART, 2010, p. 220 apud BOURDIEU, 1993a).

Conforme Lakatos e Marconi (2003) entre os métodos de levantamento de dados é o contato direto com pessoas que pode fornecer dados ou informações pertinentes ao problema de pesquisa.

Para Minayo, (2012), a entrevista é o método mais utilizado para a execução do trabalho de campo, pois são conversas com finalidade e se caracterizam por sua organização prévia. A utilização de perguntas semi-estruturadas possibilita a combinação de perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se perder a indagação formulada. Para a autora “a entrevista, como forma privilegiada de interação social,

está sujeita à mesma dinâmica das relações existentes na própria sociedade” e completa afirmando que “cada entrevista expressa de forma diferenciada a luz e a sombra da realidade, tanto no ato de realizá-la como nos dados que ali são produzidos” (p. 65).

Para Flick (2009) a utilização da teoria subjetiva, refere-se ao fato de os entrevistados possuírem conhecimento do assunto, o que já pode ser um ponto de análise. A fim de articular esse conhecimento, usam-se apoios metodológicos que são as questões anteriormente arranjadas graficamente e dispostas em uma estrutura que possibilitará a sua validação a partir da comunicação dos sujeitos (entrevistador e entrevistado).

De modo geral, todo o trabalho que se propõe ir a campo para coleta de dados, proporcionará ao pesquisador, a realização de observação direta sendo que se deve considerar a observação como base de todo e qualquer procedimento científico, tanto qualitativo como quantitativo.

O trabalho em questão apoia-se no método da observação direta para corroborar com os debates que surgiram no decorrer das análises das entrevistas, não sendo o método principal de coleta de dados para a realização da pesquisa.

Isso não significa que alguns pressupostos inerentes ao método tenham sido deixados à margem. Apoiou-se no texto de Jaccoud (2010) para o entendimento do método, principalmente quando a autora destaca que a observação surge a partir de relações dominados – observados, dominantes – observadores, destacando que nessa prática, sempre está presente a relação de poder assimétrico. Destaca a autora que a observação surge no contexto da dominação dos povos e com os primeiros relatórios descritivos, vindo das colônias para o poder central.

Buscando-se o rigor metodológico, foram confeccionadas as fichas de campo onde foram anotadas as observações para posterior análise.

Junta-se a isso, oito anos de experiência de campo do autor junto a Cooperativas, associações, agricultores e entidades consumidoras e parceiras de diversas propostas de compra com doação nos Estados do Rio Grande do Sul e Rondônia. Muitas dessas experiências materializadas em relatórios de campo a partir de sua ação profissional vinculada a Conab/MAPA.

A fase de campo é o momento de aproximação com os atores que irão fazer

parte da pesquisa. Para Minayo (2012), o trabalho de campo permite que o pesquisador se aproxime da realidade sobre a qual formulou uma pergunta e também estabelecer uma relação com estes atores que fazem parte da realidade e constroem o conhecimento empírico importante para a pesquisa social. A autora destaca ainda que “no campo, o pesquisador precisa não ficar preso às surpresas que encontrar e nem tenso por não obter resposta imediata a suas indagações” e que a fase de campo na pesquisa qualitativa é o “recorte espacial que diz respeito à abrangência, em termos empíricos, do recorte teórico correspondente ao objeto da investigação”(p. 62).

As entrevistas foram realizadas no mês de outubro de 2013 e na primeira quinzena do mês de novembro de 2013. Todos os entrevistados foram visitados pessoalmente e questionados conforme roteiro semi-estruturado com perguntas abertas (modelos nos anexos 2, 3, 4 e 5). As transcrições foram feitas, em um primeiro momento, de forma integral e depois, corrigidas e analisadas.

3.3.1 Seleção dos entrevistados

O primeiro passo foi identificar as entidades que recebem os produtos via o Programa na configuração proposta, ou seja, via SESC Mesa Brasil (Anexo 6).

A partir das entidades que recebem produtos, o segundo critério para a melhor delimitação da pesquisa foi saber quais as entidades dispõem de recursos para a aquisição de alimentos.

Desta forma, consultou-se o gestor municipal de fundos, ligado a Secretaria de Município de Desenvolvimento Social da cidade de Santa Maria, que coordena todos os repasses legais, como por exemplo, os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e o Fundo da Criança e do Adolescente (FCA). Os valores aprovados nos conselhos são repassados para as entidades assistenciais mediante aprovação de projetos no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) ou no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

Nesse sentido, foi enviada a lista das entidades (Anexo 6) para que o gestor informasse quais delas recebem recursos dos fundos constitucionais, haja visto que essas informações são de domínio público e chanceladas pelos conselheiros do

CMAS. Entende-se que a partir daí, saber-se-ia quais as entidades que teriam recursos para a realização de compras, pois se caso houvesse aquisições além da doações, poder-se-ia concluir o PAA já estaria proporcionando incremento no faturamento da Cooperativa com as próprias entidades beneficiárias do Programa. Mas adiante, veremos que isso não ocorre.

No retorno, o gestor dos fundos constitucionais enviou uma listagem constando quais entidades recebem os recursos (vinte e cinco) e onde eles estão vinculados (Anexo 7).

Mesmo com a redução do número de entidades, se fez necessária mais uma delimitação antes da ida para campo com vistas à realização das entrevistas. Partindo do princípio que vinte e cinco entidades dispõem de recursos, quais dessas entidades realizam compra de produtos alimentares similares aos recebidos via CDS-PAA? Para se ter uma resposta a esta pergunta, elaborou-se um questionário simples contendo três perguntas básicas que foi enviado entidades via e-mail (Anexo 1).

Das vinte e cinco entidades, dez entidades responderam que realizam compras de produtos similares; duas não responderam e manifestaram o interesse em não participar da pesquisa, sendo elas o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDEDICA) e a Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Providência.

A partir das dez entidades que responderam o questionário inicial, afirmando comprarem produtos similares aos doados, foi feito um sorteio aleatório para selecionar-se quatro que seriam entrevistadas pessoalmente. Para isso foi utilizado a própria planilha eletrônica Microsoft Office Excel 2007 conforme segue:

$$f(x) = \text{INT}(\text{ALEATÓRIO}() * 10)$$

A redução do número de entidades a serem entrevistadas na segunda fase da pesquisa, se deu com vistas à otimização de tempo e a diminuição do material a ser trabalhado nesta fase, principalmente o tempo para a realização das entrevistas e as

transcrições. Da mesma forma, a utilização de 10% das entidades é um valor significativo e, no decorrer das entrevistas, se mostrou suficiente na coleta das informações inerentes a pesquisa.

Conforme Flick (2009), os critérios de amostragem podem se divididos em dois campos, um abstrato e outro concreto. Porém o autor salienta que o que é decisivo para a escolha da estratégia de amostragem é observar se essa escolha nos proporciona uma riqueza de informações relevantes, suficiente para se alcançar os objetivos da pesquisa.

“As decisões relativas à amostragem sempre oscilam entre os objetivos de cobrir um campo de forma mais ampla possível e de realizar análises com maior profundidade possível. Considerando-se a limitação de recursos (mão de obra, dinheiro, tempo, etc.), esses objetivos precisam ser encarados como alternativas, e não como projetos a combinar. (FLICK, 2009. p. 126)”.

Foram selecionadas as entidades 8, 2, 7 e 1 (Figura 6), sendo elas: Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita, Associação Servos da Caridade - Pão dos Pobres, Asilo Vila Itagiba (ASAN) e Associação de Apoio a Pessoas com Câncer (AAPECAN). Para essas entidades, foi elaborado um questionário específico semi-estruturado com perguntas abertas (Anexo 2), o qual foi aplicado presencialmente com a gravação da entrevista para posterior transcrição.

Na Figura 6, constam as entidades que recebem recursos dos fundos constitucionais e as suas respostas ao primeiro questionário (Anexo 1), que indagava sobre a aquisição de produtos similares além ao doado pela CDS.

	Entidade	Compra além das doações?	Onde?	Critério de escolha
1	Associação de Apoio a Pessoas com Câncer (AAPECAN)	Sim	Mercado Local	A compra varia conforme as ofertas e da negociação com empresas.
2	Associação Servos da Caridade - Pão dos Pobres	Sim	Mercado Local	São realizadas as compras em supermercados da região, perto da Instituição ou em outros mercados, após procura por preços mais em conta.
3	Projeto Nações em Ação	Sim	Mercado Local	Supermercado Peruzzo, por conta da proximidade.
4	Projeto Aconchego - Aldeias Infantis SOS	Sim	Mercado Local	Após pesquisa, compra-se sempre no local com menor preço.
5	Escola Marista Santa Marta	Sim	Mercado Local	Em atacados da cidade ou supermercados. Não se compra marcas específicas e avalia-se a qualidade, prazo de validade e o valor.
6	Abrigo Espírita Oscar Pithan	Sim	Mercado Local	Compra-se o leite no mercado que tiver mais barato. Buscam-se as promoções.
7	ASAN - Asilo Vila Itagiba	Sim	Mercado Local	HipoSupermercados e Fruteira Sombriense, pela questão da proximidade e das condições.
8	Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita	Sim	Mercado Local	Compra-se no mercado mais próximo e procura-se o mais barato.
9	Recanto da Esperança	Sim	Mercado Local	Nas redes de supermercados locais levando em conta o menor preço.
10	Soc. Esp. Estudo e Carid. Lar de Joaquina	Sim	Mercado Local	Geralmente procuram-se as promoções.
11	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDEDICA)	-	-	Não respondeu - Manifestou interesse em não participar da pesquisa
12	Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Providência	-	-	Não respondeu - Manifestou interesse em não participar da pesquisa

Figura 6 – Entidades que recebem produtos da COPERTERRA via a modalidade de CDS no PAA e realizam compra de produtos similares, além das doações.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Com o objetivo de se traçar um paralelo e possibilitar a criação de parâmetros de comparação entre relações, percepção de qualidade, preços, logística e outras questões relevantes, solicitou-se para a COPERTERRA, uma listagem de no mínimo 10 (dez) clientes de Santa Maria, além daqueles vinculados aos Programas governamentais. Nesse caso, excluía-se todas as escolas atendidas através do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE) e os vinculados as Compras Institucionais com exceção do Restaurante Universitário (RU) da UFSM, pois as relações comerciais entre a COPERTERRA e o RU-UFSM são anteriores a adoção dessa modalidade.

Como resultado, foram repassados apenas três clientes em Santa Maria, sendo que os representantes da Cooperativa admitem no documento enviando, que essa possui uma carência nesse quesito. Essa questão será discutida mais adiante no decorrer do presente texto.

Os clientes foram: Supermercado Vipâan, Hospital de Caridade Astrogildo de Azevedo e Restaurante Universitário da Universidade Federal de Santa Maria. Como não se chegou ao número desejado (dez), que possibilitaria a realização de sorteio, os três foram entrevistados com base no questionário semi-estruturado com perguntas abertas (Anexo 3).

Por fim, realizaram-se as entrevistas com os atores do PAA. Mais adiante, no item 3.5, esses atores serão apresentados. Todos os atores descritos foram entrevistados com vistas a coletar informações pertinentes ao andamento da proposta da COPERTERRA (Anexo 4).

Os agricultores também são atores envolvidos na pesquisa e foram entrevistados (Anexo 5). Nesse caso, porém, utilizou-se uma amostragem simples, haja visto que são trinta e oito participantes. Seguindo a mesma proporcionalidade adotada nas entrevistas com as entidades consumidoras, foram entrevistados quatro agricultores. Levando-se em consideração que os agricultores estão divididos em duas rotas de coleta (ver Figura 3), foram selecionados aleatoriamente dois agricultores de cada rota, sendo eles identificados pelos números 12, 15, 18 e 28. O método para a realização do sorteio aleatório foi o mesmo utilizado na seleção das entidades consumidoras entrevistadas.

3.4 Análise de entrevistas

A análise das entrevistas se deu pelo método da “Análise de Conteúdo” (AC), sendo utilizado como material para aplicação do método, as transcrições das entrevistas realizadas com os diversos atores acima descritos.

A análise de conteúdo surgiu no início do século XX, num cenário em que predominava o behaviorismo. Essa corrente ligada à psicologia, muito influenciada pelo positivismo, buscava o máximo de rigor e cientificidade, a descrição de comportamentos e inicialmente tinha uma perspectiva estritamente quantitativa.

Para Gil (2009), a análise de conteúdo na sua formulação clássica, apresenta limitações por adotar procedimentos quantitativos para a análise. Porém o autor destaca que se pode atribuir códigos, ou seja, atribuir conceitos às categorias para que os dados possam ser comparados e ganharem significados ao longo do processo analítico, quando aplicado a uma pesquisa qualitativa e estudo de caso.

Conforme Farago e Fofonca [20--] “a “análise de conteúdo”, em edição revista e atualizada, procura trazer ao mundo da pesquisa científica um concreto e operacional método de investigação”.

Flick (2009) afirma que o objetivo principal é se reduzir o material a ser analisado e, citando Mayring (1983), afirma que na análise de conteúdo se define a direção para os textos selecionados e o que de fato se quer interpretar a partir dele.

Para Bardin (2009):

“A análise de conteúdo (AC) é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. (p.42).

A autora destaca ainda que para se fazer AC, deve-se partir da utilização de técnicas de análise de comunicação (textos, áudios, *papers*), que pode ser utilizado na pesquisa em tela, na análise das entrevistas de campo. Como técnica, a análise de conteúdo organiza-se em torno de três polos, conforme Bardin (2009, p. 121): 1. A pré-análise; 2. A exploração do material; e, por fim, 3. O tratamento dos

resultados: a inferência e a interpretação. A fase 3 da AC será feita nas considerações sobre o capítulo.

Neste sentido utilizou-se a técnica sugerida pela autora, porém a pré-análise, que consiste na organização, escolha dos documentos e demais pontos desta fase, não se aplicou, pois a AC se dará sobre as transcrições das entrevistas realizadas no campo. Assim, passou-se diretamente para a segunda fase do método, a exploração do material e, na sequência, para o tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

O primeiro tratamento das entrevistas foi a síntese, destacando-se os principais pontos abordados pelos entrevistados, preparando o material para a análise comparativa. Desta forma, sistematizaram-se as entrevistas conforme os atores do PAA: COPERTEERRA, Conab, SESC, CONSEA, UFSM, EMATER, agricultores, entidades consumidoras via PAA e clientes COPERTEERRA.

A análise comparativa foi utilizada para destacar palavras, conceitos similares, visões e sentimentos comuns dos entrevistados. Foi elaborado um mapa, unindo as entrevistas por tipo de entrevistado (Anexo 6), para que se tivesse uma visão mais geral dos pontos comuns e, principalmente, para a criação de categorias analíticas que facilitem a análise e interpretação dos resultados.

3.5 Atores e arranjo institucional

Pode-se procurar em qualquer normativo, material informativo ou relatórios de execução do PAA que não se encontrará um modelo definitivo e obrigatório a ser seguido para se apresentar, executar e se prestar conta de uma proposta de participação em quaisquer que sejam as modalidades do Programa.

A flexibilização das possibilidades é enorme, excetuando-se que sempre terá presente o agricultor fornecedor, a Cooperativa proponente e a entidade beneficiária consumidora com seu público vinculado.

Os arranjos institucionais, nos locais onde há propostas de CDS em andamento, são desenhados segundo as ações e interesses dos atores que dela

participam. Neste arranjo, o poder é administrado ou direcionado por conta da responsabilidade que cada ator possui diante da execução, sendo, na maioria das vezes assimétrico.

Para Müller *et. al.* (2007), “quando a questão envolve espaços de interação social, econômica e política, o termo instituição para ser interpretado como regras, normas, acordos construídos nas relações sociais” (p. 58).

Os mesmos autores afirmam que os arranjos institucionais são distintos e resultado da articulação de diferentes atores com assimetria de poder e diferenciados no tempo e no espaço. No estudo realizado no Rio Grande do Sul, concluem que quanto maior o envolvimento e quanto maior o número de associações ou Cooperativas de agricultores, organizações não governamentais, ou seja, atores sociais, os resultados são mais efetivos. Isso é intensificado quanto maior o grau de proximidade e interconhecimento dos atores sociais envolvidos.

Além dos atores que possuem ligação direta com as propostas de participação da COPERTERRA, sendo além da própria Cooperativa a Conab e os agricultores, destaca-se a participação de atores intermediários. Nesse caso, e para fins de contextualização, se fará uma descrição destes atores sociais e seu papel nas propostas do PAA que a COPERTERRA desenvolve.

O objetivo dessa breve descrição é de situar o leitor sobre os atores sociais que estão diretamente envolvidos na execução da proposta de CDS. Da mesma forma situar as responsabilidades que cada um tem diante do arranjo institucional construído para a operacionalização da proposta.

a) Serviço Social do Comércio - SESC³⁵

Criado pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), nos termos do Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, sob a inspiração da Carta da Paz Social, elaborada pelos representantes das classes produtoras na histórica reunião de Teresópolis, de 1 a 6 de maio de 1945, o Serviço Social do Comércio (SESC) é uma entidade de caráter privado, mantida e administrada pelos empresários do

³⁵ Fonte: <http://www.sesc-rs.com.br/mesabrasil> e <http://www.sesc.com.br>. Acessado em: 10.01.2014.

Comércio. O SESC é mantido com uma contribuição compulsória de 1,5% sobre o valor da folha de pagamento das empresas enquadradas nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio. As suas ações divide-se em política de segurança da informação, política socioambiental e política da qualidade.

Localizado em todos os Estados brasileiros, o SESC incentiva a educação, valoriza a diversidade cultural local e promove atividades para promover saúde, cultura e lazer.

O Programa Mesa Brasil possui caráter nacional e foi criado em 2003. Atua como uma rede de solidariedade, que integra doadores, instituições sociais, baseado na dinâmica da colheita urbana, visando minimizar as carências alimentares, combater o desperdício de alimentos e melhorar a qualidade nutricional da população atendida. Garante o escoamento dos alimentos recebidos no menor espaço de tempo, doando-os e evitando que alimentos próprios para o consumo, com ou sem valor comercial, sejam jogados no lixo. Estes alimentos são encaminhados às instituições sociais cadastradas e monitoradas sistematicamente

No Rio Grande do Sul, no ano de 2012, o Programa Mesa Brasil distribuiu 2.355.085,13 Kg de alimentos, beneficiou um total de 69.898 pessoas, realizando 772 ações educativas e capacitando 16.300 pessoas. Atualmente, participam desta rede 662 instituições sociais e 575 doadores e parceiros.

A ação do SESC – Mesa Brasil na proposta de participação em estudo é central. Além de organizar e supervisionar todas as entidades beneficiárias disponibiliza o veículo que retira os produtos da usina escola de laticínios da UFSM/COPERTERRA e distribui para as entidades cadastradas. Avalia em todas as entregas a qualidade dos produtos recebidos e os substitui se necessário. Além disso, auxilia no controle burocrático, fundamental para a prestação de contas do projeto junto a Conab.

b) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Santa Maria – CONSEA SM³⁶

³⁶ Parte da descrição consta no preâmbulo da entrevista da representante do CONSEA SM, além de fazer parte da ação do autor da presente dissertação, principalmente por ter participado tanto da Rede de Solidariedade como ter participado do CONSEA SM no biênio de 2005 – 2006.

Nos anos noventa, o município de Santa Maria junto com todo o Brasil, participou dos comitês da ação da cidadania e combate à fome. Estes comitês foram fomentado pelo Sociólogo Herbert de Souza, Betinho, em vários municípios brasileiros com grande apoio da Igreja Católica, principalmente na figura de Dom Mauro Morelli.

Em 2001, com a ascensão de um novo governo municipal, criou-se a Rede de Solidariedade, envolvendo vários atores e instituições com vista à criação de ações de combate à fome e à pobreza no município. Quando o “Fome Zero” foi lançado como uma ação do Governo Federal, a Rede de Solidariedade em Santa Maria já estava a pleno funcionamento.

No nível federal, em 30 de janeiro de 2003, foi reinstalado o CONSEA e, em função do nível avançado de discussões sobre o tema dentro da Rede de Solidariedade, em 17 de setembro de 2003, através da Lei Municipal nº 4.695, foi criado o CONSEA SM, com a finalidade de articular e mobilizar a sociedade, formular políticas, Programas e ações que configurem o direito humano à alimentação, como parte integrante do direito de cada cidadão brasileiro. Foi um dos primeiros CONSEAs criados no interior do Estado e com isso estabeleceu-se uma ligação direta com os articuladores estaduais (CONSEA Estadual e Fórum Estadual de Combate à Fome e à Pobreza).

É um conselho propositivo e não pode deliberar sobre os temas correlatos. Possui um colegiado de composição paritária, composto por 33 (trinta e três) membros titulares e respectivos suplentes, sendo 08 (oito) representantes do Governo do Município, 01 (um) do Governo do Estado, 01 (um) da UFSM, 01 (um) do Banco do Brasil, 11 (onze) representantes de usuários, 11 (onze) representantes da sociedade civil. Além da composição descrita, são formadas as Câmaras Temáticas com o fim precípuo de efetuar o acompanhamento dos assuntos fundamentais.³⁷

Além de avaliar a proposta antes de ela ser submetida à Conab para análise, compete ao CONSEA SM, supervisionar o andamento da proposta durante o

³⁷ Fonte: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-ordinaria/2003/469/4695/lei-ordinaria-n-4695-2003-institui-o-conselho-de-seguranca-alimentar-de-santa-maria-consea-sm-e-da-outras-providencias-2003-09-17.html>. Acessado em: 10.01.2014.

período estabelecido. A ação junto às entidades beneficiárias é a sua função principal, analisando o bom uso dos alimentos, identificando a necessidade de ajuste nas quantidades dos produtos fornecidos, além da qualidade dos produtos que fazem parte da cesta de alimentos doados.

c) Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) – Usina de Laticínios³⁸

A história da UFSM se inicia em 1959 com a construção do prédio localizado no centro da cidade de Santa Maria, antiga Reitoria da universidade. Em 1960 se iniciou a construção do campus no então 1º distrito, Camobi. A UFSM é a primeira universidade que não estava localizada nas capitais dos Estados brasileiros.

Na década de 70, a usina foi inaugurada com vistas a proporcionar aos estudantes de diversos cursos, a vivência prática necessária para a melhor formação profissional, sendo um local de aprendizado e treinamento dos alunos. Desde então, diversos estudantes das áreas da Administração, Agronomia, Contabilidade, Economia, Medicina Veterinária, Publicidade e Propaganda, Química, Tecnologia dos Alimentos, por exemplo, desenvolveram seus estágios e bolsas de pesquisa neste local.

A participação da UFSM no PAA se dá de forma direta, pois além de ser a proprietária da usina de laticínios, esta também cede a profissional que é a responsável técnica da usina, que garante a qualidade dos produtos doados pelo Programa. Assim, oferece suporte tecnológico para a Cooperativa além de auxiliar no desenvolvimento da marca e de novos produtos.

d) Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural / Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – Emater/RS-Ascar³⁹

Fundada no ano de 1955 a Ascar tornou-se o órgão oficial de extensão rural do Estado do Rio Grande do Sul. Atende parte das demandas dos agricultores familiares, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas e assentados da reforma

³⁸ Fonte: <http://www.ufsm.br>.

³⁹ Fonte: <http://www.emater.tche.br>. Acessado em: 10.01.2014.

agrária. Estima-se que são mais de 250 mil famílias atendidas em 480 municípios do RS.

O quadro de empregados é composto por mais de dois mil funcionários, que desenvolvem trabalhos na área de capacitação de agricultores, agricultoras e jovens rurais, identificação da necessidade de saneamento básico, ações na área da promoção de saúde e preservação do meio ambiente, ações na área da segurança alimentar com vistas ao desenvolvimento sustentável. Busca, em última análise, a promoção do desenvolvimento rural sustentável por meio das ações de assistência técnica e extensão rural.

No que tange a participação no arranjo institucional em estudo possui um contato mais específico com os agricultores fornecedores, atuando “da porteira pra dentro das propriedades”. Atua na assistência técnica, na qualificação da produção leiteira e no fornecimento das DAPs.

e) Companhia Nacional de Abastecimento - Conab⁴⁰

No ano de 1990 ocorre a fusão da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e surge a Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), vinculada inicialmente ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento – MEFP. Em 1991, foi transferido o vínculo para o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), hoje Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

A Conab possui representação em todos os Estados da federação, sendo a sua matriz em Brasília. Atua com vistas à regularidade do abastecimento e no desenvolvimento de ações que venham a garantir renda ao produtor rural. Participa da formulação e execução das políticas agrícola e de abastecimento através de vários instrumentos de comercialização vinculados a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Executa ações na área do conhecimento e informação do agronegócio, através do levantamento de custos de produção e de safras das mais diversas culturas agrícolas. Possui uma rede de 96 unidades armazenadoras

⁴⁰ Fonte: <http://www.conab.gov.br>. Acessado em: 10.12.2014.

composta por armazéns convencionais, graneleiros, frigoríficos, portuários, capazes de estocar vários tipos de produtos.

Em 2003, passou a operar o PAA em todo o país, a partir de termo de cooperação com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA).

No Rio Grande do Sul, a sede da Superintendência Regional é em Porto Alegre, possuindo ainda um armazém convencional e um armazém frigorífico na mesma cidade e uma unidade armazenadora frigorificada na cidade de Canoas.

No ano de 2012, operou R\$ 115.663.561,00 (cento e quinze milhões, seiscentos e sessenta e três mil e quinhentos e sessenta e um reais) de recursos vinculados ao PAA, representando 19,12% dos recursos nacionais. Adquiriu 46.429 T (quarenta e seis mil e quatrocentos e vinte e nove toneladas) de alimentos de 17.516 (dezessete mil, quinhentos e dezesseis) agricultores familiares, em 57 municípios do Estado (11%)⁴¹.

Aproveitando-se do estudo de Müller *et. al.*(2007a) os autores concluem que:

“Os arranjos institucionais são resultados da articulação de diferentes atores no tempo e no espaço, conferindo-lhes especificidade local, dadas as características dos participantes do processo. Ou seja, os arranjos institucionais são específicos e distintos”. (p. 70).

Na busca de uma interpretação do arranjo institucional, potencialidades e fraquezas, entende-se que o envolvimento de um grande número de instituições, das mais variadas características, contribui para o bom funcionamento da proposta do PAA, serão apresentados alguns resultados e considerações sobre o tema.

A proposta de se estudar a configuração da CDS-PAA, articulado e coordenado pela COPERTERRA e SESC Mesa Brasil em Santa Maria, gerou uma primeira delimitação do espectro da pesquisa, haja visto que a Cooperativa desenvolve outras propostas. Entende-se que a proposta em questão é a mais representativa, pois as outras são “fechadas” por trabalharem diretamente com famílias carentes ou com o Hospital Universitário (público específico).

⁴¹ Fonte: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf. Acessado em 02.10.2013.

3.6 Considerações sobre o capítulo

Desde sua concepção, o PAA sofre críticas e alterações sistemáticas, operacionais e normativas. Particularmente, como operador do Programa desde 2006, após ingresso nos quadros da Conab, vivenciei tais alterações no dia a dia. Essa foi a principal motivação para a presente pesquisa, pois trabalhei com o PAA durante os últimos oito anos, com larga experiência de campo e burocrática.

Neste capítulo, mais pretendeu-se explicar para o leitor os aspectos metodológicos da pesquisa. Essas escolhas metodológicas, além de ter respaldo teórico e científico, fazem parte da escolha pessoal do autor, como por exemplo, o objeto de pesquisa, a COPERTERRA.

Daí já se pode fazer uma diferenciação interessante. A execução das propostas do PAA ocorre através da filial e não da matriz. A filial possui autonomia de decisões gerenciais e no andamento das propostas. E, ao contrário do que se possa imaginar, a matriz não executa propostas do PAA, mesmo tendo “a sua disposição” um mercado diferenciado do que é atendido pela filial (Região Centro do RS), por estar situada em outra região geográfica (Planalto Médio do RS).

O conhecimento gerado em quatro anos de gestão e execução de propostas através do PAA, não fizeram com que a Cooperativa ampliasse a área de atuação com a apresentação de propostas em outras cidades. Tal medida proporcionaria um aumento no faturamento anual da Cooperativa, maior divulgação de sua marca, aumento no beneficiamento de produtos, aumento do número de beneficiários fornecedores (agricultores) e de beneficiários consumidores (entidades assistenciais e pessoas em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar).

A consolidação econômica dos assentamentos de Reforma Agrária no município de Tupanciretã e região, também poderia ser influenciada à medida que a COPERTERRA aumentasse as aquisições de produtos para o atendimento da demanda dessas instituições. Claro que esse é um exercício. Porém, dado ao arranjo institucional consolidado nas propostas de Santa Maria, a COPERTERRA certamente poderia incrementar seus ganhos, haja visto que o SESC – Mesa Brasil, por exemplo, tem atuação nos municípios da região do Planalto Médio e poderia, da

mesma forma que ocorre em Santa Maria, auxiliar na execução das propostas.⁴²

Ousadamente, e extrapolando tais análises para o PAA como um todo, pode-se afirmar que o Programa contribui para a construção de um sistema agroalimentar “localizado”, mesmo sem apontar tal discussão explicitamente. Pela dimensão ainda reduzida do Programa, exemplo como o estudado, poderiam fomentar a discussão da necessidade de se pensar sistemas agroalimentares alternativos e contra hegemônicos.

Como foi exposto no capítulo, o arranjo institucional criado para a execução da proposta da COPERTERRA, envolve características diferenciadas. A participação do SESC como intermediário e a participação da UFSM, diferencia o projeto estudado da grande maioria das propostas em execução no RS. Porém neste momento a intenção é de apenas apresentá-lo, pois o debate vai ser aprofundado no momento que se apresentarem as análises e os resultados das entrevistas no capítulo seguinte.

⁴² Novamente estamos fazendo um exercício. Porém, levando-se em conta a entrevista concedida pela representante do SESC, afirma-se que “o PAA é um Programa perfeito e que deveria ser ampliado para as outras regiões. O SESC – Mesa Brasil seria um parceiro, com certeza. Acho fantástico poder fornecer um produto para escolas, instituições, um produto que é da tua região” (Entrevista concedida pela Representante do SESC – Mesa Brasil de Santa Maria).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Dados secundários – A COPERTERRA e o PAA

A seguir, o foco será na análise dos documentos que foram fornecidos pela Cooperativa, com vista a entender a lógica financeira da mesma.

Foram disponibilizados os balanços contábeis dos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013. Por questões de prazos, os dados de 2013 não foram utilizados na análise. As informações de 2009 foram fornecidas diretamente pelo administrador da Cooperativa, pois não constavam no sistema contábil da instituição, sistema este implantado a partir de 2010.

A COPERTERRA venceu uma licitação pública no ano de 2009 e assumiu a administração da Usina Escola de Laticínios da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), passando a industrializar neste local parte do leite recolhido. Atualmente, no município de Tupanciretã, está construindo seu próprio laticínio.

Além disso, a inserção da COPERTERRA no PAA fez com que a base de produtores fosse ampliada na cidade de Santa Maria. Hoje são duas rotas de coleta no município de Santa Maria⁴³, conforme mostra a Figura 7. Os beneficiários consumidores participantes do PAA são, em sua maioria, também de Santa Maria.

Com o PAA, a COPERTERRA aumentou o número de cooperados, porém mais importante do que isso, foi o avanço para além dos assentamentos, agregando-se a sua base produtiva agricultores familiares, principalmente de Santa Maria. Essa alteração ocorreu, primeiramente, para o atendimento da demanda do PAA na cidade e, em um segundo momento, para o atendimento do PNAE em vários municípios vizinhos de Santa Maria.

⁴³ No município de Santa Maria, estabeleceram-se duas rotas de coleta de leite. Para apresentá-las, utilizou-se as coordenadas geográficas coletadas pelo técnico do Escritório Municipal da EMATER. Os pontos foram aferidos na entrada das propriedades dos produtores com a utilização de um *Global Positioning System* (Sistema de Posicionamento Global - GPS). A partir daí, elaborou-se a Figura 7, onde as marcações em amarelo fazem parte da rota 1 e as marcações em azul fazem parte da rota 2. Partindo da usina passando por todos os dezesseis produtores da rota 1 e voltando para a usina, a distância percorrida são 102,12 km. Na rota 2 são vinte produtores e a distância o total são 104,08 km. As distâncias também foram aferidas utilizando-se um GPS.

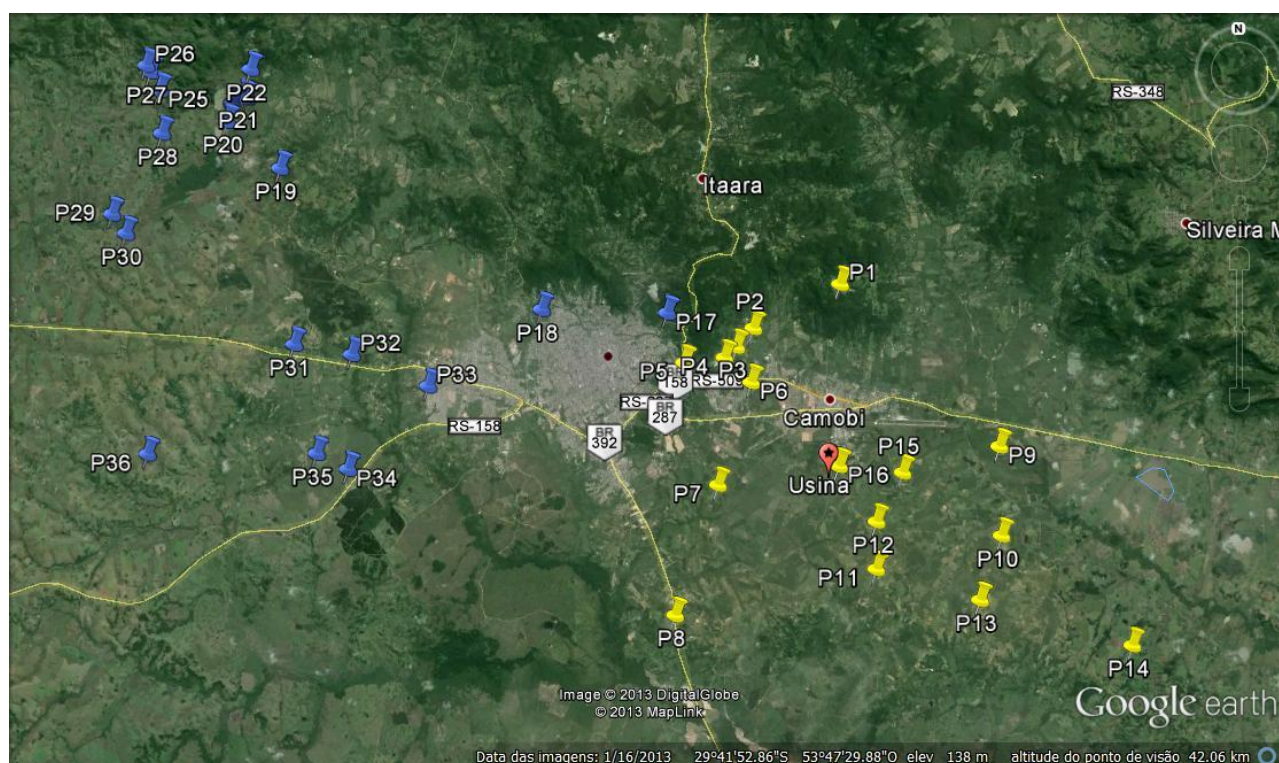


Figura 7 - Rotas de coleta com vistas ao abastecimento de leite da usina escola de laticínios da UFSM – COPERTERRA, Município de Santa Maria, RS.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados fornecidos pela EMATER - E.M. Santa Maria.

A produção resultante do beneficiamento e processamento do leite é distribuída principalmente para seis processos de doação simultânea através do PAA, conforme segue:

- Atendimento ao Hospital Universitário da UFSM.
- Atendimento à entidades da cidade de Santa Maria cadastradas junto ao SESC Mesa Brasil.
- Atendimento à entidades cadastradas no SESC Mesa Brasil nos municípios de abrangência do SESC Santa Maria, sendo: São Sepé, Cachoeira do Sul, Santiago, Lajeado e Júlio de Castilhos.
- Atendimento ao Banco de Alimentos de Cruz Alta.

- Atendimento à Associação de Moradores do Bairro Cipriano da Rocha, em Santa Maria.
- Atendimento a famílias cadastradas no Fórum de Combate a Fome de Porto Alegre.

A Cooperativa tem buscado alternativas de investimento, por exemplo, a aquisição de caminhões⁴⁴ para a coleta do leite, para a entrega aos clientes e aos beneficiários dos Programas governamentais como o PAA e o PNAE.

Para se destacar a importância do PAA nos valores processados pela Cooperativa elaborou-se a Figura 8, em que se estabelece as porcentagens de participação do Programa no faturamento total da Cooperativa. Nota-se a grande participação do PAA no faturamento total da Cooperativa, representando no ano de 2011, por exemplo, 53,01% do faturamento anual.

Em média, nos anos estudados, o PAA representa 36,51% do faturamento da Cooperativa, indicando uma grande dependência do Programa governamental, o que proporciona riscos ao conjunto da entidade. Nos momentos de transição (renovação das propostas), a Cooperativa certamente passa por dificuldades pois reduz em mais de 1/3 de seu faturamento (relatado brevemente na fala do entrevistado da COPERTEIRA). Além disso, a instituição fica vulnerável às inconstâncias burocráticas que os governos possuem, como por exemplo, no início do ano fiscal, quando não há orçamento sendo executado.

⁴⁴ A frota da Cooperativa são: um caminhão para coleta do produto junto aos produtores, dois caminhões e uma camionete, ambos refrigerados para as entregas aos consumidores. Esses dados são referentes apenas a filial em Santa Maria.

Variáveis analisadas	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Faturamento PAA	202.995,00	220.000,40	617.651,68	413.200,00	1.453.847,08
Faturamento Anual	202.995,00	564.805,78	1.165.214,39	2.049.424,95	3.982.440,12
Outras entradas	0,00	344.805,38	547.562,71	1.636.224,95	2.528.593,04
Percentual de PAA (%)	100,00	38,95	53,01	20,16	36,51

Figura 8 – Quadro demonstrativo dos valores totais faturados e vinculados ao PAA, COPERTERRA 2009-2012 (em R\$).

Fonte: Dados fornecidos pela COPERTERRA, elaborado pelo autor.

O gráfico abaixo (Figura 9) demonstra a evolução do faturamento da Cooperativa e a proporção de recursos referentes aos investimentos do PAA. Uma parte desses recursos foi disponibilizada para a Cooperativa a partir de propostas de CPR Estoque. Porém, em acordos realizados com a Conab, a liquidação foi feita de forma física, ou seja, com a entrega de produtos para o SESC – Mesa Brasil. Desta forma, configurou-se uma situação semelhante ao CDS. Por isso os valores também estão no total aplicado na COPERTERRA, como é o caso do ano de 2009.

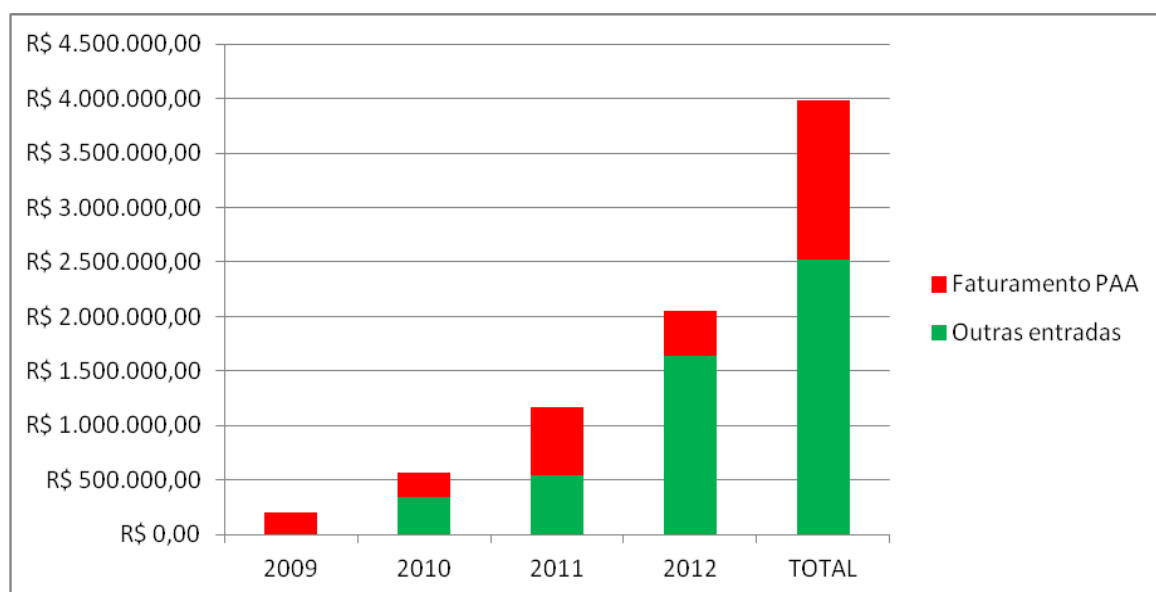


Figura 9 – Gráfico demonstrativo do faturamento anual da COPERTERRA, Santa Maria de 2009 – 2012, destacando os valores faturados para PAA.

Fonte: Dados fornecidos pela COPERTERRA, elaborado pelo autor.

No que se refere à diversificação dos produtos fornecidos pela Cooperativa para o PAA, em 2009, esta trabalhava com três produtos: leite pasteurizado, iogurte e bebida láctea. Em 2012, faziam parte do faturamento da Cooperativa, vinte tipos de produtos, sendo cinco destes, produtos não lácteos (cuca caseira, pão caseiro, bolacha colonial, pão sovadinho e feijão preto).

Grande parte desses produtos não lácteos é entregue no PNAE e um projeto do PAA que beneficia diretamente famílias. A quantidade ainda é pequena se comparada com os três produtos principais (leite pasteurizado, iogurte e bebida láctea), mas representa um avanço na direção do que se busca através das políticas públicas para a agricultura familiar.

Além dos valores, outro dado que chama a atenção é o aumento da quantidade de produtos entregues nos anos estudados e a diversificação de produtos. Em quatro anos, a Cooperativa passou a comercializar pouco mais de 720 toneladas. No que se refere aos produtos principais, leite pasteurizado, iogurte e

bebida láctea, o aumento também foi em uma grande escala como demonstra a Figura abaixo.

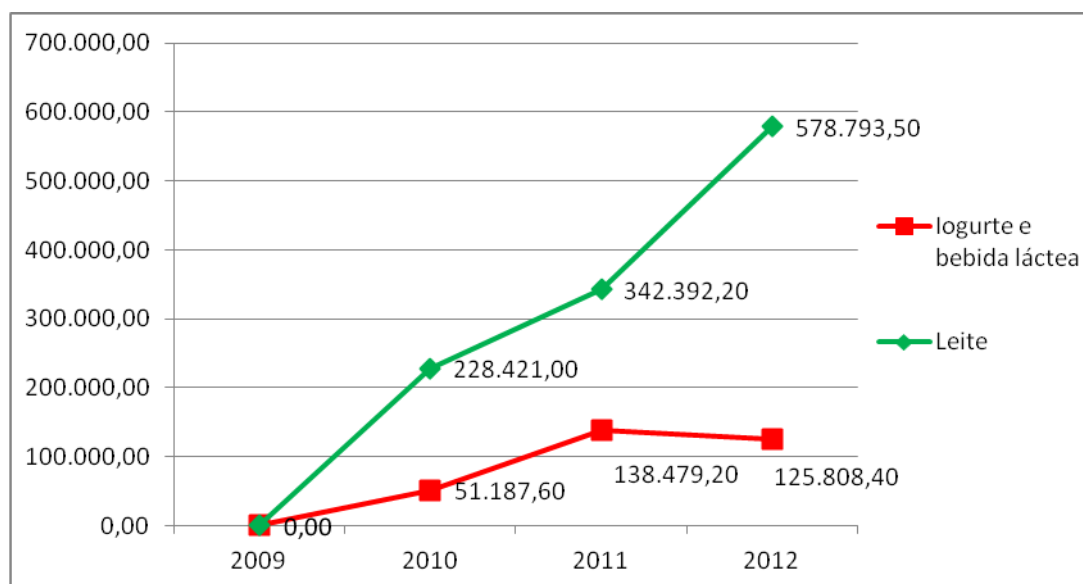


Figura 10 – Gráfico com a evolução da quantidade de produtos faturados pela COPERTERRA, em Kg.

Fonte: Dados fornecidos pela COPERTERRA, elaborado pelo autor.

A partir de 2009, a COPERTERRA passou a ser um ator mobilizador regional, deixando de ser apenas uma Cooperativa de assentados de reforma agrária de Tupanciretã. Ao assumir a usina escola de laticínios da UFSM, além de estabelecer uma filial na principal cidade da região, aproximou-se de uma das mais importantes instituições de ensino do Rio Grande do Sul e do país. Assumiu, ainda, um grupo de agricultores familiares produtores de leite que forneciam para empresas processadoras de leite. Da mesma forma e na sequência, estabelecimento de contratos para o fornecimento para o PNAE em diversos municípios da região.

Esse papel relevante da COPERTERRA na cidade e região, após o atendimento do mercado institucional, não fez com que a marca comercial da Cooperativa galgasse maior visibilidade e uma entrada mais efetiva no mercado, que não o institucional, dada a falta de compreensão da necessidade de tal ação, pela segurança dada pelo atendimento ao mercado institucional. Mais adiante, no

momento de análise das entrevistas serão apresentadas algumas considerações sobre as entrevistas que demonstram a carência de uma estratégia comercial para além dos mercados institucionais.

4.2 Análise das Entrevistas

4.2.1 A validação da política pelos atores

Nas entrevistas realizadas com os atores sociais do PAA, nota-se uma grande preocupação com o dia a dia do Programa e, principalmente, com a sua continuidade. Obviamente não poderia ser diferente, pois mesmo os atores que não recebem doações, entendem a necessidade de se combater o problema da fome junto a entidades assistenciais, e da necessidade de se garantir a comercialização do produto da agricultura familiar com vistas à manutenção da renda para os agricultores participantes do Programa.

O SESC, principal articulador junto às entidades assistenciais, tem o seu trabalho em um plano mais elevado no que diz respeito à qualidade e a quantidade de alimentos doados após o início das atividades junto com o PAA. No que se refere à quantidade, o entrevistado do SESC cita que passaram de 200 toneladas de alimentos por ano para perto de 300 toneladas de alimentos por ano após o PAA.

“O PAA, pra mim, é um Programa perfeito. Foi um dos melhores Programas que se estruturou depois de 2003. É fantástico fornecer um produto para escolas, instituições assistenciais, um produto que vem da tua região. Posso afirmar que melhorou bastante a qualidade nutricional dos produtos doados. É importante saber que o produto que tu estas oferecendo, fortalece os agricultores da tua região. Espero que continue, claro, aprimorando, ajustando algumas questões”. (Representante do SESC – Mesa Brasil, Santa Maria).

Pode-se notar uma contradição na fala da entrevistada, pois se o Programa é perfeito, não necessitaria “ajustes de algumas questões”. Essas questões são de cunho operacional. No decorrer da pesquisa constatou-se que a dinâmica adotada (retirada de produtos na segunda-feira) causa problemas para a Cooperativa que

não processa leite no final de semana e para o SESC Mesa Brasil que realiza as entregas a partir da segunda-feira a tarde. Desta forma “perde-se” um dia da semana de consumo de produto fresco. Para a representante do SESC isso é um problema que precisa ser ajustado para o melhor atendimento das entidades assistenciais.

O relato das entidades evidencia a necessidade de políticas públicas para o atendimento das populações em risco de insegurança alimentar.

“Essa parceria é fundamental para nossa entidade, porque somos uma instituição socioassistencial e nossa sobrevivência é possível a partir de doações. Ainda mais com produtos de qualidade. O almoço que servimos para os pacientes é em cima dos produtos que vem também de outra cooperativa da cidade de Santa Maria e do SESC. Se acabassem as doações do Programa iríamos ter muitos problemas. (Representante da entidade consumidora 1 - PAA).

Ou ainda:

“Na verdade a gente esta sempre em busca de projetos que nos auxiliem no sustento. A gente sobrevive por causa das doações e a gente vive com o mínimo, tudo que vem bem. Não podemos dispensar um valor, principalmente o leite que nós consumimos muito. Hoje nós temos 50 internos. (Representante da entidade consumidora 3 - PAA).

No entendimento do SESC – Mesa Brasil, a qualidade tem relação com as questões corpóreas dos alimentos, estabelecidas pelas normativas e mantidas através do armazenamento adequado do produto, que no caso, é realizada com refrigeração a temperatura ideal.

A representante do SESC – Mesa Brasil foi a primeira entrevista realizada, e no seu entendimento as entidades saberiam informar o que era o PAA e a sua dinâmica, porém não foi isso o que se viu na sequência.

Nas entrevistas realizadas junto às entidades beneficiárias consumidoras do PAA, concluiu-se que elas, no geral, não conhecem o PAA e confundem o Programa com o Mesa Brasil do SESC. A exceção foi um entrevistado que afirma conhecer o PAA, porém deixa claro que esse conhecimento é de antes do ingresso na entidade atual.

“Eu conheço o Programa porque eu era diretor de uma secretaria municipal na gestão anterior e, na época, fornecíamos nutricionistas para construir as propostas. Hoje a estrutura está toda modificada. (Representante da entidade consumidora 1 - PAA).

No geral, as entidades se referenciam no SESC – Mesa Brasil ao se referirem ao “Programa de doação de leite e bebida láctea”. Perguntada se conhece o PAA a resposta foi:

“Eu tenho uma noção. São alguns alimentos que estão próximos da data de vencimento e que vão para as instituições. Também tem aqueles alimentos que estão um pouquinho rachados ou machucados e para o mercado não serve. É normal, tira a rachadura ou o machucado e dá para comer. Só que tem um tempo limite para ser usado”. (Representante da entidade consumidora 2 - PAA).

A confusão entre o PAA e o SESC - Mesa Brasil é evidente na fala da entrevistada o que ratifica o desconhecimento do público consumidor do PAA.

Mesmo que as entidades não conheçam o Programa, surgem nas entrevistas elementos que validam o Programa e seus objetivos, como a qualidade, a quantidade dos produtos e a regularidade das entregas, além de questões referentes a educação alimentar, como é possível evidenciar abaixo.

“Nós trabalhamos com atividades no turno inverso. É feito um trabalho sobre alimentação, verduras frutas e tem melhorado bastante a alimentação das crianças por conta disso. Primeiro trabalhou os valores da alimentação, temos uma horta construída e mantida pelas crianças, um dia fazem salada de fruta, outro dia trazem uma fruta de casa. A gente notou que as crianças ‘maiorzinhas’, de 1ª a 8ª já tem uma conscientização e tem um bom consumo de verduras e frutas o que não é normal. A população em geral e as crianças que entram aqui não comem verduras. Não é hábito do povo comer assim. E esses alimentos doados nos incentivam para que continuemos com esse trabalho. (Representante da entidade consumidora 4 - PAA).

Outro ator social entrevistado que também demonstra um desconhecimento sobre o PAA são os agricultores fornecedores. Os agricultores, porém, admitem que a Cooperativa mantendo o preço durante o ano e realizando os pagamentos em dia, promovem segurança para a sua atividade. Durante as entrevistas desses atores, verifica-se o alcance de alguns objetivos do PAA como: garantia de preço e renda ao

agricultores familiares.

Os demais atores sociais também entendem como fundamental o PAA e corroboram para a validação dessa importante política, tanto para os agricultores familiares como para os beneficiários consumidores. A síntese está na fala da representante do CONSEA SM.

“O PAA é uma grande Programa que beneficia o agricultor familiar. Acho até que os jovens estão se motivando a ficar no meio rural, pois estão vendo um futuro. Além disso, o PAA se transformou numa política de segurança alimentar, onde o direito humano a alimentação é um direito do povo. Isso se tem alcançado após 10 anos”. (Representante do CONSEA SM).

Portanto, creio que não há dúvida de que o PAA se consolidou nesses primeiros dez anos de execução. Construiu um lastro inegável de política pública emergencial e estruturante que, porém, necessita avançar.

4.2.2 As forças do arranjo institucional - Qualidade e Confiança

Em proveitoso estudo de quatro arranjos institucionais do PAA no Rio Grande do Sul, Müller *et. al.* (2007) destacam que:

“As discussões sobre arranjos institucionais está relacionada ao esforço em explicar o desempenho econômico a partir do papel que um conjunto de instituições de uma determinada sociedade desempenha em seus rumos” (p. 58).

Entende-se, da mesma forma, que quando um arranjo institucional é formado, cada organização presente nele, lá está com um objetivo. No caso estudado, são diversos os atores sociais presentes no arranjo institucional, os quais já foram apresentados no capítulo anterior.

No geral, os atores entendem que é fundamental a parceria entre as entidades para a execução do Programa. O destaque, nesse sentido, é dado ao SESC – Mesa Brasil, que articula as entidades consumidoras, organiza a documentação, fiscaliza as entidades no que diz respeito ao acondicionamento dos produtos e o próprio processamento desses e realiza as entregas dos produtos, o

que reduz os custos da Cooperativa e das entidades consumidoras, além de diminuir as distâncias para a retirada dos produtos. Em quase todas as falas, destaca-se a participação do SESC – Mesa Brasil como facilitador da execução e logística do PAA.

“A operacionalização da proposta com o SESC como entidade beneficiária facilita o processo, pois temos apenas uma entidade beneficiária, apenas um sistema de controle e público bem definido. Estas condições também diminuem os trabalhos da Cooperativa em relação à documentação exigida e facilita a logística”. (Representante da Conab).

Os resultados apontam que a forte ação do SESC – Mesa Brasil, articulador principal da proposta em estudo, é também o responsável pelo distanciamento entre Cooperativa (e agricultores fornecedores) e entidades beneficiárias do PAA, principalmente pelo fato desta intermediação ser qualificada, com pleno atendimento das necessidades das entidades no que tange aos produtos: leite fluído e bebida láctea. O SESC – Mesa Brasil assumiu o papel com vistas a atingir o seu objetivo no arranjo, que é o de prover de alimentos as entidades nele cadastradas.

Juntamente com o processo de intermediação do SESC, o que deve ser destacado é que a Cooperativa não entende essa aproximação como necessária. Da mesma forma, não entende que essas entidades consumidoras do PAA também são consumidoras potenciais de outros produtos alimentícios que ela, a COPERTERRA, poderia fornecer e construir novos mercados e consolidar a sua marca comercial. Utilizar-se do arranjo para também consolidar os seus objetivos.

A confusão entre o que o PAA e o Programa Mesa Brasil apareceu em outras entrevistas. De acordo com os resultados do estudo, cabe salientar que os entrevistados elencam temas que tornam esse arranjo forte e o principal dele é a confiança. Esta confiança pode ser materializada através da resolutividade rápida dos problemas, dos canais diretos de diálogo e na qualidade dos produtos, por exemplo.

Para referenciar a importância da confiança no mercado de alimentos, Renting *et. al.* (2003) afirma que:

“A evolução dos mercados de alimentos depende, consideravelmente da capacidade diferenciada de circuitos de alimentos para recuperar a confiança do consumidor e estabelecer novos arranjos institucionais que garantam a qualidade dos alimentos de forma credível. Isto deve ser visto no contexto de um mercado altamente dinâmico (p. 396).”

Tais elementos podem ser ratificados por duas falas extraídas das entrevistas.

“O SESC é bem comunicativo. Nos mandam e-mails, nos avisam das entregas, ligam sempre que precisa e eu acho essa relação super importante. São bem preocupados em nos ajudar, inclusive quando não tem carro para ir buscar as doações eles articulam com as outras entidades que recebem para colaborar e não deixar ninguém sem produto. Já tive problema com carro e outra entidade pegou o nosso produto, às vezes eu pego para ajudar outra entidade e o SESC intermedia isso”. (Representante da entidade consumidora 3 – PAA).

“A articulação está sendo muito bem feita. Quem coordena faz muito bem. Não é fácil trabalhar com uma rede de entidades desse tamanho. É uma situação bem delicada, pois tu acabas se envolvendo com várias situações, várias entidades, vários perfis de gestores, visões diferentes. Por isso não é fácil articular e quem está fazendo, está de parabéns. (Representante da entidade consumidora 1 – PAA).

Além do aspecto da confiança, porém intrínseco a ela, está um ponto recorrente e presente em todas as entrevistas: a qualidade dos alimentos.

Todos os que foram questionados sobre se recomendariam o produto a parceiros, consumidores ou até mesmo se consumiriam o produto como pessoa física, houve unanimidade de afirmações positivas. Identificam, porém, a dificuldade de se encontrar os produtos no mercado local, fora dos pontos de comercialização próprios da Cooperativa.

“O produto é muito bom e posso falar com certeza, que a criançada aprecia muito. O leite tem uma qualidade muito superior ao encontrado no mercado. A gente percebe isso na nata que cria e até os cozinheiros comentam isso, quando não usamos o produto que vem do SESC”. (Representante da entidade consumidora 2 – PAA).

Tanto as entidades vinculadas ao PAA quanto os clientes comerciais da Cooperativa manifestaram que uma das principais características dos produtos da COPERTERRA é a qualidade, mesmo que não citem ou referenciem a Cooperativa

ou o PAA. No caso dos clientes comerciais, a qualidade consta entre os critérios de escolha da marca a ser adquirida aparecendo apenas atrás do preço, este sim o critério definitivo.

“A qualidade do produto é boa. Facilita por ser barriga mole, é mais barato e mais fácil de manejar, principalmente para abrir e colocar na panela, só fura, depois de higienizar por fora. Nós preparamos 120 litros de manhã e 120 litros a tarde. Se fosse caixinha iríamos perder mais de meia hora por turno para abrir tudo e sempre temos que considerar o custo”. (Representante do Hospital de Caridade Astrogildo de Azevedo).

A qualidade é um critério de escolha, que como foi visto no capítulo segundo desta dissertação, possui três características: qualidades corpóreas que são controladas por técnicos e normas; qualidades imateriais: controladas por sinais, geralmente, direito de propriedade intelectual (individual ou coletivo); e qualidade intangível: determinada a partir de movimentos sociais. Ainda a integração de valores sociais, morais diferenciam os produtos e criam novas estratégias para um enfrentamento contra hegemônico da produção e comercialização de alimentos.

Ora, se levarmos em conta o dito nas entrevistas, vários dessas categorias de qualidade debatidos por Allaire (2013), estão presentes nos produtos da COPERTERRA. O que falta é a utilizar-se dessa característica e a materializá-la em um selo específico, no registro dessa caracterização ou apenas o diálogo e comunicação com o público consumidor.

De todos os consumidores entrevistados, tanto entidades vinculadas ao PAA como os clientes, apenas as representantes do Restaurante Universitário afirmaram que o produto era de agricultores familiares. Mesmo assim, ao serem questionadas de que localidade ou cidade era originário o leite matéria prima da Cooperativa, não souberam responder. Ao serem informados de que o produto possui origem na agricultura familiar e que a maior parte dos agricultores é de Santa Maria, ficam muito satisfeitos e identificam que os recursos aplicados no Programa, no caso dos consumidores do PAA, permanecem em Santa Maria, o que não é diferente do sentimento observado dos clientes comerciais da Cooperativa.

No caso do proprietário do Supermercado entrevistado entre os clientes comerciais da Cooperativa, afirma que usará essa informação para divulgar melhor o

produto e sugere que a Cooperativa adote um selo identificando a procedência do leite para aumentar a venda do produto.

O preço pode ser considerado, da mesma forma, um critério objetivo de escolha, porém relativo ao poder aquisitivo do consumidor que pode optar por um produto similar mais barato.

Além disso, a confiança também é tema corrente nas falas dos entrevistados. Acreditam que a Cooperativa, vinculada a “marca” da UFSM, agrega mais esta característica, da mesma forma trabalhado no segundo capítulo. A relação da Cooperativa com os clientes é muito elogiada. Tanto os clientes comerciais quanto o SESC – Mesa Brasil, afirmam que a relação com a COPERTERRA é muito boa e sempre que ocorrem problemas, o diálogo é fácil e as soluções são encontradas em comum acordo. Essa relação poderia ser a base para a construção social de novos mercados, porém isso não se mostrou evidente.

Nas entrevistas, identificou-se que as três categorias, qualidade, preços e confiança, contribuem para que o produto da COPERTERRA tenha a preferência dos consumidores.

Por tudo isso o que foi apresentado, pode-se afirmar que o arranjo institucional vigente, proporciona potencialidades para a execução do Programa como também para a consolidação da Cooperativa no mercado local, não apenas no mercado institucional. Porém os ajustes necessários, principalmente relacionados a conexão entre a Cooperativa e seus clientes devem ser perseguidos para se atingir novos objetivos, principalmente no que diz respeito a consolidação da marca.

4.2.3 Os Agricultores e o PAA

Na análise do item anterior, os agricultores familiares fornecedores da matéria prima para os produtos doados no CDS não foram esquecidos (pelo menos pelo autor). Deixou-se para analisar a sua participação em separado pois considerações muito específicas serão feitas.

No caso do estudo, os agricultores familiares entrevistados são aqueles que estão enquadrados nos marcos legais, conforme debate do primeiro capítulo da presente dissertação. Para estes não haveria a necessidade de propor uma

diferenciação.

Os agricultores fornecedores do PAA e participantes da proposta em estudo são relativamente capitalizados, possuem atividades complementares (paralelas) dentro e fora da agricultura, sendo o leite a garantia de entrada regular de renda.

“É que o produtor de leite tinha que ser só produtor de leite. A produção de leite envolve tempo e precisa se dedicar bastante para produzir bem. A lavoura de arroz é o ganho anual e o dinheiro do leite tá na conta todo o mês garantido”. (Agricultor 1).

Corrobora com esta descrição o depoimento do técnico da EMATER entrevistado na pesquisa:

“O PAA é mais uma das alternativas de mercado, principalmente para os pequenos produtores. Deve-se considerar que o leite já tenha um mercado garantido, pois aqui no município mesmo são seis empresas que coletam leite. A COPERTERRA foi mais uma possibilidade de venda que os pequenos agricultores têm para vender seu produto, por um melhor preço”. (Representante da EMATER).

Também são, em sua maioria, proprietários de pequena área de terra, mediana disponibilidade de tecnologia, com inserção comercial em outros setores (alguns vendem leite diretamente para clientes, pessoa física e jurídica, alguns possuem outras atividades agrícolas e/ou não agrícolas), trabalham com mão de obra familiar na maioria da parte do ano.

Tais informações decorrem da observação direta do momento da entrevista e de informações coletadas nas próprias entrevistas.

Foram entrevistados quatro agricultores. Todos eles eram sócios da Cooperativa de Produtores de Leite de Santa Maria (COOPROL), antiga gestora da usina escola de laticínios da UFSM e antiga proponente de várias propostas de CDS junto a Conab nos anos de 2006, 2007 e 2008.

Após o fechamento da COOPROL, enfrentaram problemas com a empresa privada que passou a coletar leite antes da COPERTERRA assumir a Usina Escola de Laticínios da UFSM. A principal reclamação relatada era a falta de confiança nos testes realizados que seguidamente desqualificava o leite e acarretava prejuízos financeiros e incerteza de renda.

“Uma vez o transportador condenou um tarro com 40 litros de leite. Eu recolhi o leite para o resfriador. No outro dia eu coloquei o mesmo leite em dois tarros de 20. Ele aceitou um e desclassificou outro. Daí eu me desgostei e parei de entregar para ele e comecei a entregar para a Cooperativa de Nova Palma”. (Agricultor 3).

Para os agricultores, comprova a tese de que a empresa anterior, que não era vinculada a usina escola de laticínios de leite da UFSM, mas sim a uma grande multinacional do ramo alimentício, desqualificava o leite intencionalmente para reduzir os valores a serem pagos para os produtores. Não foi aprofundado se a coleta era terceirizada ou direta pela empresa, o que poderia indicar uma outra análise.

Depois que passaram a fornecer para a Cooperativa, não tiveram mais problemas com os testes de qualidade, sendo que não houveram mudanças significativas em relação ao período anterior (manejo, pastagens, matrizes) o que poderia alterar a qualidade do leite.

Por sua vez, os agricultores familiares entrevistados também manifestaram que a relação com a Cooperativa é satisfatória, que os pagamentos são feitos em dia e que o tratamento dispensado aos agricultores é, da mesma forma, satisfatório.

Os agricultores familiares entrevistados, porém, não sabem precisar a destinação final do seu produto. Foram citados como possíveis destinos a Prefeitura, as escolas e ao “Fome Zero”. Todos eles não sabem o que é o PAA.

A relação da Cooperativa com o agricultores, em que pese seja avaliada como positiva, revela apenas uma relação mercantil comum. Os agricultores se vincularam a Cooperativa por conta de relações estabelecidas antes da chegada da COPERTERRA em Santa Maria, principalmente por terem entregue leite na usina da UFSM.

Se anteriormente mostrou-se que há um distanciamento dos beneficiários consumidores da Cooperativa, esse distanciamento é ainda maior entre beneficiários consumidores e agricultores fornecedores. No primeiro caso, a atuação do SESC – Mesa Brasil foi elencada com uma das causas desse distanciamento, no caso dos agricultores não há nenhum intermediário que justifique tal situação. A Cooperativa passa a ser o atravessador/processador dos produtos dos agricultores, sendo os produtos provenientes dos agricultores o único interesse da Cooperativa. Não há

nenhum fator que fomente a maior relação entre os produtores fornecedores e os beneficiários consumidores, tanto na ação da COPERTERRA quanto SESC – Mesa Brasil.

Os agricultores foram questionados sobre os principais problemas que enfrentam na produção do leite e nenhum elencou a dificuldade de mercado como principal problema. Nesse sentido, mesmo que a Cooperativa não esteja realizando o seu papel “clássico” e sim protagonizando o papel de atravessador/processador, ela o faz bem feito.

O PAA entra na vida dos agricultores por dois pontos: a garantia da venda e o preço. Porém, como foi dito eles não conhecem o Programa e essa inserção se dá pela ação da Cooperativa sem o esclarecimento de onde vem essas garantias.

4.2.4 Para além dos mercados institucionais

Primeiramente, destaca-se uma importante contribuição de Wilkinson (2008), que identifica pelo menos quatro formas tradicionais de acesso aos mercados: acesso direto, no caso de mercados locais ou informais (feiras, por exemplo); intermediação via atravessador; integração via agroindústria e compras por parte do poder público (mercado institucional). O autor apresenta o seguinte quadro, tipificando os mercados.

Mercado	Perfil	Desafios
Commodities	Velhos e Novos Mercados Locais e à Distância	Padronização, Legislação, Qualidade Mínima e Escala
Especialidade	Discriminado por Grau de Associação com Localidade/Tradição	Concorrência de Novos Entrantes
Orgânicos	Grau de Associação a Saúde e/ou a um Modo Específico de Produção	Certificação, Escala, Pesquisa
Artesanais	Denominação de Origem ou Não	Qualidade, Normas Técnicas, Autenticidade, Ação Coletiva
Solidários	Identificação ou não com a Agricultura Familiar, Mercados de Alta e Baixa Renda	Escala, Variedade, Qualidade
Institucionais	Licitações, Oferta para Varejo	Qualidade, Variedade, Escala

Figura 11 – Uma tipologia de mercados para a agricultura familiar.

Fonte: Wilkinson (2008, p.17).

Wilkinson (2008) destaca ainda que a agricultura familiar enfrenta uma reconversão estrutural, chamando a atenção do poder público para que criem-se condições que favoreçam uma aprendizagem para a adoção de inovações sociais e institucionais de larga escala. O autor não trabalha diretamente com os Programas (PAA e PNAE), pois trata dos mercados institucionais apenas através das licitações, lança os desafios de qualidade, variedade e escala. O PAA e o PNAE talvez sejam a inovações que o autor cobrava, mas é preciso ir além.

Nessa perspectiva de ir além do acesso ao mercado institucional, Silva e Silva (2011), concluem que:

“É importante ter em mente que, embora os mercados institucionais sejam alternativas fundamentais para a comercialização de produtos da agricultura familiar e economia solidária, garantindo assim a renda dos trabalhadores envolvidos, é necessário que os empreendimentos busquem outras possibilidades de comercialização, para não ficarem reféns de políticas nas quais eles não têm governança quanto a sua continuidade”. (p. 93)

É possível afirmar que é o que ocorre na COPERTERRA, principalmente após análise dos dados secundários, onde concluiu-se que o PAA representa 53,01% do faturamento em 2011 e, nos quatro anos analisados em média, 36,51% do total faturado.

O PNAE é aproximadamente 60 % do nosso faturamento. Já conversamos na direção da Cooperativa que temos que entrar em alguns mercados privados; reduzir a nossa margem para competir nesse mercado; dispor a nossa marca para a comunidade de Santa Maria e região. Vamos trabalhar nisso". (Representante da COPERTERRA).

Desta forma, os mercados institucionais representam aproximadamente 96,51% do faturamento da Cooperativa. Quando se criticou os dados referentes ao PAA, se concluiu que havia dependência da Cooperativa pelos mercados institucionais. Os dados apontam que a Cooperativa "gira" entorno desses mercados. Além disso, demonstra que ir além dos mercados institucionais, no caso estudado, é algo inimaginável no curto e médio prazo, dada as condições estruturais e de pessoal, principalmente.

A Cooperativa é dependente das políticas públicas de aquisição de alimentos e qualquer ajuste de rota, demandará grande esforço, articulação, capacitação e priorização por parte da direção da Cooperativa.

Não se pode simplesmente criticar esse valor, pois ele serve de lastro para a Cooperativa como bem destaca a representante do CONSEA SM.

"A COOPERTERRA têm tudo para não depender dos Programas de governos e fazer um lastro para o futuro. A Cooperativa podia triplicar as vendas se fizessem um trabalho diferente, com conscientização do consumo, com a discussão dos mercados locais. Mais gente poderia estar consumindo o produto deles". (Representante do CONSEA – Santa Maria).

A visão da representante do CONSEA é no sentido da construção social de mercados e da independência comercial da Cooperativa. Na entrevista do representante da UFSM, nota-se que a dependência da Cooperativa aos mercados institucionais é identificada pelos parceiros do arranjo, embora se tenha a compreensão da importância destes para a COPERTERRA e demais proponentes.

“Acho que é um Programa extremamente válido neste arranque inicial, com resultados muito concretos para quem consegue ser incluído nele, para as organizações que conseguem ascender a ele. Um limitador é a grande dependência que algumas Cooperativas têm do mercado institucional. Há necessidade do PAA percolar outros ambientes não atingidos pelo Programa e a criação de algum tipo de mecanismo que dificulte as práticas clientelistas. Atualmente, acho que o Programa não tem se preocupado com isso, pois estava tentando se consolidar nos moldes que ele foi criado e acho, que de certa maneira, ele acabou dando certo” (Representante da UFSM).

A UFSM, por sua vez, auxilia em outras questões relevantes para a consolidação da marca “UNI-UFSM COPERTERRA” no mercado local. Desenvolveu, por exemplo, junto a incubadora tecnológica e a FACOS (Faculdade de Comunicação Social), um estudo mercadológico junto aos clientes consumidores dos pontos de comercialização que a COPERTERRA possui no campus de Camobi da UFSM e no prédio da antiga reitoria, no centro da cidade. O estudo foi repassado para a direção da Cooperativa com vista a ajustar algumas questões relevantes apontadas pelos consumidores. Além disso, produziu um vídeo (Universidade e Reforma Agrária – UFSM e COPERTERRA: história e interfaces) contando as motivações que levaram a UFSM a estreitar a parceria com a Cooperativa e com a intenção de ajudar na divulgação dos produtos e dos resultados⁴⁵. No mesmo sentido, incentivou a discussão de um projeto específico para atendimento ao Hospital Universitário⁴⁶ e Restaurante Universitário, via PAA.

Analisando as potencialidades do PAA, Gomes e Bastos (2007) concluem que o Programa contribui para a superação dos antigos e perniciosos canais de comercialização da produção familiar, “viciadas e retrógradas estruturas do capital comercial”. Porém os autores destacam que o PAA é incapaz de criar canais alternativos ao mercado institucional, constituindo-se este, pelo contrário, “no único destino da produção estimulada pelo Programa” (p. 219).

A política pública, no caso o PAA, promove as condições para o acesso aos mercados privados, à medida que exige, normativamente, condições para os produtos serem comercializados através dela.

⁴⁵ O vídeo foi dividido em três: parte 1- http://www.youtube.com/watch?v=1DvSmQ22_6s, parte 2 - <http://www.youtube.com/watch?v=W4yIO7fXxTM> e <http://www.youtube.com/watch?v=BEuDLYycFoo>, parte 3.

⁴⁶ Ver: <http://www.youtube.com/watch?v=Sv7I8-WXl2w>.

A opção de se colocar no mercado privado, a partir de experiência do PAA é exclusiva da Cooperativa, podendo esta ficar totalmente dependente das políticas públicas como no caso da COPERTERRA. Por exemplo, quando se solicitou ao representante da Cooperativa no mínimo dez clientes em Santa Maria, foi fornecido apenas três, o que ratifica o diagnóstico da extrema dependência dos Programas governamentais.

Surpreendentemente, os clientes comerciais da COPERTERRA desconhecem o portfólio de produtos da Cooperativa. No caso na entrevista com o Hospital de Caridade Astrogildo de Azevedo, a entrevistada desconhecia que a Cooperativa possuía iogurte e bebida láctea em embalagens de 200 ml. Cabe salientar que a Cooperativa desenvolveu esse produto para atender uma demanda do Hospital Universitário da UFSM, que não permite fracionamento do produto para servi-lo ao cliente.

O que se espera do PAA e das Cooperativas participantes é a valorização das qualidades intangíveis ou imateriais, bem como a valorização dos produtos locais em circuitos curtos, para que seja facilitado o acesso a mercados privados e não mais a dependência da política pública. É preciso ir além do que se está fazendo hoje, pois a garantia ao acesso aos mercados institucionais não é a garantia de sustentação da Cooperativa ao longo do tempo, mesmo com a consolidação do PAA como uma política profícua e resolutiva.

O que se viu nas entrevistas com os clientes da COPERTERRA é que o mercado privado poderia ser mais trabalhado pela Cooperativa, pois em relação aos produtos da Cooperativa foram elencados pontos positivos, tais como qualidade e preço, além da confiança que se deposita na Cooperativa e nos seus produtos. Alguns trechos extraídos das entrevistas comprovam a análise:

“Em um momento de crise, eles foram muito prestativos e solícitos”.
(Representante do Hospital de Caridade Astrogildo de Azevedo).

“As vezes eles nem estão na rota de entrega e eu ligo, pedindo produto e logo eles estão aqui. Nunca tive problema algum com o pessoal da Cooperativa. Qualquer um que me atenda, esclarecem as dúvidas, explicam e atendem muito bem”. (Proprietário do Supermercado Vipãan).

“Nós temos uma relação comercial muito boa. Se tenho que reclamar de horário, por exemplo, ligo para a Cooperativa e eles ajustam. Agora já entrou no ritmo e não há mais problemas. No início precisou ajustar, mas depois que eles pegaram o nosso ritmo, está tudo dentro do combinado”. (Representante do Restaurante Universitário - UFSM).

As próprias entidades consumidoras do PAA são potenciais compradoras dos produtos da COPERTERRA, porém não o fazem por desconhecimento. As entidades identificam a mesma qualidade destacada pelos clientes da Cooperativa. Por que a COPERTERRA não aproveita nem mesmo esse mercado que naturalmente seria dela, por já estar com o seu produto dentro destas entidades?

A entrevista do representante da entidade 2, que recebe produtos via CDS é muito representativa. Afirmou: “Falta divulgação do produto deles. Eu nem sabia que eles vendiam. Achei que era só para o governo”.

Nota-se na assertiva da entrevistada, uma surpresa ao saber que a Cooperativa realiza operações comerciais além dos mercados institucionais. Porém não divulga e não absorve um mercado, que embora restrito, já está sendo parcialmente atendido pela Cooperativa através do PAA.

Entre os critérios de escolha do local de compra, todos eles poderiam, ser absorvidos pela Cooperativa. Destaca-se como critérios o menor preço, a proximidade, o prazo de pagamento. Aproveitando os dados da primeira coleta de dados realizados, seriam vinte e cinco entidades que poderiam realizar compras diretamente da Cooperativa, transformando essas entidades beneficiárias do PAA em clientes comerciais.

No geral, sabem que existe um ponto de comercialização direta na Universidade, porém consideram insuficiente pelo tamanho da cidade e pela distância do campus da UFSM. Sobre o ponto de comercialização no prédio da antiga reitoria, apenas a representante do SESC sabe da existência deste ponto de vendas.

No que se refere aos mercados, outros entrevistados apontaram essa preocupação ao se referirem a pouca exposição dos produtos da COPERTERRA. Afirmaram, por exemplo, não encontrarem produtos nos mercados de Santa Maria e em um caso específico, a não ocupação dos espaços em feiras e eventos promovidos na cidade de Santa Maria, que proporcionariam a exposição de sua

marca. Alguns entrevistados afirmam terem procurado os produtos da Cooperativa em alguns supermercados de Santa Maria e não encontram, como foi afirmado em todas as entrevistas realizadas com os beneficiários consumidores e com os clientes comerciais da Cooperativa.

Como já foi mencionado anteriormente, a relação do SESC – Mesa Brasil com as entidades “desconecta” a Cooperativa dos consumidores do PAA. A reconexão poderia ser através do mercado não institucional.

4.3 O Papel do Estado na Construção Social de Mercados Alimentares

Nesse momento procura-se sistematizar as anotações de campo e reflexões do autor da presente pesquisa, a título de contribuição para o debate da Construção Social de Mercados, a partir da experiência do PAA.

Entende-se, desta forma, o alimento como necessário e fundamental para o desenvolvimento humano a partir de um ponto de vista fisiológico, com vistas a sobrevivência, mas também o alimento como parte de uma arcabouço para a manutenção da identidade cultural de um determinado povo e desenvolvimento econômico do país.

Nesse sentido, não se está discutindo apenas uma questão de desenvolvimento rural, mas sim do desenvolvimento humano, embora tenhamos sempre a tendência de se analisar a questão dos alimentos sob a ótica da agricultura, da produção, deixando as questões de consumo para outros profissionais.

O Estado brasileiro, nos últimos dez anos, trouxe a tona a importância da ação estatal para a sinalização de rumos para a política de alimentos. A aproximação de discussões como a segurança e soberania alimentar, possibilitaram uma gama de ações, principalmente, no que tange a aquisição de alimentos pelos governos. Mais do que adquirir comida barata, a aquisição estatal foi direcionada ao público historicamente excluído do processo produtivo convencional.

Vivenciamos um avanço significativo para os mercados institucionais, através

do PAA e mais recentemente com o PNAE e com a modalidade compra institucional.

É fundamental a organização do povo. É fundamental a política pública e o atendimento das pessoas carentes e da agricultura familiar. Envolver governos, conselhos, organizações de apoio, o agricultor familiar que tem que produzir mais, um produto de qualidade. É fundamental essa organização, tanto de um lado quanto de outro, produção e consumo. É uma política pública que nasceu de dez anos para cá e precisamos primar por esse tipo de política. ((Representante do CONSEA SM).

Pode-se avançar. No que se refere as aquisições governamentais, raras as exceções, são baseadas no critério menor custo ou menor preço. A utilização de critérios que levam em conta questões não quantificáveis como agressão ao meio ambiente, valores culturais e outras características qualitativas raramente são utilizadas.

Morgan (2012) afirma que na Europa, mais especificamente nos países membros da União Europeia, as aquisições do setor público tem desempenhado um papel extremamente importante na realocação da cadeia alimentar garantindo, inclusive, uma melhor relação custo-benefício. O autor afirma ainda que os contratos públicos da U.E. representam 14% do PIB da UE.

A inclusão do tema “alimentação local”, além de outras como a vinculação da “agricultura familiar”, por exemplo, em todos os contratos públicos correlatos seriam grandes conquistas da agricultura familiar e do Estado brasileiro, no sentido de garantir o desenvolvimento local e a ampliação das possibilidades de mercados para setores e atores sociais específicos. Essa diretiva poderia (deveria) ser chancelada, ao menos, através de uma orientação governamental às unidades gestoras (Ministérios e Secretarias, por exemplo).

A inclusão e o fortalecimento dos alimentos locais ainda é um tema que tangencia essas políticas e Programas. Mais do que a redução dos valores, uma medida desse tipo fortaleceria os circuitos curtos de comercialização e o desenvolvimento territorial, valorizando, juntamente, as culturas alimentares regionais.

Nas compras públicas, outro critério que deveria estar incluso é a sazonalidade e a priorização da aquisição dos alimentos frescos ao invés dos processados.

Os indicadores econômicos dos anos recentes indicam uma grande preocupação dos governos e atores privados com a inflação, por exemplo. Recorrentemente os culpados são os alimentos. Uma simples busca de informações sobre “inflação” no site de busca www.google.com.br, serão encontradas inúmeras notícias nos portais, agências de notícias e jornais *on line* afirmando que os alimentos são os grandes “culpados” pelo aumento da inflação, a partir de 2008. Os dados oficiais confirmam a grande influência dos alimentos e bebidas na composição do índice da inflação.

Ano	Inflação oficial (IPCA) - %	Inflação dos Alimentos - %
2012	5,84	9,90
2011	6,50	7,18
2010	5,91	10,39
2009	4,31	3,18
2008	5,90	11,11

Figura 12 - Índice oficial de inflação (IPCA)⁴⁷ comparado com a inflação dos alimentos e bebidas.

Fonte: Dados do IBGE⁴⁸ – Quadro elaborado pelo autor.

As justificativas, neste caso, raras exceções, são os problemas climáticos que proporcionam perdas de produção ou produtividade, causando pressão dos preços no mercado, a mudança da matriz produtiva para produção de biocombustíveis, a alta dos preços dos derivados de petróleo e problemas de infraestrutura (Custo Brasil) que encarecem o frete. Os analistas jamais colocam como fator da alta da inflação dos alimentos, questões referentes ao aumento do deslocamento dos alimentos. Não se questiona os efeitos da globalização do sistema agroalimentar que faz com que sazonalidade da produção seja abstraída do imaginário popular, causando a sensação que sempre teremos os produtos

⁴⁷ Para fins de aferição da inflação oficial através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE mede a variação dos custos dos gastos no período do primeiro ao último dia de cada mês de referência e no período compreendido entre o dia cinco e doze do mês seguinte o referido instituto divulga as variações.

⁴⁸ Os dados estão disponíveis em www.ibge.gov.br e foram acessados em 07 de agosto de 2013.

alimentícios independentemente da época do ano ou da região que vivemos.

Ao refletir tais procedimentos, o Estado brasileiro estaria se agregando a outra discussão contemporânea, a redução das *Food Miles*⁴⁹. A aferição dos custos ambientais do deslocamento dos alimentos do local de produção até a mesa do consumidor não é algo simples. Porém, o movimento *Food Miles*⁵⁰ tem buscado indicadores para convencer a população da importância de se contabilizar os custos ambientais do transporte de alimentos a longas distâncias e com meios altamente consumidores de combustíveis e, por consequência, altamente poluidores.

Para mim, como nutricionista é muito bom poder fornecer alimento para escolas, instituições, um produto que veio da tua região. No caso dos 30 % para merenda escolar ou no próprio PAA, creio que melhorou bastante a qualidade nutricional do produto que tu estas oferecendo, fortalece os agricultores da tua região. (Representante do SESC – Mesa Brasil, Santa Maria).

O Estado deve construir a prática do desenvolvimento sustentável cotidianamente, não apenas na ação pública, mas através dos poderes de que dispõe, também junto ao setor privado.

Nesse sentido, o movimento pela rotulagem adequada dos produtos tem sido debatida por diversos movimentos sociais da alimentação. Não apenas pela identificação de produtos alergênicos, mas também a identificação da presença ou não de organismos transgênicos, índice de poluição ou emissão de carbono, por exemplo. Essa deveria ser, por princípio, algumas das obrigações que o Estado deveria impor às empresas do sistema alimentar, com vistas a democratização das informações e garantia dos direitos da população. Saber o que se está comendo.

As políticas públicas devem incentivar o crescimento das cadeias alimentares curtas e sustentáveis. Assim como Polanyi mostrou a importância do Estado na criação de condições para que a sociedade fosse submetida às condições de mercado, o Estado pode criar as condições para que a construção social de um mercado mais justo e social não seja apenas mais uma teoria e sim uma prática

⁴⁹ Esse termo foi apresentado ao público em 1992, quando o Professor Tim Lang fez um exercício com os telespectadores de um Programa de TV pedindo que se imaginassem quantas milhas os alimentos tinham percorrido até chegar ao seu prato. Em tradução livre, *Food Miles* significa Milhas Alimentares.

⁵⁰ Mais informações em <http://www.foodmiles.com>.

cotidiana.

4.4 Considerações sobre o capítulo

Este capítulo apresenta os resultados e as informações a serem problematizadas e debatidas em torno do PAA, além do material produzido na fase de campo.

Primeiramente, não se pode desconsiderar a importância do PAA para a COPERTERRA. Por tudo o que foi exposto durante o capítulo, pode se afirmar que a política pública viabilizou a Cooperativa nos primeiros anos após assumir a usina escola da UFSM, no ano de 2009. Potencializou a capacidade desta Cooperativa atender novos mercados. Porém esses novos mercados são os institucionais, como PAA, nas modalidades CDS e Compra Institucional e PNAE.

Destaca-se que no momento, assumir a administração da usina, houve a criação da filial da Cooperativa e é a filial que opera as propostas vinculadas ao PAA de forma independente da matriz no que diz respeito a sua contabilidade e gestão.

Identificou-se que a direção da Cooperativa participa ativamente das decisões da filial, ocorrem prestações de contas anuais nas assembleias da Cooperativa, porém com a autonomia nas decisões gerenciais para a filial.

Por esse motivo se optou em não generalizar a análise no campo de atuação geral da Cooperativa, Tupanciretã e Santa Maria, o que dificultaria o processo da pesquisa.

De uma maneira geral, quatro aspectos podem sintetizar os comentários analisados nas entrevistas.

- a) Arranjo institucional;
- b) Qualidade;
- c) Confiança; e
- d) Mercados.

O arranjo institucional característico poderia facilitar o acesso à novos mercados e ou ampliar o mercado da COPERTERRA, à medida que facilita a

logística, desonera de responsabilidades o proponente principal. Porém não o faz por questões internas da Cooperativa. Essa categoria, ou seja, arranjo institucional, foi previamente construída nos objetivos da pesquisa, passou a ser objeto nas entrevistas e referenciada para os debates.

No que se refere ao arranjo institucional, pode-se considerar que o SESC – Mesa Brasil é o principal articulador da proposta do PAA em estudo. É reconhecido por todas as entidades entrevistadas como o ator que faz a proposta “andar”, participando desde a elaboração da proposta, passando pela logística e auxiliando até mesmo nas prestações de contas realizadas pela Cooperativa.

Isso faz com que o PAA/CDS seja executado de forma muito qualificada, onde as falhas são rapidamente corrigidas e os rumos são claramente restabelecidos. Ocorrem sistematicamente supervisões da Nutricionista do SESC – Mesa Brasil, desde a retirada do leite na usina até as condições de armazenamento nas entidades consumidoras.

Porém, esse tipo de intermediação distancia o agricultor do consumidor final e dos demais atores sociais do Programa. Fora os operadores da rotina (elaboração da proposta e operacionalização diária – COPERTERRA e SESC-Mesa Brasil), os demais atores conhecem o Programa por outros meios. Tanto os agricultores beneficiários fornecedores quando as entidades beneficiárias consumidoras, mostraram desconhecer o PAA.

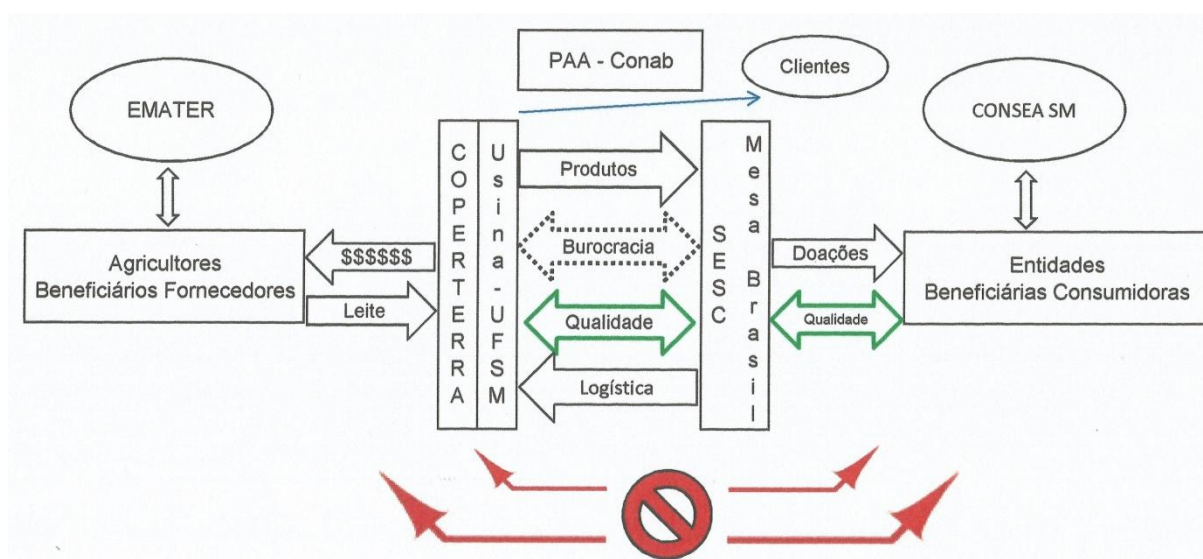


Figura 13 – Arranjo institucional do CDS, proponente COPERTERRA com beneficiário consumidor o SESC – Mesa Brasil e demais atores e ligações.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A relação entre Cooperativa e agricultores, pode-se afirmar, não se diferencia das relações mercantis tradicionais. O que diferencia das relações mercantis formais entre agricultores e empresas privadas é apenas a não variação de preços durante o ano de execução da CDS.

O arranjo institucional contribui para uma menor responsabilidade da Cooperativa na proposta de participação em andamento que tem o SESC – Mesa Brasil como protagonista. Mesmo assim a Cooperativa não aproveita essa desoneração para prospectar novos mercados e parceiros que não os institucionais. Fora o PAA, o principal mercado da COPERTERRA é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Não se está afirmando que a opção pelos mercados institucionais seja errada, porém chama a atenção a extrema dependência que a Cooperativa objeto do estudo possui desse tipo de mercado, mesmo com um grande potencial colocado a sua margem.

Assim como os agricultores participantes, as entidades beneficiárias consumidoras necessitam de maiores esclarecimento sobre o Programa, caso isso seja considerado necessário pelos gestores, pois na rotina diária do Programa não

afetar nada. O que se notou é uma grande dependência dessas entidades em relação aos produtos doados. O SESC, nesse sentido, é a referência positiva, pois realiza as entregas.

Sobre os demais atores, em que pese à participação em um ou outro momento da execução do processo, carecem de maiores esclarecimentos sobre o andamento do PAA/CDS. Isso certamente os trariam para mais próximo da execução do PAA e contribuiriam de forma mais efetiva nos respectivos campos de ação, principalmente a EMATER e o CONSEA SM.

O segundo aspecto é a qualidade. Tema presente em quase todas as entrevistas com os consumidores sob o aspecto positivo e com possibilidade de agregar valores não tangíveis, como localização, origem, tipificação de produto. Para todos os entrevistados, a qualidade é o que diferencia o produto da COPERTERRA daqueles comprados anteriormente, sendo que todos os entrevistados recomendam ou recomendariam o produto e afirmam só não o consomem como pessoa física por não encontrarem no mercado local.

Quando, inicialmente buscava-se identificar a percepção dos consumidores sobre os produtos, doados pelo PAA ou comercializados pela Cooperativa, avaliando os efeitos na estratégia de construção de sua marca no mercado, considera-se que as entrevistas foram conclusivas e que essa percepção é altamente positiva. Porém essas características não resultam em incremento de vendas ou diversificação delas, por conta de o alto grau de dependência que a Cooperativa possui junto aos Programas governamentais, o que demanda maior tempo e mão de obra.

O terceiro aspecto a destacar é a confiança. Entenda-se confiança como além dos parâmetros de qualidade regulamentados por normas sanitárias, por exemplo, sendo que este também fica claro durante as entrevistas. Nesse ponto, pode-se identificar que os atores confiam no arranjo proposto; no SESC como articulador e na Cooperativa como fornecedora. Afirmam terem tido respaldo e reação imediata dos coordenadores da cooperativa em “momentos de crise”, onde se detectou problemas com os produtos (em uma entrega, os produtos apresentaram odor alterado e foram substituídos imediatamente, conforme os entrevistados).

O quarto aspecto é o mercado. Este como objeto direto de estudo e debate na

presente dissertação, aparece como uma grande possibilidade de expansão para além do institucional, pois o mercado privado aparece de forma muito tímida na pesquisa e com sérias dificuldades se não for trabalhado no curto prazo.

Merece destaque a participação da UFSM no arranjo. A parceria que se estabeleceu desde 2009 interessa a ambas as partes. A COPERTERRA passou a dispor da marca (UNI-UFSM), da estrutura e do conhecimento que esta importante instituição disponibiliza. Ao assumir a usina, no final de 2009, a Cooperativa passou por dificuldades financeiras por conta dos investimentos necessários para fazer a usina funcionar novamente, pois ela estava a dois anos fechada. Estima-se que foram mais de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). A partir das compras governamentais, a situação financeira da Cooperativa melhorou, conforme análise dos dados secundários.

No mesmo ano, 2009, a Cooperativa apresentou uma proposta de CPR estoque no valor de R\$ 202.995,00. Conforme informações do administrador da Cooperativa, todo o investimento inicial realizado na usina foi a partir desses recursos. Em 2010 a Cooperativa acabou negociando a liquidação dessa CPR com a entrega em produtos.

A Cooperativa, desde que assumiu a administração da usina escola de laticínios da UFSM, sofre com constantes alterações no quadro de pessoal, o que dificulta o planejamento das ações em longo prazo (foram 3 administradores de 2009 a 2013). Isso pode responder, temerariamente, pela falta de inserção no mercado local, pelo não aproveitamento e estreitamento das relações criadas através do PAA, que poderia possibilitar a abertura de novos mercados para a Cooperativa, além do mercado institucional protegido.

Os clientes do mercado privado apresentam muitas referências positivas em relação à COPERTERRA, embora algumas questões comerciais, a falta de divulgação dos seus produtos. O mesmo ocorre com as entidades vinculadas ao PAA. Ambos os casos são demonstrados claramente nas entrevistas, onde são destacadas a boa relação com os responsáveis pelas vendas, porém acham que poderia ser mais profícua a partir de uma relação comercial mais profissionalizada.

Conforme visto na Figura 8, após o primeiro ano de administração da usina escola de laticínios, o PAA respondia por 38,95% do faturamento da Cooperativa em

Santa Maria. No ano seguinte, esse índice saltou para 53,01%. Em média, nos quatro anos de operação, o PAA representou 35,64% das operações. O Programa proporcionou ainda, a diversificação de produtos lácteos e a entrega de produtos não lácteos, além do significativo incremento na quantidade de produtos faturados, atendendo os objetivos do PAA.

O que se pode concluir, a partir dos dados analisados, é que o PAA foi decisivo no incremento do faturamento da Cooperativa e criou condições para a COPERTERRA disputar o mercado da merenda escolar via PNAE.

Para se analisar impacto do PAA na configuração de uma nova realidade comercial da COPERTERRA relacionando o processo de participação no PAA com as possibilidades de ampliação de venda através de novos mercados institucionais ou não, outro dos objetivos, pode considerar que o PAA, no arranjo atual, possibilita que a Cooperativa busque novos mercados que não só o institucional. A questão é que isso não vem ocorrendo. O representante da Cooperativa reconhece isso.

“Se o PAA ou PNAE acabasse hoje, teríamos que contratar de emergência alguém para fazer a parte de comercialização no mercado privado. Nos meses de janeiro e fevereiro que não tem PNAE, por exemplo, nós ficamos trocando figurinha”. (Representante da COPERTERRA).

Temas como a qualidade do produto e a confiança, unanimemente relatadas pelos consumidores entrevistados; a diferenciação por ser um produto local, de Santa Maria; ou a origem por ser um produto da agricultura familiar; temas que fazem parte das considerações do capítulo segundo surgem nas entrevistas inúmeras vezes. Esses aspectos poderiam ser o ponto de partida para a construção e consolidação e ampliação da marca da COPERTERRA no mercado local e regional, primeiramente, num primeiro momento, para em um segundo momento galgarem posições mais representativas no mercado estadual.

A Cooperativa precisa de uma estratégia para comunicar as informações que se relacionam diretamente com os significados ou convenções que os consumidores atribuem ao seu produto – as qualidades. As informações das qualidades industriais e de processamento, bem como as informações intangíveis e imateriais, como procedência, por exemplo, amarrando os laços da construção social de mercado rompidas por um arranjo institucional pesado e bem conduzido por um ator externo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura proposta da dissertação fez com que a cada final de capítulo se fizessem considerações. Por isso, nas considerações finais será feito um apanhado do que foi discutido nos momentos específicos dos capítulos e buscando-se interligá-los.

Deve-se, da mesma forma, se destacar os limites de um estudo de caso. A replicação do presente estudo deve sempre levar em conta esse tipo de análise e o período em que essa foi realizada, embora tenha-se tido o cuidado de se seguir rigorosamente as considerações das referências e estudos similares e os cuidados e recomendações de vários autores,

A primeira e mais importante consideração é que se faz necessário um “repensar” do PAA. Após essa breve caminhada, possui-se acúmulo teórico e prático suficiente para se propor a diferenciação do PAA, desmembrá-lo conforme público e produto, principalmente, com vista a maior aproximação do público objetivo do Programa, qualificação das propostas e da ação estatal, valorizando produtos locais e de identidade reconhecida, por exemplo.

O exemplo para esses avanços está muito próximo. O que ocorreu com o PRONAF, por exemplo, que passou a ter vários derivativos (Pronaf Custeio, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Agroindústria, Pronaf Agroecologia, Pronaf – Eco, Pronaf – Floresta, Pronaf Semiárido, Pronaf Mulher, Pronaf – Jovem, Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústria Familiar, Pronaf Cota Parte e Micro Crédito Rural), faz com que se acredite que o PAA deve ser desmembrado, diferenciado.

Há a necessidade de avaliação constante do Programa pelos órgãos de fiscalização e controle dos governos e, por isso, não se pode ter regras muito diferentes numa mesma política. Para isso, a diferenciação do PAA deve ocorrer a partir de normas e resoluções específicas, construídas e discutidas com os atores locais e de acordo com as realidades regionais.

Por exemplo, no estado do Rio Grande do Sul existe uma clara tendência de se adquirir produtos agro industrializados. Porém, no PAA as regras e normas para

aquisição desse tipo de produto são difusas. Necessita-se um debate acerca desse tema, sob pena de que essas operações se tornem inviáveis, burocraticamente, e que diversos “jeitinhos” sejam dados para se acessar a política.

A incorporação de Microempresas, por exemplo, as quais aqui no RS em um dado momento os agricultores familiares foram incentivados a criarem essa Figura jurídica. Nesse sentido, a criação de regras específicas para a aquisição de alimentos de agroindústrias poderia ser o PAA Agroindústria, por exemplo.

A padronização entre todos os beneficiários fornecedores é prejudicial ao Programa, mesmo que facilite a operação. A intenção desse debate, mesmo que pareça estar fora do foco da dissertação, apresenta a indefinição conceitual da agricultura familiar, sendo esta controversa e não consensual. O emparelhamento entre o agricultor familiar x camponês, da mesma forma que o pequeno produtor x grande produtor, gera muita disputa. É preciso se terminar com esse debate ou se assumir que existem diferenças? É preciso homogeneizar ou categorizar esse ou aquele ator social?

Homogeneizar os tipos sociais da agricultura é prejudicar e reduzir o Programa. A diferenciação poderia ser apresentada da seguinte forma: PAA Pescador, PAA Quilombola, PAA Reforma Agrária, PAA Índios, PAA Acampados de Reforma Agrária, PAA Extrativismo. Sem se perder a essência do PAA, traria uma riqueza, uma diversidade que certamente qualificaria o Programa.

Trazer para dentro do PAA a diferenciação e valorização de produtos com as ditas qualidades intangíveis e imateriais. Hoje a única e importante diferenciação diz respeito a produtos agroecológicos e o PAA poderia ser o incentivador desses novos debates. Mesmo que o tema seja relativamente novo aqui no Brasil, devemos lembrar que na Europa, esse debate é muito presente e foco de inúmeros debates entre os estudiosos e governos, no sentido de se preservar as culturas alimentar locais e a identidade de povos e produtos.

No passado, o debate sobre a Agroecologia (agricultura alternativa, agricultura orgânica e outros modelos de produção) foram debates “novos” que avançaram até chegarem aos dias de hoje sendo valorizadas (no PAA, por exemplo, com um *plus* de até 30% no valor pago aos fornecedores) em vários campos, inclusive nas políticas públicas, com regramentos e normas específicos para a

certificação e comercialização.

A valorização de características qualitativas, imateriais; valorização dos produtos locais, sazonais, poderia ser uma nova abordagem da política pública e do PAA. Não é fácil dada a enorme diversidade do nosso País.

Em que pese a Conab, através de seus normativos, e o Grupo Gestor do PAA através de suas resoluções, tentem padronizar a operacionalização do Programa, a diversidade brasileira proporciona inúmeros arranjos que impedem qualquer um a afirmar que o modelo de execução do PAA ideal é esse ou aquele. Aí está a maior riqueza do Programa, mesmo que carregue na mesma riqueza um grande perigo.

Os órgãos de fiscalização e controle não entendem da mesma forma. Ou se entendem, preferem a segurança da letra fria das normas e resoluções, o que gera muitas críticas e desconfianças a arranjos institucionais diferenciados ou pouco habitual. Ainda, impedem que novas experiências sejam experimentadas.

O caráter inovador do PAA, principalmente no que tange a dispensa do processo licitatório para a aquisição dos alimentos da agricultura familiar deve sempre ser preservado. Essa foi uma das grandes fortalezas do Programa e não pode ser de maneira nenhuma alteradas.

A extrema dependência da política pública e do mercado institucional (PAA e PNAE, principalmente) se presta claramente a um ambiente clientelista. Há a necessidade das Cooperativas prospectarem outros ambientes e mercados ainda não atingidos e cabe ao gestor do Programa a adoção de mecanismo que possibilite a expansão dos mercados para além do institucional, reduzindo a dependência que as Cooperativas têm desse tipo de mercado. Exemplo: desoneração fiscal para produtos da agricultura familiar comercializados no mercado formal em circuitos curtos. Isso é apenas um exercício que poderia ser extrapolado para outras áreas com vistas ao aprofundamento de tais discussões. Uma nova agenda de pesquisa.

O que se viu durante o estudo é que o arranjo institucional muito complexo, ou o próprio processamento do produto antes da entrega, proporciona o distanciamento entre produção e consumo (produtor – consumidor). Nesse mesmo sentido, a diferenciação do PAA poderia ser no sentido de reduzir esse distanciamento a partir de regras específicas.

As Cooperativas participantes do PAA deveriam sempre se colocar de uma

maneira diferenciada diante de seus cooperados. O que se viu na COPERTERRA é apenas uma relação mercantil, de troca de dinheiro pelo produto. Como o PAA pode incentivar novas relações entre Cooperativas e cooperados é um bom tema para debate.

Os mercados protegidos pelo Estado, institucionais, seriam o incentivador desses novos debates, pois entre os principais objetivos do PAA, constam que a partir da experiência adquirida através da comercialização para o mercado institucional, as entidades proponentes poderiam e deveriam expandir o seu escopo de atuação. Nessa perspectiva, o PAA seria definitivamente estruturante e não mais emergencial.

Nesses dez anos, o Programa estava tentando, primeiramente, “dar certo” e se consolidar como uma política pública e não mais apenas com um Programa de governo. O PAA deu certo.

Esses são alguns elementos da construção social de mercado, que não creio, seja uma teoria acabada. Ainda se agregarão inúmeras variantes sociais e econômicas, caso a caso. E para isso, se demanda mais pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC/UNICAMP, 1998. 2ª Ed. 275 p.

ALLAIRE, Gilles. **The multidimension definition of quality**. In : AUGUSTIN-JEAN, Louis; ILBERT, Hélène; SAAVEDRA-RIVANO, Neantro. Geographical indications and agricultural trade. Hampshire, UK. Ed. Palgrave McMillan, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Ed. 70, LDA, 2009.

BETTO, Frei. **A fome como questão política**. In: BETTO, Frei (Org). Fome Zero: textos fundamentais. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004. 156 p.

BERTHOUD, Gérald. **Mercado**. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2000. p: 132-154.

BRASIL. **Decreto nº 1.946** de 28 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm>.

_____. **Decreto nº 7.775** de 04 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>.

_____. **Lei nº 8.666** de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>.

_____. **Lei nº 8.929** de 22 de agosto de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8929.htm>.

_____. **Lei nº 10.696** de 02 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>.

_____. **Lei nº 11.326** de 24 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>.

_____. **Lei n.º 11.947**, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>.

_____. **Lei nº 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>.

_____. **Medida Provisória n.º 455**, de 28 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-legislacao>>.

_____. **Resolução n.º 38** de 16 de julho de 2009, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-legislacao>>.

_____. **Resolução nº 50** de 26 de setembro de 2012, do Grupo Gestor do PAA. Parte 1 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/resolucoes-do-grupo-gestor/arquivos/Resolucao%20no%2050%20de%2027%20de%20setembro%20de%202012-pagina%201.pdf>>.

_____. **Resolução nº 59** de 10 de julho de 2013, do Grupo Gestor do PAA. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_07_11_14_46_38_resol.pdf>.

_____. **Resolução nº 2.629** de 10 de agosto de 1999, do Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2629_v2_l.pdf>.

CAPISTRANO, Milena de O. W. de; MARINHO, Marisson de Melo e SOUZA, Renato Santos de. **Interações entre produtores e consumidores de alimentos no âmbito dos mercados institucionais brasileiros**. Anais del Congreso de Ciencias Sociales e Agrarias. Departamento de Ciencias Sociales – Facultad de Agronomía – Universidad de la República. Montevideo, 2012.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10ª Edição Revisada. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. 361 p.

COTRIM, Gilberto. História **Global: Brasil e Geral**. Vol. Único, 8ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

CELLAN, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2010. 2ª Ed. p. 297-316.

COELHO, Carlos Nayro Coelho. **70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001)**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Revista de Política Agrícola. Brasília, Ano X, nº 03, Jul - Ago – Set, 2001. 59 p.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Conab). **Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados das Ações da Conab em 2011**. Brasília: Conab, 2012.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da; OLIVEIRA, Jader José de. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. In: Textos para discussão, nº 1145. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, Guilherme C. **Relatório de Avaliação I: Mudanças Normativas do PAA de 2005 a 2012**. Brasília (não publicado), out. de 2012. 32 p.

FARAGO, Cátia Cilene; FOFONCA, Eduardo. **A análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: do rigor metodológico à descoberta de um caminho de significações**. [20--] Disponível em <<http://www.lettras.ufscar.br/linguasagem/edicao18/artigos/007.pdf>> Acessado em: 03.01.2014.

FEAGAN, Robert. **The place of food: mapping out the 'local' in local food systems"** Progress in Human Geography. Vol. 31(1), 2007. P. 23-42

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: dicionário da língua portuguesa. 6ª Ed. Posigraf: Curitiba, 2004. 896 p.

FLIGSTEIN, Neil. **Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado**. Contemporaneidade e Educação. Ano VI, nº 9, 1º sem. 2001. p.26-55

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa. 3ª Edição. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de Caso**. São Paulo: Atlas, 2009. 148 p.

GOMES, Aldenôr; BASTOS, Fernando. **Limites e expectativas da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco**. In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos (Organizadores: Flávio Borges Botelho Filho e Amauri Daros Carvalho) – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Rurais, v. 7, nº 27, 2007. P. 195 – 219.

GOODMAN, David; DUPUIS, Melanie E.. **Knowing food and growing food: beyond the production-consumption debate in the sociology of agriculture**. Sociologia Ruralis, v. 42, p. 5-22, 2002.

GOODMAN, David. **The quality ‘turn’ and alternative food practices: reflections and agenda**. Journal of Rural Studies, v. 19, 2003. P.1-7.

GRANOVETTER, Mark. **A força dos laços fracos: a teoria de ator rede revisitada**. Revista de Teoria Sociológica, Vol. 1, 1983. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/202051>> Acessado em: 30/12/2012.

_____. **Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness**. The American Journal of Sociology, Vol. 91, Nº. 3, Nov, pp. 481-510, 1985.

_____. **Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão**. RAE – Eletrônica. Vol. 6, Nº 1, Art. 9, Jan-Jun, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a06v6n1.pdf>> Acessado em 19.10.2013.

GRAZIANO DA SILVA, José; TAKAGI, Maya. Fome Zero: Política pública e cidadania. In: ROCHA, Marlene da (Org.). **Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. (Coleção: Cadernos da Fundação Perseu Abramo). São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004. 196 p.

HENDRICKSON, Mary K. e HEFFERNAN, Willian D.. **Opening spaces through relocalization: locating potential resistance in the weaknesses of the global food system**. Sociologia Ruralis 42, nº. 4, 2002. P. 347–369.

ILBERY, Brian; MORRIS, Carol; BULLER, Henry; MAYE, Damian & KNEAFSEY, Moya. **Product, process and place an examination of food marketing and labelling schemes in Europe and North America**. European Urban and Regional Studies, v.12, 2005. p. 116–132.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Histórico da Configuração Político Administrativa Brasileira**. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/breve_historico_da_configuracao_politico_administrativa_brasileira.pdf> Acessado em 25 de outubro de 2011.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. **A observação direta e a pesquisa qualitativa**. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIREZ, Álvaro. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2010. 2ª Ed. P 255 – 294.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. Volume I. Porto: Portucalense Ed. 1972. 223 p.

KJAERNES, Unni; HARVEY, Mark; WARDE, Alan. **Trust in food: a comparative and institutional analysis**. New York, N.Y. Ed. Palgrave Macmillan, 2007. 213 p.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Ed. Atlas. 5ª Ed, 2003. 311 p.

LANG, Tim. **From 'value-for-money' to 'values-for-money'?** Ethical food and policy in Europe. Environment and Planning A. Volume 42, 2010. P. 1814 – 1832.

MARINHO, Marisson de Melo; FIALHO, Marco Antônio Verardi. **A experiência da COPERTERRA na construção social de mercado a partir da inserção no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar/PAA**. XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural. Disponível em: <http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012/117_trabajo_eter_marisson_de_melo.pdf>. Concordia, Argentina. 2012.

MATTEI, Lauro. **Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no estado de Santa Catarina.** In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos (Organizadores: Flávio Borges Botelho Filho e Amauri Daros Carvalho) – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Rurais, v. 7, nº 27, 2007. P. 75 – 105.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo.** Rio de Janeiro: FASE, 1989. 215 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Trabalho de campo: contexto de observação interação e descoberta.** In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2012. 31ª Ed. 108 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos no nordeste.** In: Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretara de Avaliação e Gestão da Informação / MDS-SAGI. Brasília, DF: 2007. 412 p.

MORGAN, Kevin; Morley, Adrian. **Relocalising the food chain: The role of creative public procurement.** The Regeneration Institute. Cardiff University, 2012.

MORGAN, Kevin. **Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate.** Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society. Working Paper Series, Número 43. Cardiff – UK. Cardiff University. 2007. 31 p.

_____. **Local and green, global and fair: the ethical foodscape and the politics of care.** Environment and Planning A Journal, Volume 42 (8). 2010. 1852 – 1867 p

MÜLLER, Ana Luiza; FIALHO, Marco Antonio Verardi; SCHNEIDER, Sergio. **A evolução institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no RS.** In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos (Organizadores: Flávio Borges Botelho Filho e Amauri Daros Carvalho) – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Rurais, v. 7, nº 27, 2007. P. 45 – 74.

MÜLLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Orientador: Sergio Schneider. UFRGS/PGDR, Porto Alegre, 2007. 128 p.

NEVES, Delma Pessanha. **Agricultura Familiar: quantos ancoradouros!** In: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Julio Cesar (org.) Geografia Agrária: teoria e poder. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. P. 211 – 270.

PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. In: Fome Zero: A experiência brasileira. (Organizadores: José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França) – Série NEAD Especial 12. Brasília: MDA, 2010. P. 191 – 222.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000. 4ª Ed. 349 p.

_____. **La economia como actividad institucionalizada**. In: POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M.; PEARSON, Harry W.. *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Ed. Labor, 1976. P. 289 - 316.

POUPART, Jean. **A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas**. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2010. 2ª Ed. P 215 - 253 p

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004. (7ª reimpressão da 23ª edição) 391 p.

RAUD-MATTEDI, Cécile. **A Construção Social do Mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 20, nº. 57. Fevereiro, 2005a.

_____. **Análise crítica da Sociologia econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação**. Revista de Sociologia Política – Política e Sociedade – Vol. 4, nº 6. Abril, 2005b.

RENTING, Henk; MARSDEN, Terry K.; BANKS, Jo. **Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development**. Environment and Planning A 2003, volume 35, pages 393 à 411. Disponível em <<http://home.cc.umanitoba.ca/~hallmanb/files/Food%20Geography/a3510.pdf>>.

SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro. **Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995 – 2003)**. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. 2ª Ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. P. 21 – 49.

SILVA, Leonardo Xavier da. **Estado e políticas públicas**. UAB/UFRGS e SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. 72 p.

SILVA, Marcio Gomes da; SILVA, Sandro Pereira. **Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural**. Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 49, Novembro, 2011. P. 87 - 93.

STARR, Amory. **Local Food: A Social Movement?** Cultural Studies Critical Methodologies, Vol. 10 (6), 2010. P. 479-490.

TRICHES, Rozane Márcia. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Orientador Sergio Schneider. UFRGS/PGDR, Porto Alegre, 2010. 297 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010. 175 p.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1991. 2ª edição, 236 p.

VIEIRA, Débora Faria Albernaz. **Influência do Programa de Aquisição de Alimentos na Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar**: o caso do município de Paracatu em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Agronegócio) – Orientador: Mauro Eduardo Del Grossi. UnB/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Brasília, 2008. 149 p.

VOGT, Silmara Patrícia Cassol. **A construção social do mercado institucional de alimentos**: Estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro – RS. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Orientador: Renato Santos de Souza. UFSM/PPGExR, Santa Maria, 2009. 169 p.

WATTS, David C. H.; ILBERY, Brian.; MAYE, Damian. **Making reconnections in Agro-food Geography: Alternative Systems of Food Provision**. Progress in Human Geography, Vol 29 (1). 2005. P. 22 – 40. Disponível em: <<http://www.sagepub.com/dicken6/Additional%20Resources%20for%20Geography/Sage%20articles/winter.pdf>>.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008. 214 p.

WISKERKE, Johannes. **On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development**. International Planning Studies, 2010. 39 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 4ª. Ed. 2010. 211 p.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; FERREIRA, Ana Paula Lopes. El Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar en Mirandiba-PE. In: **SCOTTO, Gabriela (Org). Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales Brasil-Venezuela-Guatemala: una mirada desde lo local**. Foro Social de Las Américas. Guatemala, Octubre de 2008. Actionaid, Rio de Janeiro: 2008. 144 p.

ANEXOS

Anexo 1: Questionário inicial aplicado via e-mail às entidades participantes do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS, cuja proponente é a COPERTERRA e os beneficiários consumidores vinculados ao SESC – Mesa Brasil.

1. A sua entidade confirma participação no Programa de Aquisição de Alimentos – Fome Zero, que tem como proponente a COPERTERRA via SESC-Mesa Brasil?

() Sim () Não

2. Durante a execução do Programa de Aquisição de Alimentos – Fome Zero ou no intervalo das propostas, por conta da renovação dos projetos, sua entidade realiza compra de leite ou bebida láctea?

() Sim () Não

3. Caso a resposta anterior seja sim, onde é realizada e qual o critério de escolha?

.....
.....

Anexo 2: Questionário semiestruturado com perguntas abertas, aplicado na forma de entrevista presencial junto as entidades consumidoras, a partir de critérios pré-estabelecidos e sorteio, participantes do PAA na modalidade compra com doação simultânea – CDS, cuja proponente é a COPERTERRA e vinculados ao SESC – Mesa Brasil.

1. Como o Sr. (a) teve contato com o Programa de Aquisição de Alimentos?
2. O Sr. (a) sabe o que é o Programa de Aquisição de Alimentos ou o que você acha que é o programa?
3. Como o Sr. (a) avalia o Programa de Aquisição de Alimentos?
4. O que é fundamental para o andamento do programa?
5. Como o Sr. (a) avalia os produtos recebidos?

Qualidade:

Apresentação:

Diversidade:

Demais características relevantes:

6. Quando a sua entidade realiza compra de leite e/ou bebida láctea, adquire produtos aonde e qual o critério?
7. Por que as compras, quando ocorrem, não são realizadas da COPERTERRA? ou Por que as compras são realizadas na COPERTERRA? (Conforme a resposta da questão anterior)

Anexo 3: Questionário semiestruturado com perguntas abertas, aplicado na forma de entrevista presencial junto aos clientes da COPERTERRA.

1. O Sr. (a) adquire ou já adquiriu produtos da COPERTERRA?
2. Porque o Sr. (a) resolveu adquirir produtos da COPERTERRA?
3. Se caso, deixou de adquirir, qual o motivo? Se continua, qual o motivo?
4. Como o Sr. (a) avalia os produtos da COPERTERRA?

Qualidade
Apresentação
Diversidade

5. Como o Sr. (a) avalia a relação da COPERTERRA com os consumidores?
6. O que diferencia os produtos da COPERTERRA em relação dos concorrentes? (RA, UFSM, Região)
7. Outras questões que acha importante ressaltar ou apontar algo que não foi tratado.

Anexo 4: Questionário semiestruturado com perguntas abertas, aplicado na forma de entrevista presencial junto aos atores institucionais da proposta de participação do PAA na modalidade compra com doação simultânea – CDS, cuja proponente é a COPERTERRA e os beneficiários consumidores vinculados ao SESC – Mesa Brasil.

1. Como o Sr. (a) avalia o Programa de Aquisição de Alimentos?
2. Como o Sr. (a) avalia a proposta em andamento no município de Santa Maria, na qual a COPERTERRA – SESC são os principais articuladores?
3. O que é fundamental para a execução do programa (COPERTERRA – SESC) (no mínimo 3)?
 - α. Pq?
 - β. Pq?
 - χ. Pq?
4. Cite três pontos negativos e três pontos positivos do Programa de Aquisição de Alimentos?
5. Em relação a resposta anterior, qual o Sr. (a) teve maior dificuldade de encontrar?
6. O Sr. (a) define o PAA como?

Anexo 5: Questionário semiestruturado com perguntas abertas, aplicado na forma de entrevista presencial junto aos agricultores (sorteados) fornecedores da proposta de participação do PAA na modalidade compra com doação simultânea – CDS, cuja proponente é a COPERTERRA e os beneficiários consumidores vinculados ao SESC – Mesa Brasil.

1. Nome?
2. Como o Sr. (a) ingressou na COPERTERRA?
3. O Sr. (a). recebe em dia os pagamentos da COPERTERRA?
4. O Sr. (a) sabe para onde vai o leite depois de passar pela COPERTERRA e ser embalado?
5. O Sr. (a) conhece o PAA – Fome zero?
6. O que o Sr. (a) acha do PAA – Fome Zero?
7. Qual a maior dificuldade em relação ao seu produto ou produção leiteira?

Matrizes?

Sanidade?

Manejo?

Transporte?

Comercialização?

Pagamentos?

Outros?

8. O Sr. (a) comercializa algum outro tipo de produto?
9. Onde?

Anexo 6: Entidades que recebem os produtos da COPERTERRA via a modalidade de CDS no PAA.

1	Associação de Apoio a Pessoas com Câncer (AAPECAN)
2	Abrigo Assistencial Leon Denis
3	Abrigo Espírita Oscar Pithan
4	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)
5	Asilo Vila Itagiba (ASAN)
6	Associação Amparo da Providência Lar das Vovozinhas
7	Associação Colibri
8	Associação Espírita Francisco Spinelli
9	Associação Evangélica Educar e Crescer
10	Associação Momentos de Atividades Musicais Artísticas e Expressiva
11	Associação Servos da Caridade - Pão dos Pobres
12	Casa de Passagem de Santa Maria
13	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDEDICA)
14	Centro de Convivência Social Vicente Pallotti
15	Centro de Recuperação Terapêutica El Shadai
16	Centro de Referência Familiar Recanto do Sol
17	Centro Social da Aldeia SOS
18	Centro Social São Francisco
19	Comunidade Terapêutica Reto
20	Creche Estação dos Ventos
21	Creche Nossa Senhora das Vitórias
22	Cultura, Inclusão, Cidadania e Artes (CUICA)
23	Escola Antônio Francisco Lisboa
24	Escola de Educação Infantil Ida Berteotti
25	Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Providência
26	Escola Infantil Rita de Cássia
27	Escola Marista Santa Marta
28	Escolinha Padre Orlando
29	Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita
30	Lar Vila das Flores
31	Obra Social Nossa Senhora do Trabalho
32	Projeto Aconchego - Aldeias Infantis SOS
33	Projeto Associativismo - Tecendo ideias e fomentando a sustentabilidade
34	Projeto Gente Feliz - Coração de Maria
35	Projeto Nações em Ação
36	Recanto da Esperança
37	Restaurante Popular
38	Sociedade Espírita Estudo e Caridade Lar de Joaquina
39	Sociedade Espírita Francisco Costa
40	Sociedade Espírita Luz no Caminho Dr. Fernando do Ó

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Anexo 7 - Entidades que recebem os produtos da COPERTERRA via a modalidade de CDS no PAA e recebem recursos dos fundos constitucionais através da Secretaria de Município de Desenvolvimento Social.

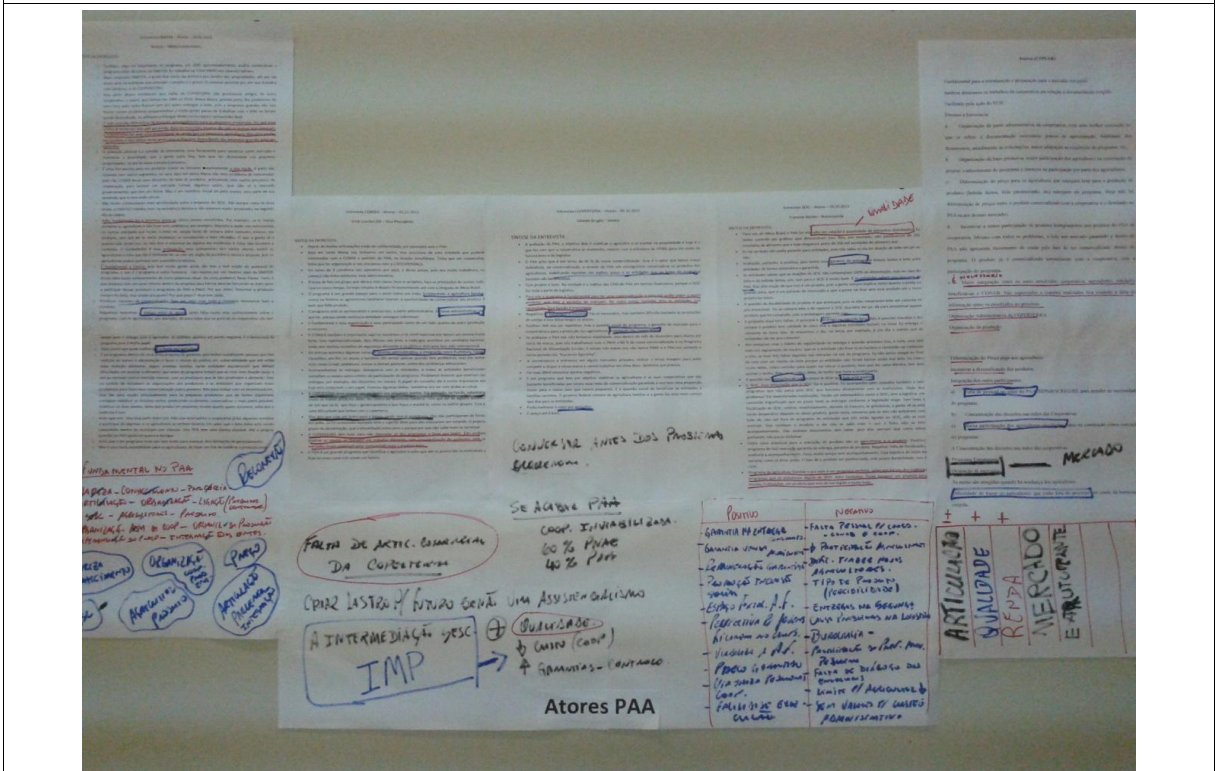
1	Associação de Apoio a Pessoas com Câncer (AAPECAN)	CMAS
2	Abrigo Espírita Oscar Pithan	CMAS
3	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)	COMDICA
4	Asilo Vila Itagiba (ASAN)	CMAS
5	Associação Amparo da Providência Lar das Vovozinhas	CMAS
6	Associação Espírita Francisco Spinelli	COMDICA
7	Associação Evangélica Educar e Crescer	COMDICA
8	Associação Servos da Caridade - Pão dos Pobres	COMDICA
9	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDEDICA)	COMDICA
10	Centro de Convivência Social Vicente Pallotti	COMDICA
11	Centro de Recuperação Terapêutica El Shadai	COMDICA
12	Centro de Referência Familiar Recanto do Sol	COMDICA
13	Comunidade Terapêutica Reto	CMAS
14	Cultura, Inclusão, Cidadania e Artes (CUICA)	COMDICA
15	Escola Antônio Francisco Lisboa	COMDICA – CMAS
16	Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Providência	COMDICA
17	Escola Marista Santa Marta	COMDICA
18	Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita	COMDICA – CMAS
19	Lar Vila das Flores	COMDICA
20	Projeto Aconchego - Aldeias Infantis SOS	COMDICA
21	Projeto Nações em Ação	COMDICA
22	Recanto da Esperança	COMDICA
23	Sociedade Espírita Estudo e Caridade Lar de Joaquina	COMDICA
24	Sociedade Espírita Francisco Costa	CMAS
25	Sociedade Espírita Luz no Caminho Dr. Fernando do Ó	COMDICA - CMAS
Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS		
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA		

Fonte: Gestor Municipal de Fundos Constitucional – Prefeitura Municipal de Santa Maria.

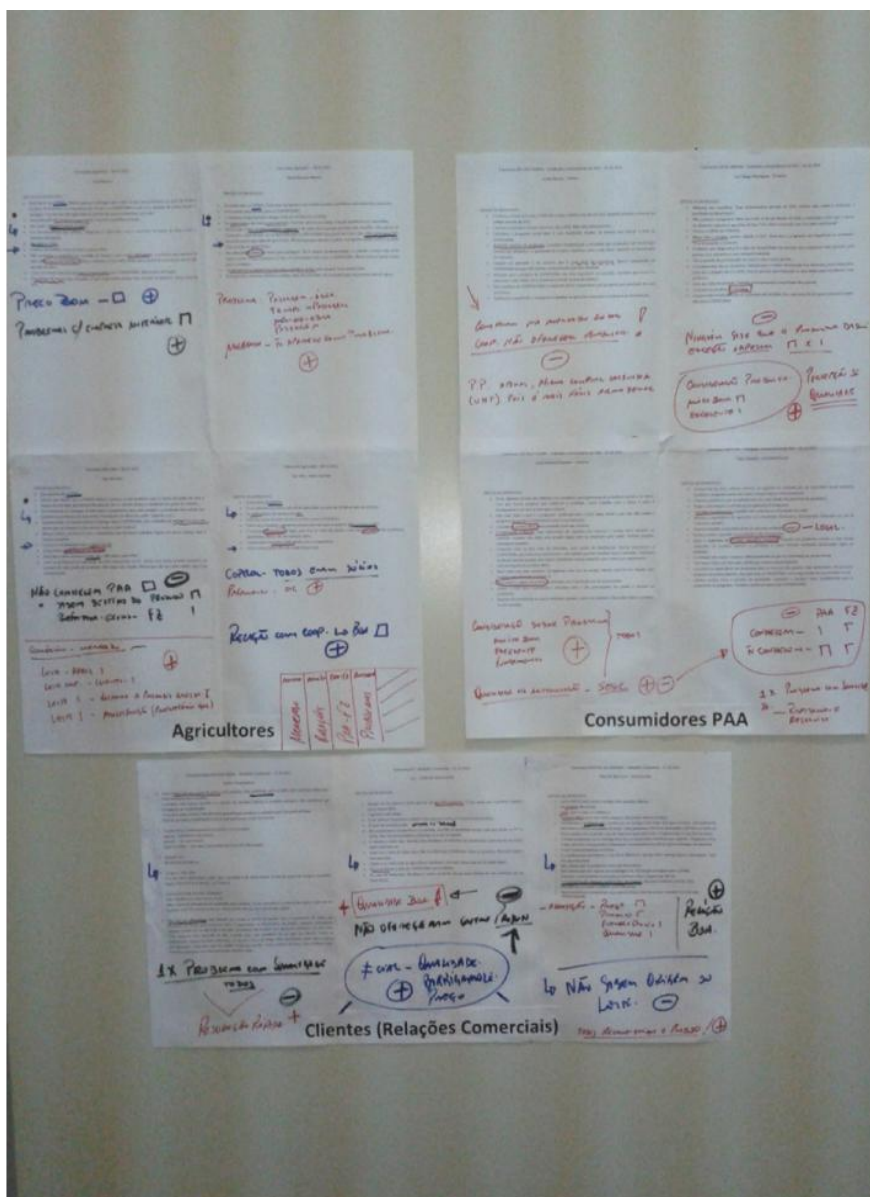
Anexo 8 - Fotografias demonstrando a análise de conteúdo comparativa aplicada às sínteses das entrevistas



Análise de conteúdo - Mapa global



Análise do conteúdo – aproximação dos pontos principais destacados pelos entrevistados – no caso, dos atores que desenvolvem a proposta de participação.



Análise de Conteúdo – Atores do PAA e clientes comerciais da COPERTERRA