

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM AGRICULTURA FAMILIAR
CAMPONESA E EDUCAÇÃO DO CAMPO – RESIDÊNCIA AGRÁRIA**

**MERCADOS INSTITUCIONAIS:
BENEFÍCIOS E LIMITES NO ACESSO
PELOS AGRICULTORES ASSENTADOS DA
REFORMA AGRÁRIA**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

JACIR JOÃO CHIES

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

**MERCADOS INSTITUCIONAIS:
BENEFÍCIOS E LIMITES NO ACESSO
PELOS AGRICULTORES ASSENTADOS DA
REFORMA AGRÁRIA**

JACIR JOÃO CHIES

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo – Residência Agrária, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do grau de
Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo

Orientador: Prof. Paulo Roberto Silveira

Santa Maria, RS, Brasil

2015


**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM AGRICULTURA FAMILIAR
CAMPONESA E EDUCAÇÃO DO CAMPO – RESIDÊNCIA AGRÁRIA**

**A comissão examinadora, abaixo assinada,
aprova o trabalho de conclusão de curso.**


**MERCADOS INSTITUCIONAIS:
BENEFÍCIOS E LIMITES NO ACESSO
PELOS AGRICULTORES ASSENTADOS DA
REFORMA AGRÁRIA**

**Elaborada por
JACIR JOÃO CHIES**

COMISSÃO EXAMINADORA


**Paulo Roberto Silveira, Msc. (UFSM)
(Presidente Orientador)**


Andrea Cristina Dörr, Dr. (UFSM)


Marco Antônio Verardi Fialho, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 20 de outubro de 2015

Mercados Institucionais: Benefícios e Limites no Acesso pelos Agricultores Assentados da Reforma Agrária

Jacir João Chies, UFSM – Eng. Agrônomo. Assessor Técnico Pedagógico do Programa de ATES/RS. Especialista em Educação do Campo e Agricultura Familiar Camponesa. jacirchies@yahoo.com.br
Paulo Roberto Silveira, UFSM - Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria. prcs1064@yahoo.com.br

RESUMO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero. Sua implementação revela a presença inédita do Estado na comercialização de alimentos produzidos pela agricultura familiar e pela reforma agrária. No entanto, o trabalho da Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) em relação ao fortalecimento do programa se mostra incompleto, pois os planejamentos têm priorizado ações da porteira para dentro do lote, quando se percebe que as ações da porteira para fora tem importância crucial para viabilizar a reprodução social das famílias assentadas. No entanto, uma das dificuldades enfrentadas pelos assentados é a comercialização da produção dentro da lógica competitiva de mercado, onde cada vez mais se estabelecem regras para a produção, exigindo-se um determinado padrão de produto. Desta forma, surgem inúmeros problemas que dificultam os agricultores participarem do PAA.

PALAVRAS-CHAVES: Mercado institucional; comercialização; ATES; organização.

INTRODUÇÃO

Existem hoje no país mais de 8.730 projetos de assentamento de reforma agrária, em uma área superior a 85,7 milhões de hectares, onde vivem mais de 900 mil famílias. A partir de 2003, início do Governo Lula, a expectativa dos movimentos sociais no campo impôs a retomada da reforma agrária em ritmo mais acelerado. Ao longo do primeiro ano de governo

foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária, abrangendo temas mais amplos que o anterior, a exemplo das questões ambientais, bem como a igualdade de gênero e raça, sendo estes assumidos como valores importantes na política agrária nacional. Desde então, a reforma agrária teve uma expansão significativa, assentando mais de 630 mil famílias, e incorporando mais de 48,3 milhões de hectares à reforma agrária.

Desconcentrar e democratizar o acesso à terra é a condição primeira para enfrentar as mazelas decorrentes da atual estrutura fundiária e criar as novas dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Porém, não é suficiente. O aumento do número de famílias assentadas trouxe junto inúmeros outros desafios ao Inbra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e ao Estado Brasileiro. Promover a melhoria da qualidade de vida dos assentados, o saneamento das questões estruturais básicas (habitação, água, energia elétrica, estradas), a geração de renda e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos são temas de discussão recorrente entre os atores que atuam na reforma agrária e requerem investimentos pesados em infraestrutura social e produtiva, combinando qualidade, integração e eficiência na aplicação das políticas públicas.

A política pública é responsável por articular e viabilizar as ações e ferramentas contempladas nas demais dimensões da sustentabilidade. Para tanto, é necessário um conjunto de políticas públicas e iniciativas governamentais que estimulem a produção familiar ecológica e tornem possível a comercialização local e a distribuição igualitária desses alimentos entre a população que deles necessita.

A inserção de novas famílias assentadas em um determinado território, de forma integrada e articulada com as estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e demais ações dirigidas para a agricultura familiar, cria sinergias e dinâmicas importantes para alavancar e estimular processos de desenvolvimento local/regional.

É certo que a criação destas novas unidades produtivas tem potencial de promoverem grandes transformações de ordem econômica, social e política nas regiões onde estão inseridas. Pode-se dizer que a emergência de sistemas produtivos mais diversificados num cenário de reconversão produtiva das regiões de crise da agricultura patronal constitui-se como elemento estruturante, nesta nova lógica. Somados a isso, o acréscimo no número de famílias camponesas, no território, estimulam o aumento na oferta de produtos e serviços, potencializando o mercado local, através das novas demandas geradas por gêneros alimentícios, roupas, maquinários, materiais de construção, implementos, insumos, serviços e outros bens de consumo geral (BERGAMASSO, 2008).

A comercialização da produção dos assentados se coloca como uma questão importante, não apenas para dinamizar as redes tradicionais existentes, mas para aprofundar o debate sobre

a construção de novas redes de comercialização, que assegurem a venda garantida dos alimentos produzidos nestes espaços. Portanto a partir dos anos 2000 a comercialização da produção, acesso a mercados e garantia de preço figuram entre as principais reivindicações dos movimentos sociais.

Considerando o exposto, pode-se imaginar que as políticas públicas que instituem os mercados institucionais podem ser abordadas como instrumento do desenvolvimento rural. Isso, porque contribuem para a afirmação da agricultura familiar, para o crescimento econômico dos agricultores e para o compromisso com a segurança alimentar de uma parcela importante da população (pessoas em situação de risco, escolares e etc.). Além disso, ao adquirir o alimento da agricultura familiar e doá-lo às instituições locais, os programas institucionais contribuem para valorização da produção local e para a formação de redes locais de comercialização.

As redes são responsáveis por estabelecer princípios de cooperação e qualidade, tomada de consciência, relação equitativa entre homens e mulheres e o processo de intercâmbio do comércio justo com instituições e entidades, entre as quais estão Às organizações de produtores, consumidores, agências de certificação, centrais de compras ou importadores do comércio justo, lojas de comércio justo, distribuidoras e postos de venda. (OLIVEIRA; MELO, 2003. p.54)

No Rio Grande do Sul, existem hoje 336 assentamentos, em uma área de 290.300 hectares onde estão assentadas mais de 12 mil famílias. A grande maioria dos assentamentos criados no estado estão localizados em áreas distantes dos centros consumidores e com poucos canais de comercialização estruturados, pois geralmente as principais atividades giravam em torno de grandes culturas como soja, milho, arroz ou pecuária de corte, atividades estas de viabilidade duvidosa para famílias que exploram pequenas áreas.

As famílias assentadas, oriundas de regiões com características edafoclimáticas diferentes, tiveram dificuldades em adaptar-se aos novos territórios para que pudessem produzir as culturas utilizadas em sua alimentação, gerando um excedente a ser comercializado. Este objetivo sempre ficou penalizado em função da ausência de canais de chegada até os consumidores onde pudessem comercializar sua produção. Na maior parte das regiões não se desenvolveram circuitos curtos de comercialização¹.

¹Exceção dos assentamentos localizados na região da grande Porto Alegre, onde a proximidade de um grande centro consumidor possibilitou a criação de oportunidade de mercado para a produção de alimentos, especialmente hortigranjeiros e processados de origem animal.

Neste sentido busca-se reconstruir a agricultura não apenas nos limites do assentamento, mas em termos regionais, integrando os indivíduos na sociedade como um todo. O processo de desenvolvimento rural ainda é influenciado pela globalização. Para Schneider (2004) a interdependência de mercados que a globalização provocou gera uma reestruturação econômica produtiva e institucional que só pode ser percebida através de múltiplas facetas e dimensões do desenvolvimento rural.

Com o passar dos anos, surgiu o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA como estratégia de dinamização dos mercados institucionais². Criado a partir de uma articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e fruto de demandas dos movimentos sociais, foi instituído legalmente pelo artigo 19 da lei nº 10.696/2003. O PAA é uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero. Sua implementação revela a presença inédita do Estado na comercialização dos produtos alimentícios produzidos pela agricultura familiar e pela reforma agrária. Uma de suas principais finalidades é o incentivo a produção e sustentação de preços, adquirindo os alimentos produzidos pelos agricultores assentados, através de suas associações ou cooperativas.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A organização e participação do programa de ATES no incentivo aos mercados institucionais

O programa propicia, por meio de três modalidades, a aquisição de alimentos com dispensa de licitação, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados nos mercados regionais, conforme pode ser visualizado na Tabela 1.

Tabela 1: Síntese das modalidades do PAA, instituição executora e fonte dos recursos disponíveis para o RS³.

² Por mercados institucionais entende-se os espaços de comercialização gerados pelas compras realizadas pelos governos com destino a instituições por eles mantidas.

³ Além das três modalidades referidas, existe também a modalidade denominada “Incentivo à Produção e Consumo de Leite – PAA leite” que pode ser acessada somente por Estados da região Nordeste e Norte de Minas Gerais.

Modalidade	Ementa	Executor	Limite por Agricultor	Fonte dos Recursos
Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos.	CONAB	R\$ 8.000,00 por ano civil	MDA/MDS
Apoio a Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Propicia recursos para que a organização a aquisição da produção de agricultores familiares e formação de estoque de produtos para posterior comercialização.	CONAB	R\$ 8.000,00 por ano civil	MDA/MDS
Compra com Doação Simultânea	Possibilita a aquisição de alimentos que são destinados a entidades que compõem a Rede de Proteção e Promoção Social e que tenham programas e ações de acesso a alimentação.	CONAB, Estados e Municípios	R\$ 8.000,00 por ano civil	MDS

Fonte: D'Avilla, Cláudia (2010) – Modificado pelo autor.

Os alimentos adquiridos são destinados para as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional através das redes de entidades sócio-assistenciais e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. Os produtos também podem compor estoques estratégicos do governo federal e serem destinados para a complementação alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social e grupos populacionais específicos, como por exemplo, os acampamentos de sem terras. Também disponibiliza instrumentos para que os agricultores familiares estoquem seus produtos para a comercialização, sob condições mais favoráveis e por preços mais vantajosos.

O Programa conta ainda com a participação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (Consea) como um dos principais mecanismos de controle social do mesmo, conferindo maior confiabilidade em sua execução. Operacionalizado com recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o programa também tem possibilitado uma melhor distribuição de renda, assegurando maior circulação do capital nas economias locais e possibilitando uma exploração mais racional

dos espaços rurais, incentivando a agrobiodiversidade e a preservação de culturas alimentares regionais.

Também serve de estímulo para que os agricultores diversifiquem os produtos, o que evita com que os mesmos fiquem alienados a uma única cadeia produtiva. De acordo com Gomes (2007), a diversificação da produção agrícola e das fontes de renda reduz o efeito de uma quebra de rendimento de um cultivo na medida em que dilui o impacto em outras possíveis rendas; diminui a inconstância de rendas intra e inter-anos e o efeito da sazonalidade e, ainda, o impacto dos riscos climáticos, financeiros e outras tensões.

Além do apoio à produção de autoconsumo, excedente da comercialização via PAA, outro aspecto importante em que os mercados institucionais vêm contribuindo, é com a estruturação, organização e planejamento na produção e na oferta de alimentos dentro das áreas reformadas. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os agricultores no cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, sanidade, higiene e qualidade dos alimentos comercializados.

Outro esforço a ser ressaltado é o acréscimo de preços de referência, previstos legalmente para os alimentos produzidos de forma ecológica. Esse incentivo, somado aos demais esforços de inserção dos assentamentos de reforma agrária nos canais de comercialização, através dos mercados institucionais, apresentam-se como elementos fundamentais para o desenvolvimento dos territórios reformados a partir de estilos de agricultura de base agroecológica. Por outro lado, também tem promovido o debate sobre o importante papel do estado na reestruturação e fortalecimento dos mercados institucionais de forma articulada com o desenvolvimento territorial, apoiando o combate a pobreza no campo e possibilitando uma política de distribuição e consumo de alimentos baseados nos princípios da justiça social e da sustentabilidade.

Enquanto que desenvolvimento Navarro (2001, p. 88) conceitua como uma ação articulada que visa introduzir mudanças no meio rural. Nesta noção o papel do Estado é central, no sentido de criar políticas que sirvam de instrumentos para articular ações de desenvolvimento. Destaca sua importância como esfera de legitimidade política para propor estratégias e mecanismos no sentido da mudança social. Os conceitos são múltiplos, embora destaquem a melhoria de vida no meio rural. A diferença está nas estratégias escolhidas, na prioridade que se dá a alguns processos em detrimento de outros “nas ênfases metodológicas”. (NAVARRO, 2001. p.89)

Assim, a potencialidade oferecida pelos mercados institucionais para a inclusão social e econômica das famílias de áreas reformadas é muito grande e constituiu uma das principais

estratégias adotadas pelos atores envolvidos com o programa de reforma agrária no Rio Grande do Sul. Apesar disso, ainda existe uma série de entraves que dificultam, por um lado, o aumento do número de assentados participantes do programa e, por outro, o aumento do número de beneficiários consumidores desses alimentos. Nesta conjuntura, os desafios ainda são muitos e requerem uma capacidade cada vez maior de articulação e integração das políticas públicas e programas existentes, possibilitando ampliar e fortalecer a participação das famílias assentadas nestes espaços.

As estratégias para incorporar práticas sustentáveis de produção, gerando renda e permitindo acesso aos mercados, devem conter a ampliação da capacidade de investimentos por meio do acesso a linhas de crédito, proteção, melhoria e incremento da produtividade, articulação de políticas e programas especialmente com a Assistência Técnica, Ambiental e Social (ATES) prestada pelo Incra para as famílias assentadas.

Por outro lado, a atuação do estado envolve a disponibilização de várias políticas e programas governamentais, voltados ao enfrentamento da questão da comercialização, o qual vem sofrendo importantes inovações, como por exemplo, mudanças nas modalidades do PAA. Atualmente, é grande o conjunto de políticas públicas existentes nas diferentes esferas governamentais dedicados ao atendimento das questões relacionados à melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento das famílias assentadas, englobando também a questão da comercialização via mercados institucionais. Assim, a necessidade de atingir maior efetividade e eficiência nas políticas públicas é um desafio que está colocado e contribui para acentuar a importância de um sistema eficaz de governança.

Cada vez mais, setores e políticas específicas enfrentam o desafio concreto da interconectividade. A busca de convergência nos esforços das diferentes políticas possui várias dimensões que necessitam ser abordadas de modo sincronizado. Não é raro termos ações em andamento por diferentes atores dentro de um mesmo território, assentamento ou região, executadas de forma desarticulada, gerando muitas vezes até conflitos entre os diferentes atores.

Na perspectiva de integração efetiva destas políticas, destacamos o papel das equipes de ATES, as quais por atuarem diretamente junto às famílias assumem uma função estratégica e central de mediação, articulação e integração das políticas públicas disponibilizadas para as famílias assentadas.

Diante desse contexto, o objetivo do trabalho foi analisar a contribuição da ATES no acesso das famílias assentadas nos mercados institucionais em relação aos seguintes parâmetros:

A) Em relação aos beneficiários fornecedores:

⇒ Identificar porque uma parcela significativa de assentados não comercializam seu produtos através dos mercados institucionais;

⇒ Identificar junto a parcela de produtores que já comercializam seus produtos nos mercados institucionais quais as principais dificuldades enfrentadas.

B) Em relação às organizações fornecedoras:

⇒ Identificar as dificuldades das entidades fornecedoras de alimentos na organização dos agricultores e a elaboração de projetos de fornecimento de alimentos para os mercados institucionais

C) Em relação às organizações receptoras:

⇒ Identificar as dificuldades das entidades receptoras de alimentos dos mercados institucionais.

Maciel (2008) define mercados institucionais como aqueles que envolvem as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) em todas as suas operações de compra de alimentos, abrangendo tanto as compras de caráter contínuo, quanto as aquisições de caráter esporádico. O surgimento e crescimento desse tipo de mercado pode ser uma oportunidade para os assentamentos de Reforma Agrária e para a agricultura familiar.

O mercado institucional de alimentos resulta da organização de atores e agentes sociais e econômicos, com o objetivo de viabilizar as compras realizadas pelas diversas esferas do poder público federal, estadual e municipal para atender as necessidades dos programas oficiais voltados à alimentação em escolas, presídios, quartéis, hospitais, restaurantes populares e aos programas de alimentação infantil, distribuição de cestas básicas e outros (FABRICIO, 2009).

Com a criação, em 2003, do Programa de ATES tem como referencial a adoção de metodologias participativas e desenvolvimento de processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético e construtivista. Também estabelece mecanismos de coordenação e gestão capazes de monitorar, avaliar e promover correções do programa sempre que necessário. Assim, o novo papel do extensionista assume um caráter transdisciplinar, incorporando as diferentes dimensões do desenvolvimento (social, cultural, ambiental, organizacional, econômico, etc) de modo que seu trabalho esteja centrado na realidade dos agricultores e das comunidades e não no uso de uma tecnologia específica.

No Rio Grande do Sul, os serviços de ATES sofreram importantes evoluções desde 2003. Inicialmente, a execução por meio de convênios com entidades ligadas aos movimentos sociais do campo, trouxe uma série de problemas e críticas, não só advindo das prestadoras de ATES, em função dos atrasos no pagamento dos serviços prestados, como também pelos órgãos de controle que cobravam maior transparência e controle sobre os serviços. Na tentativa de

superação dos entraves observados, o programa de ATES foi evoluindo e sua execução passou a ser por meio de contratos com as prestadoras (a partir de 2008), o que garantiu maior regularidade no repasse de recursos e trouxe uma série de novidades, as quais resultaram no agrupamento regional de assentamentos, constituindo os chamados Núcleos Operacionais de ATES; e na criação de instâncias de participação em cada um destes núcleos, denominados de Conselhos Regionais de ATES.

Formados por representantes do INCRA, das prestadoras e das famílias assentadas, estes conselhos assumem um papel importante na avaliação das ações realizadas e no planejamento das ações futuras, operando de forma paralela ao Conselho Estadual de ATES, formado por representantes do governo federal, do governo estadual, das universidades, das entidades e órgãos de pesquisa e dos movimentos sociais, tendo um papel fundamental no aperfeiçoamento das diretrizes e ações do Programa.

O trabalho dos articuladores de ATES também sofreu importantes evoluções, especialmente, a partir da parceria firmada entre o INCRA e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), visando a coordenação dos trabalhos e a composição de uma equipe de articuladores com perfil multidisciplinar e independente das prestadoras. Cria-se assim, as condições de fornecer suporte técnico para acompanhamento, planejamento, articulação, organização e avaliação das políticas de ATES nas diferentes regiões do estado. A escolha da UFSM para a coordenação do trabalho de articuladores de ATES ao possibilitar a vivência da equipe de articuladores em seus espaços acadêmicos de formação, tem qualificado o papel dos articuladores e do Programa de ATES no Estado. O apoio dos articuladores no planejamento estratégico das equipes de ATES, no uso de metodologias participativas e na avaliação e realização de ajustes das metas estabelecidas pelos contratos, atende aos pressupostos de continuidade e permanência dos serviços de ATES, tendo em vista, o caráter cíclico e contínuo.

No entanto, o trabalho da ATES se mostra incompleto, pois, de forma geral, os planejamentos têm priorizado ações da porteira pra dentro do lote, quando se percebe que as ações da porteira para fora tem importância para viabilizar a reprodução social das famílias assentadas.

Em grande proporção os trabalhos da ATES tem se pautado no fortalecimento da agricultura familiar, na produção para o auto sustento, no estímulo a produção agroecológica, no respeito ao meio ambiente, etc.; mas uma das dificuldades enfrentadas pelos assentados é a comercialização da produção dentro da lógica competitiva do mercado, onde cada vez mais se estabelecem regras para a produção, exigindo-se um determinado padrão de produto. Este é um

dos fatores que tem desestimulado os camponeses, por exemplo, a produzir maiores excedentes das culturas que são básicas para a alimentação.

É indiscutível que na atual fase do sistema de produção pautado pelo capital agroindustrial globalizado, a procura do “progresso” e “desenvolvimento” criam novas barreiras para a agricultura familiar, justificada tanto pela utilização de modernas tecnologias no uso e ocupação da terra, como também pela subordinação da produção familiar ao mercado global.

Porém, a crescente abertura para a entrada do capital agroindustrial no campo e a ameaça de expropriação dos camponeses pela intensa concorrência de mercado, faz com que o agricultor forçosamente entregue seus produtos agrícolas para as empresas que deprimem o valor pago e depois ao industrializa-los, agregam valor e obtém enormes lucros.

Perante estes obstáculos impostos pela distância que a maior parte dos projetos de assentamento da reforma agrária possuem em relação aos centros urbanos regionais, surgem os “atravessadores”, indivíduos que atuam na intermediação entre produtor e consumidor, dominando o mercado e provocando com isto a exploração da produção camponesa, conforme já afirmava Kaustsky ao final do século XIX.

Quanto mais distantes e extensos se tornavam os mercados para os quais produzia o homem do campo, mais difícil se tornava, para ele, a venda direta ao consumidor e tanto mais necessário se tornava o intermediário. O negociante (atravessador) se coloca, então, entre consumidor e o produtor; ele tem uma visão melhor do mercado, melhor que a deste último e domina o mercado até certo ponto; ele se apoiava dessa situação para explorar o camponês. (KAUSTSKY, 1998, p. 28)

Um dos sérios desafios enfrentados pelos assentados na venda direta dos seus produtos são as dificuldades de deslocamento campo-cidade. Este fato os deixa vulneráveis no sentido de se verem forçados a vender seus produtos às empresas ou aos intermediários (atravessadores) por um valor abaixo do mercado.

Portanto, o incentivo na comercialização de produtos dos assentamentos e a busca de políticas públicas para trazer benefícios para as famílias e para os municípios se tornaram uma necessidade para o programa de ATES. Desta maneira, este objetiva contribuir para o aumento da qualidade de vida das famílias assentadas e das famílias beneficiadas pelos programas sociais.

Mesmo que a responsabilidade de elaborar o projeto de venda pelo PAA seja da entidade proponente, o planejamento da produção dos alimentos requer conhecimento técnico a fim de cumprir com o cronograma de produção com qualidade e em quantidades suficientes. Assim,

entende-se que a organização da produção é de suma importância para o sucesso do projeto, pois não há projeto sem produtos.

Logo, neste processo parece imprescindível a atuação da ATES para que não faltem alimentos de qualidade aos beneficiários consumidores e este trabalho parece ineficiente se não for desenvolvido em conjunto: entidade proponente, ATES e famílias produtoras. Somente assim, o projeto tende a ter sua execução facilitada, chegando aos objetivos propostos pelo programa.

Para atender esta necessidade, o Conselho Estadual da ATES solicitou que as equipes técnicas de cada Núcleo Operacional elaborassem um Plano de manutenção e ampliação da participação das famílias assentadas nos mercados institucionais. Este plano deveria ser elaborado todos os anos até final de fevereiro e deveria contemplar um cronograma de ação até dezembro. Neste plano, necessariamente as equipes deveriam identificar as possíveis entidades proponentes, a predisposição das mesmas em elaborar projetos e ainda, a capacidade que as mesmas possuem para aportar projetos que atendam as demandas dos mercados institucionais. Além disso, deveriam identificar os possíveis públicos beneficiados com este mercado e também os assentados interessados em produzir nas regras do PAA.

Com a elaboração do plano foi possível identificar as dificuldades para as equipes técnicas apoiarem estes projetos, conforme será exposto abaixo.

Problemática de inserção das famílias assentadas nos programas

Um primeiro aspecto considerado como limitante para expansão da participação dos assentados no PAA refere-se à necessidade de uma entidade proponente capacitada para o acesso ao programa. Isso se deve ao impulso que o programa objetiva proporcionar na organização dos agricultores. Ressalta-se que em algumas localidades do Estado, a organização dos agricultores ainda não permitiu a criação de cooperativas, ou as experiências engendradas ainda não proporcionaram a participação no PAA. Dessa forma, mesmo tendo potencial produtivo e anseio de participação por parte dos agricultores assentados, esta fica impossibilitada, no curto prazo, pelas dificuldades impostas pela estruturação do acesso ao programa. Desta forma, há necessidade de uma cooperativa como entidade proponente⁴.

⁴ Esta barreira foi parcialmente superada pela possibilidade proporcionada pela nova modalidade existente, resultado do acordo entre o Governo do Estado e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Um segundo aspecto considerado consiste no que foi denominado de capacidade da organização, isto é, as condições mínimas para o acesso ao programa, conforme pode ser visualizado na Figura 1. Dentro dessas condições estão a organização financeira da entidade, as condições para a distribuição dos alimentos e a existência de recursos humanos qualificados. Percebe-se que as cooperativas estruturadas e que eram um canal importante de comercialização para os associados, antes da participação no PAA, tiveram maior facilidade para o acesso ao programa. Estas, por já terem veículos para distribuição, capacidade de armazenamento dos produtos, recursos humanos e uma maior organização financeira (capital de giro, principalmente) puderam superar as barreiras iniciais de acesso ao PAA. As demais, por vezes, ficaram dependentes da articulação com o poder público.

Em relação à organização financeira, enfatiza-se que o intervalo de tempo entre a entrega dos alimentos e a remuneração dos agricultores⁵ é um elemento que vem barrando uma maior participação dos assentados. Ocorre que muitos agricultores não têm condições de continuar produzindo por vários meses sem o recebimento das entregas já realizadas. Diante disso, as organizações dos agricultores melhor capitalizadas tem a possibilidade de realizarem o pagamento adiantado ao seus fornecedores. As cooperativas que não tem essa possibilidade necessitam ter a confiança dos associados de que o valor será pago no futuro, o que nem sempre possuem. Nesse sentido, percebe-se que as equipes extensionistas tem poucos elementos para encontrar soluções para as barreiras postas.

Outro aspecto que merece destaque está na necessidade de recursos humanos qualificados para a tarefa de busca de mercados institucionais, planejamento da produção, organização da distribuição e prestação de contas do projeto, que ficam a cargo da cooperativa. Dessa forma, necessita-se ter na equipe indivíduos capacitados para liderar esse processo, tendo o conhecimento da legislação vigente. Nesse aspecto, foi identificada maior possibilidade para o trabalho de ATES contribuir de forma a capacitar os recursos humanos existentes nas organizações.

Por essa modalidade, a prefeitura passa fazer o papel que antes era realizado pela cooperativa. Entretanto, como esta modalidade ainda não está operando, não é objeto de análise desse trabalho.

⁵ Esse intervalo de tempo geralmente é maior que 30 dias, dependendo da agilidade da organização do programa a nível local e da rapidez com que a prestação de contas é analisada pela Conab.

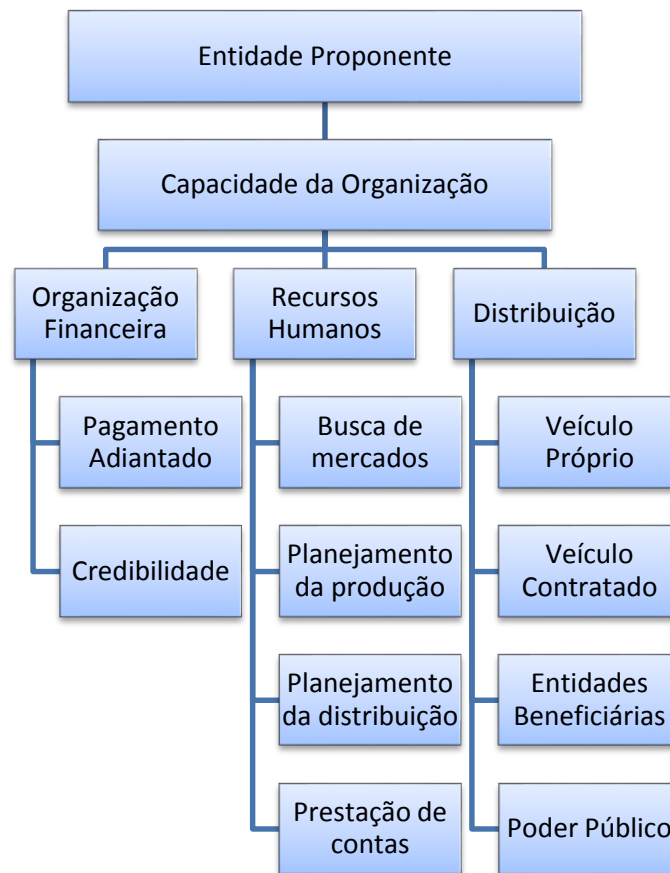


Figura 1: Capacidade de Organização necessária para o acesso ao PAA.

O terceiro ponto, leva em conta a capacidade para a realização da distribuição dos alimentos. Esse limitante se acentua ainda mais no caso dos assentamentos distantes dos mercados consumidores, o que é uma realidade para muitos casos no Rio Grande do Sul. Uma saída seria a possibilidade de uma remuneração diferenciada que compensasse os maiores custos de transporte, o que não tem perspectiva de ocorrer. Dessa forma, o trabalho de ATES tem buscado viabilizar parcerias com o poder público local na busca da superação desses entraves.

O Quarto ponto a ser considerado é a localização dos assentamentos, que em sua grande maioria estão distantes dos locais de entrega dos alimentos (Tabela 2) e isso acaba por ser um limitante significativo pela falta de transporte e pelos custos altos de transporte. Outro fator limitante se refere ao baixo número de pessoas por lote (Tabela 3), onde na maioria dos casos a mão de obra restringe a produção de alguns alimentos, bem como o acondicionamento e a entrega.

Tabela 2: Porcentagem dos lotes de reforma agrária do RS distantes da sede dos respectivos municípios.

Distancia dos lotes até a sede do município	%
ate 10 km	14,68
11 a 20 - km	20,89
21 a 40 km	44,76
41 a 80 km	18,77
acima de 80 km	0,91

Fonte SIGRA 2014

Além destes problemas levantados que seriam de âmbito mais geral, tem os problemas específicos, os quais poderiam ser trabalhados no âmbito da ATES. No entanto, percebe-se na leitura dos planos de ações de assessoria às organizações para a inserção nos mercados institucionais análises extremamente abrangentes sem um diagnóstico específico para cada região. A grande maioria das atividades se referem a conscientização ou de informação sobre os mercados institucionais. Dentro desta lógica, o conselho estadual de ATES também fica inerte frente a proposição dos núcleos, pois não exige ações mais específicas, diagnósticos mais elaborados, talvez pelo fato das próprias prestadoras participarem do conselho e optarem em não avançar para que o trabalho se torne mais fácil de ser executado.

Tabela 3: Porcentagem de número de pessoas por lote nos assentamentos de reforma agrária do RS.

Número de pessoas por lote	%
1 pessoa	19,18
2 pessoas	20,44
3 pessoas	23,05
4 pessoas	19,23
5 pessoas	10,82
mais de 5 pessoas	7,28

Fonte SIGRA 2014

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se os mercados institucionais como uma estratégia que alcançou êxito e tem ainda grande potencial para avançar no tocante ao fortalecimento da organização dos agricultores e o maior envolvimento das mulheres nesta construção, através de uma ação sistêmica e com amplitude a longo prazo. Ainda, destaca-se a necessidade de fortalecer os laços com os consumidores para potencializar a agricultura familiar como promotora do desenvolvimento social e soberania alimentar, impulsionando o desenvolvimento com mais equidade e sustentabilidade. Nota-se também uma participação maior das mulheres na produção de alimentos e uma responsabilidade maior no acondicionamento e na organização dos alimentos a serem entregues para os mercados curtos de comercialização, mercados institucionais e as feiras locais.

Notadamente, exigem importante planejamento produtivo, organização social, articulação de diferentes atores (governamentais e não governamentais, produtores, consumidores, mediadores sociais), e organização logística, o que não estão presentes em todos os contextos sociais e não são facilmente construídos. Estas são demandas que levam tempo para serem construídas e articuladas; aqui ganham importância os mediadores sociais (ong's e a extensão rural que para os casos dos projetos que contempla os assentamentos do RS é a ATES) neste processo de organização, planejamento e articulações políticas;

O fortalecimento dos espaços locais de comercialização, de modo especial as feiras, também vem se apresentando como um potencial ímpar, principalmente por estreitar os laços entre os agricultores e consumidores. No entanto, ainda os processos organizativos e produtivos estão aquém do que se projetava em alguns assentamentos, o que gera uma demora maior no desenvolvimento dos projetos.

Também, a presença das grandes cadeias produtivas nos assentamentos ainda é bastante significativa, forçando-os a priorizar as culturas anuais e deixando em segundo plano, e com menores investimentos, as culturas de hortifrúti, as quais se encaixam melhor em projetos como os mercados institucionais, sem falar dos produtos agro industrializados que ainda existem em poucas unidades com capacidade de produzir dentro das exigências sanitárias legais.

Em alguns casos, percebe-se também a dificuldade de encontrar entidades fornecedoras capacitadas para construir projetos articulados com a produção diversificada. Isso, além do pouco volume de produção por família, dificulta a viabilidade da logística para recolhimento e distribuição dos alimentos, o que somado a carga burocrática, tornam pouco viável a participação dos assentados em projetos institucionais. Observa-se que as entidades fornecedoras não estão preparadas com pessoal capacitado para elaborar e executar projetos

como o PAA com uma demanda burocrática bastante exigente. Com isso, percebe-se que as famílias mais carentes encontram maior dificuldade em participar, embora estes projetos tenham sido criados para a inclusão produtiva destas famílias.

Aliado a isso os recursos limitados e dificuldades na aprovação de projetos que impedem a evolução do programa e do desenvolvimento produtivo social e econômico das organizações e dos agricultores participantes dos projetos se torna fatores fundamentais na tomada de decisão. Portanto, mudar a vigência dos contratos de um ano para três anos poderia contribuir decisivamente para ampliar a adesão dos participantes.

Além das dificuldades relativas a elaboração do projeto ainda existem as dificuldades de algumas famílias produzirem por problemas climáticos como a falta de água, o que impede/prejudica o cultivo de algumas culturas, não permitindo uma produção contínua, conseguindo produzir somente nas épocas de clima favorável, o que para as entidades receptoras dificulta bastante a composição do cardápio. Também, a grande maioria das famílias não possui capacidade de investimento em produção protegida o que daria uma capacidade de produção o ano todo.

Mesmo com todas as dificuldades apresentadas aqui podemos dizer que o PAA está estruturado como uma importante estratégia de desenvolvimento, atendendo uma característica primordial da agricultura familiar pautada primeiramente na produção de alimentos e na diversificação da produção, além de possibilitar a comercialização entre organizações de produtores (organizações fornecedoras) e organizações de consumidores (unidades receptoras) evitando os atravessadores, os quais geralmente acabam ficando com parte significativa do montante gerado na agricultura familiar (ou camponesa). Este princípio ajuda a reduzir custos dos alimentos dos consumidores e qualificar a renda dos produtores. Porém, é importante ponderar que todos estes resultados ainda alcançam uma escala reduzida, tanto pelo limitado orçamento do programa, que ainda é baixo, quanto pela dificuldade que ainda existe por parte das organizações e dos municípios que acessam suas modalidades, o que demonstra a necessidade de construção de habilidades sociais específicas por parte destes autores.

Ainda é necessária uma reorganização das entidades receptoras destes alimentos, em se adaptar a elaborar cardápios com produtos regionais e respeitando a sazonalidade de oferta de cada produto. Assim, respeitar-se-ia a especificidade de produção das famílias assentadas, diferente do que ocorre normalmente quando as compras são feitas em centros distribuidores onde concentra a produção de produtos do mundo todo, possibilitando uma oferta contínua de qualquer produto.

Também há necessidade de uma compreensão melhor das entidades receptoras quando optam por cumprir a lei da merenda escolar, comprando de uma grande cooperativa por facilitar na prestação de contas não se importando com os produtores locais e nem com o desenvolvimento local.

Por último, ainda percebe-se a falta de um espaço de concertação local, onde pudesse reunir os públicos interessados órgãos públicos, organizações fornecedoras, beneficiários fornecedores, unidades receptoras e assistência técnica onde pudesse ser elaborado um itinerário técnico sobre os alimentos possíveis de serem produzidos naquela região bem como o período de oferta de cada um. A partir deste itinerário técnico poderiam ser elaborados os cardápios e conseqüentemente a demanda dos alimentos.

REFERÊNCIAS

BERGAMASSO, S.M.P.P.; NORDER, L.A.C. Assentamentos e Assentados no Estado de São Paulo: os debates e as categorias inerentes à constituição dos programas de reforma agrária. IN: Neves, D.P. **Desenvolvimento Social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p.45-60.

CONTI, I. L. (Org.). **Programa de aquisição de alimentos: uma inovação em políticas de segurança alimentar e nutricional**. Passa Fundo: IFIBE, 2010. 80p.

FABRICIO, L.F.R.; TÔRRES, J. E.H. **Mercado institucional e a experiência da associação de produtores coloniais do município de Hulha Negra**. In: Curso de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural: Agricultura Familiar e Mercados. Porto Alegre: UFRJ/EMATER-RS, 2000. 11 p.

GOMES, A.; BASTOS, F. Limites e possibilidades da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. **Sociedade e desenvolvimento rural**. v. 1, n.1, 2007.

KAUSTSKY, K. A Questão Agrária. Tradução de Otto de Erich Walter Maas. Brasília: Linha gráfica: 1998. **Coleção Pensamento Social-Democrata**, 588 p.

MACIEL, L.R. Mercado Institucional de Alimentos: **Potencialidades e Limites para a Agricultura Familiar**. Brasília. Dissertação de Mestrado -Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Universidade de Brasília, 2008. 115 p.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, 2001. v.15 n.43, p 83-100.

OLIVEIRA, M. K.S.; MELO, R. Redes solidárias e mercado justo: alternativas para a planetariedade sustentável. **T&C da Amazônia** Créditos| Mapa do Site.

SCHNEIDER, Sergio et al. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004