





# **Avaliação de Políticas Públicas Rurais**

**UnB** – Universidade de Brasília

**CEAM** – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

**NEAGRI** – Núcleo de Estudos Agrários

Avaliação de Políticas Públicas Rurais/ Flávio Borges Botelho Filho (organizador) – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrários. v. 6. n. 24,2006.

224 Pp

ISSN 0103.510X

1. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA
2. Programa Fome Zero
3. Avaliação de Políticas Públicas
4. Economia Rural. I. Botelho Filho, Flávio Borges

# APRESENTAÇÃO DO CEAM

O Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília apresenta o vigésimo quarto número dos CADERNOS DO CEAM, com a publicação intitulada “Avaliação de Políticas Públicas Rurais”, sob responsabilidade do Núcleo de Estudos Agrários (NEAGRI).

O CEAM, criado em 1986 pelo então Reitor Cristóvam Buarque, foi concebido com a finalidade de promover e coordenar atividades de caráter multidisciplinar na Universidade de Brasília. Diferenciando-se da estrutura universitária tradicional, cuja organização baseia-se em disciplinas, o CEAM é organizado em Núcleos Temáticos, cujos temas de caráter multidisciplinar favorece a integração de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento.

Essa concepção que privilegia a integração em oposição à fragmentação do processo de produção do conhecimento sobre temas os mais diversos tem como objetivo contribuir para que a Universidade de Brasília fortaleça os seus vínculos com a sociedade e cumpra seu compromisso social.

Nas atividades desenvolvidas pelos Núcleos Temáticos, sejam elas de ensino, pesquisa ou extensão, além de professores e técnicos da própria Universidade de Brasília, conta-se com a participação de estudantes de graduação, pós-graduação, pesquisadores associados e membros da comunidade externa. Grande parte dessas atividades promovidas pelos Núcleos Temáticos é realizada em parceria com outras unidades acadêmicas da Universidade de Brasília, com outras Instituições de ensino superior, brasileiras ou estrangeiras, com instituições e centros de pesquisas de reconhecimento internacional, bem como, com diversos órgãos governamentais e não-governamentais.

Sua organização em temas e sua abertura para a participação de diversos segmentos da sociedade em suas diferentes atividades fazem do CEAM um centro dinâmico, onde se busca democratizar o acesso ao conhecimento.

Como forma de divulgação de suas atividades, os Núcleos Temáticos realizam seminários, congressos, encontros e publicações. Os CADERNOS DO CEAM, junto com a Revista do CEAM, constituem uma das formas de publicação das pesquisas realizadas por esses Núcleos Temáticos. Mais informações sobre o CEAM, seus Núcleos Temáticos e suas publicações podem ser obtidas no portal [www.unb.br/ceam](http://www.unb.br/ceam).

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Ana Maria Nogales Vasconcelos  
Diretora do Ceam

## À memória de Vitor Athayde do Couto Filho

Nos regimes totalitários não raras vezes operava-se duas formas de desaparecimento de pessoas que, com sua inteligência e discernimento, desafiavam o *status quo*. A primeira delas era a morte física em execuções bárbaras, geralmente precedidas por atos de tortura em nome da caça aos que eram rotulados como inimigos do povo. A segunda morte, tão ou mais cruel que a primeira, resulta do esforço por literalmente “deletar” o legado desse intelectual, apagando todas as referências ao seu nome, suas concepções de mundo, sua visão sobre a realidade e as formas através dos quais pretendia transformar o ambiente sócio-político em que vivia. Os economistas, sociólogos e antropólogos que estudam os fenômenos sociais no campo, particularmente os relacionados com o campesinato e com a agricultura familiar sabem da importância do agrônomo e economista russo Alexander Chayanov, bem como do fato de que nesse país, durante as purgas do regime stalinista operou-se as duas formas de desaparecimento a que fiz referência. Sua obra foi ressuscitada muitas décadas após, longe da Rússia, a qual serviu de base para mostrar as particularidades do que se reconhece como dinâmica das formas familiares de produção. O legado de Chayanov está no fato de mostrar que as leis que regem o funcionamento de médias e grandes empresas não podem ser transpostas para o estudo do campesinato.

Na manhã do dia 18 de julho, fomos surpreendidos com a notícia do desaparecimento de Vitor de Athayde do Couto Filho. Esta notícia rapidamente se espalhou junto à comunidade acadêmica do Brasil, particularmente entre aqueles estudiosos da realidade agrária e rural de nosso país. Chocados ficamos ao saber que a vida de um jovem pesquisador, de apenas 35 anos, havia sido ceifada de forma brutal e inesperada. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas, Vitor de Athayde representava uma geração de jovens brasileiros comprometidos com a transformação social do Brasil. Atuou como coordenador geral de projetos de cooperação técnica em sua marcante passagem pela Secretaria de Agricultura Familiar. Tive a satisfação de haver com ele trabalhado na análise do impacto do Pronaf e na tentativa de implantação de um sistema de monitoramento deste que é uma experiência inédita no Brasil de apoio

a um setor historicamente aliado do acesso a fontes públicas de custeio, investimento e comercialização. Compartilhei com Vitor e com outros colegas as conquistas e frustrações na implantação de uma estratégia governamental de territorialização da política de segurança alimentar por intermédio dos CONSADs. Muitas outras coisas poderiam ser ditas a respeito de Vitor e talvez nem seja eu a pessoa mais recomendada para reverenciar a memória deste baiano que, como poucos, amava a sua terra como ninguém. O fato é que esse registro tem de ser feito para que não nos acostumemos a assistir passivamente a passagem de nossos pares sem evocar a contribuição que buscaram imprimir em sua luta em favor das mudanças que nosso país espera há tanto tempo. A morte física de Vitor de Athayde ocorreu no dia 11 de julho de 2006, mas não morreram suas idéias, sua vontade de tornar nosso país menos desigual e mais fraterno. Em nome dos colegas do Projeto Rurbano e de tantas outras pessoas que tiveram o privilégio de haver trabalhado com Vitor é que faço esse depoimento. Lamentamos profundamente seu desaparecimento, ao mesmo tempo em que manifestamos nosso entendimento no sentido de não renunciar ao esforço de preservar sua memória e de ardorosamente defender a solidariedade e a justiça social como pilares fundamentais de um Brasil que queremos construir e tornar realidade.

Flávio Sacco dos Anjos

# Sumário

1. Relatório de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) .....	11
<i>Guilherme C. Delgado, Júnia C. Conceição, Jader José de Oliveira</i>	
2. Arranjos institucionais, organização dos produtores e redução dos custos de transação .....	41
<i>Flavio Botelho e Ana Lúcia Valente</i>	
3. O PAA-Leite na Bahia e em Minas Gerais: Uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação .....	57
<i>Antonio César Ortega, Clésio Marcelino de Jesus e Leider Lincoln da Silva Só</i>	
4. Movimento Recente da Agricultura Familiar .....	91
<i>Mauro Eduardo Del Grossi e José Graziano da Silva</i>	
5. Produção Familiar de Leite no Município de Unaí/MG - Um Estudo de Caso .....	103
<i>Gustavo de Vincenzo Valone, Mauro Estênio Façanha Pinheiro, Iara Guimarães Altafin, Adrina Calderan Gregolin e Flávio Borges Botelho Filho</i>	
6. O Papel da Agricultura Familiar para a Segurança Alimentar .....	129
<i>Márcio Gazolla e Sérgio Schneider</i>	
7. O Difícil Caminho no Combate à Fome e à Insegurança Alimentar: Estudo de Caso Sobre os CONSADS no Brasil Meridional .....	157
<i>Flávio Sacco dos Anjos e Nádia Velleda Caldas</i>	
8. Redes de Atores Sociais: Construção de Espaço de Comercialização ..	187
<i>Flavio Borges Botelho Filho e Adriana Calderan Gregolin</i>	
9. Demanda por Investimento Agrícola no Brasil, 1970-2002: Um Estudo Econométrico .....	215
<i>Carlos Henrique Rocha</i>	



# Relatório de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)<sup>1</sup>

Guilherme C Delgado<sup>2</sup>

Júnia C. Conceição

Jader José de Oliveira

## Sinopse

O objetivo deste trabalho é o de fazer uma avaliação de concepção e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). O PAA foi instituído pela Lei n.º10.696 de 02/07/2003 e, em conjunto com o Programa Bolsa Família, constitui iniciativa específica do governo Lula. A avaliação é feita a partir da confrontação dos objetivos do programa com as ações efetivamente implementadas desde sua implantação.

Da análise, verifica-se que os passos iniciais de concepção e implementação do PAA em 2003 convergiram para a construção da estratégia conjugada de fomento produtivo à agricultura familiar e à assistência alimentar para as populações em situação de risco. Mas, o processo de implementação do PAA, que se explicita em 2004, apresenta falhas. Estas falhas são detalhadas e discutidas no texto. Finalmente, o trabalho apresenta algumas pistas para a reconstrução do Programa.

## Abstract

The main objective of this paper is to assess the concept and implementation of the “*Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar* (PAA) (foodstuff acquisition program of family agriculture)”. PAA was introduced by the Law 10.696 and, together with *Programa Bolsa Família*, constitutes a specific action of Lula’s government. The evaluation was done from the confrontation of the objectives of the Program with the actions that really occurred since its implementation.

---

1 A Equipe Responsável agradece a colaboração recebida das equipes técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário e da CONAB/Ministério da Agricultura, em especial do Diretor de Gestão Estratégica da CONAB – Silvio Porto. Informações e análises desses ministérios foram essenciais à conclusão dessa avaliação.

2 Equipe Responsável. Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

From the analysis, it is possible to identify that the first steps of the conception and implementation in 2003 come through the construction of a strategy that links production improvement to family agriculture and food assistance. But the implementation process of the PAA has some fails. These fails are discussed in the text. And at last, but not least, the paper shows some points for the Program reconstruction.

## **Apresentação**

Como se pode observar na “introdução”, o texto que ora oferecemos ao público, no formato TD, é fruto de uma demanda institucional – do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA ao IPEA, para realizar uma “avaliação de concepção e implementação” de um Programa do Governo em plena execução. Tais demandas, existem no serviço público, em geral como tarefas de assessoria. Mas dado o caráter compartilhado do CONSEA – entre governo e sociedade civil – uma avaliação dessa natureza se torna pública, e é bom que o seja na íntegra, para contextualizar toda sua argumentação.

O presente “Relatório de Avaliação” é quase integralmente o texto apresentado aos Conselheiros do CONSEA em março de 2005 e posteriormente em Seminário específico promovido pela CONAB (julho de 2005).

Essa avaliação não é uma avaliação de resultados do Programa, até por não ter como fazê-lo em tão curto período. Mas uma aferição do processo de implementação de um programa prioritário do governo, referido às diretrizes e aos objetivos explicitamente assumidos.

É óbvio que os autores são integralmente responsáveis pelo teor do texto, não correspondido nenhuma co-responsabilidade autoral à instituição IPEA.

Os méritos ou as lacunas dessa avaliação ficam a critério do julgamento público, bem assim os fatos e os argumentos utilizados na construção desse Relatório. A novidade maior no ato da sua publicação é o sentido republicano de tratamento das coisas de governo – que as instituições envolvidas nesta avaliação acedem em exercitá-lo.

## **I. Introdução**

A solicitação da Presidência do CONSEA para que o IPEA realizasse “Uma Avaliação da concepção e implementação do Programa de Aquisição de alimentos, cotejando as diretrizes e as estratégias formuladas a partir do CONSEA e da II CNSAN com as normas e os atos administrativos produzidos para desenhar e implementar o Programa no seu primeiro ano de execução” (ver Ofício nº 218-2004 CONSEA à Presidência do IPEA – de 08/10/2004) é uma sugestão de trabalho, com objeto, método e resultados esperados bem definidos.

Tendo em vista que já tinha havido prévia combinação técnica sobre o objeto dessa avaliação – incluindo a elaboração de um “Termo de Referência” específico (ver anexo 1), consideramos que a demanda, como formulada, seria possível de ser respondida no prazo previsto.

Assim, seguindo o mesmo roteiro do “Termo de Referência” supramencionado, este Relatório enfocará na seção 2 a justificativa técnica e política da avaliação; na seção 3 definirá com maior detalhe - Os objetivos gerais e específicos da Pesquisa; na seção 4, descreverá o método da pesquisa aqui adotado; na seção 5 apresentará alguns resultados do PAA e na seção 6 – as conclusões e recomendações interpretadas com base na solicitação de “aperfeiçoamento do Programa”.

A estrutura formal deste Relatório contempla a “Avaliação do Programa” sob duas perspectivas lógico-formais. Na primeira a avaliação consiste em aferir correspondências e/ou divergências da concepção do Programa, expressa pelos seus objetivos e suas diretrizes relativamente aos atos administrativos que o implementam.

A segunda perspectiva lógica considera esse confronto-concepção/implementação de forma distinta: um tríplice movimento de construção-desconstrução e reconstrução de uma iniciativa inovadora (o PAA), por dentro da estrutura técnico-política e burocrática que o administra.

## **II. Justificativa de avaliação do PAA**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei n.º 10.696 de 02/07/2003 é, juntamente com o Programa Bolsa Família, iniciativa específica do governo Lula, tendo em vista estruturar ações no

âmbito da política agrária e da segurança alimentar, objetivando concretizar o “Projeto Fome Zero”.

Ainda para situar o PAA no governo Lula, é importante resgatar outra iniciativa inovadora instituída no governo atual – O Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003/2004. Por ocasião da apresentação das diretrizes desse Plano no CONSEA<sup>3</sup>, ficou desenhada uma estratégia de realização da produção de alimentos básicos, oriunda da agricultura familiar, onde compareceriam diretrizes referentes: 1) à aquisição de alimentos com recursos da PGPM, diretamente ao segmento familiar; 2) à disponibilização dessa oferta de alimentos para atender, de diferentes formas, a demanda adicional por alimentos criada pelas subvenções ao consumo do Programa Fome-Zero (Bolsa-Familiar e outros).

Neste contexto foi criado por emenda a Medida Provisória, à época em tramitação no Congresso, que tratava da repactuação das dívidas do PRONAF – (convertida na Lei n.º 10.696 de 02/07/2003), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Este programa é instituído “com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas a distribuição de alimentos de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (Art. 19 – caput da referida Lei).

Embora tenha sido criado como um programa prioritário de governo, no bojo das ações estruturantes do “Projeto Fome Zero”, o PAA não adquiriu “status” de programa orçamentário na linguagem do Plano Plurianual de Governo (2004-2007), mantendo-se, até o momento, como uma singular ação orçamentária, dentre as dezenas existentes sob a rubrica “abastecimento alimentar”.

De outro lado, a redação do “caput” do artigo que institui o PAA trouxe uma certa ambigüidade ao não separar duas funções distintas - de política agrícola e de política de segurança alimentar e nutricional, que o Programa deveria cumprir, integrando-as, mas sem misturá-las. Isso significaria para o Programa de Aquisições: 1) ser um estruturante pólo de demanda institucional para a produção familiar – algo que inexistia (e ainda inexistente) no PRONAF, e por isso torna este Programa cheio de riscos para o

---

<sup>3</sup> “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário no Plano de Safra 2003/2004 – Recomendações do CONSEA – 20/03/2003”.

tomador de crédito, 2) prover subvenções ao consumo de alimentos básicos às populações em situação de forte risco alimentar.

Com as providências subseqüentes à criação do PAA essas duas funções, quais sejam de política agrícola e de política de segurança alimentar, irão se confundir cada vez mais, sem que tenha sido possível integrá-las nos termos da concepção original do Programa. Os principais atos normativos posteriores a Lei são: 1) Decreto nº 4772, de 02 de julho de 2003, que regulamenta o art. 19 da Lei 10.696, de 02/07/2003; 2) A Portaria Ministerial do antigo MESA, de 07 de julho de 2003 – que designa os membros do Grupo Interministerial gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, previsto na Lei supracitada; 3) O Convênio MESA-CONAB. nº 005/2003 de julho de 2003 que delega atribuições a CONAB, tendo por objeto a “compra antecipada ou compra direta da produção da agricultura familiar, em conformidade com a Lei n.º 10.696 de 02 de julho de 2003, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”. (Convênio MESA-CONAB nº 005/2003, de julho de 2003, cláusula primeira).

Observe-se que há subjacente à criação do PAA duas funções autônomas – a garantia da comercialização da produção familiar (incluindo os assentamentos agrários); e a provisão de segurança alimentar para as populações em situações de risco. Essas funções podem ser cumpridas, independentemente, isoladamente, integradamente, ou ainda em situação negativa – não serem atribuídas à política pública, ficando a mercê dos mercados. O objetivo original do Plano de Safra era de que houvesse integração das funções de garantia da comercialização e da subvenção ao consumo alimentar. Propunha-se aí, a época, um esquema direto de uso dos recursos de estoques PGPM para tal fim. O PAA inovou ao criar fundo próprio e instrumentos específicos. Mas isto fica restrito aos primeiros passos, como se verá pelo desenho dos instrumentos do Programa.

### **III. Objetivos gerais e específicos da avaliação**

Pelo exposto na seção precedente depreende-se que há nos documentos inspiradores e instituidores do PAA (as Diretrizes de Segurança Alimentar do Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003/2003

de março de 2003 e a Lei nº 10.696 (Art. 19), de 02/07/2003) – funções distintas a serem cumpridas com e pela institucionalização de um pólo de aquisição de alimentos à agricultura familiar. Notoriamente estes objetivos são com idêntico grau de importância: a) institucionalização de um pólo institucional de demanda por alimentos no Plano de Safra; b) provisão de subvenções ao consumo de alimentos às populações em situações de risco e c) atendimento dessas mediante ação integrada de política agrícola e de segurança alimentar e nutricional.

Observe-se portanto, que essas funções ou objetivos estratégicos do PAA, como aqui os interpretamos, o são também de outros Programas e políticas relacionadas a agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional. Contudo, nesta avaliação preliminar estaremos cotejando apenas as ações, instrumentos e recursos criados e/ou regulamentados pelo Programa para implementar metas correspondentes a esses objetivos. Nesse sentido é que explicitamos esta como avaliação de concepção e implementação do Programa. Secundariamente, confrontamos os resultados dessas ações (aquisições do PAA), sobre os seus objetivos gerais ou funções perseguidas.

## **IV. Metodologia**

### **IV.I Cotejo da Concepção, Instrumentos e Recursos do PAA.**

A concepção do PAA, revelada não somente pelos objetivos declarados, como pelos instrumentos desenhados, confrontados com os instrumentos e recursos efetivamente aportados pelo Programa nos dois exercícios fiscais (2003 e 2004) são material empírico de que fazemos uso nessa avaliação, para aferir correspondências. Os instrumentos operadores do Programa e os recursos orçamentários que lhes foram designados nos exercícios fiscais de 2003 e 2004 (com previsão para 2005) permitem confrontar com clareza as funções originalmente perseguidas com sua efetiva implementação.

Para explicitar didaticamente um dado cotejo de relações programáticas do PAA, vamos sintetizar algumas informações relevantes no Quadro a seguir:

## Quadro A

### Instrumentos – Funções, Recursos e Resultados do PAA

<b>Instrumentos desenhados pelo PAA</b>	<b>Características e organismo operador</b>	<b>Função da Política pública</b>	<b>Recursos gastos ou aportados no orçamento 2003/2005 (R\$ milhões)</b>	<b>Resultados obtidos: agricultores familiares beneficiados</b>
1. Compra Antecipada (CPR Alimento)	Crédito à produção armazenável (liquidável em dinheiro ou em produto a preço garantido)	Política agrícola (incentivo à produção e comercialização de alimentos)	2003: R\$ 56,3; 2004: R\$ 34,6; 2005: previsão não disponível	2003: 31,8 mil; 2004: 16,4 mil; 2005: previsão não disponível
2. Contrato de garantia de compra de compra	Contrato de garantia de compra ao preço referencial (CONAB) ex-ante	Política agrícola – comercial	Não implementado	Não houve
3. Contrato de compra direta	Compra direta ex-post ao preço de referência (CONAB)	Política agrícola – comercial – estoques	2003: R\$ 6,6; 2004: R\$ 31,2; 2005: previsão não disponível	2003: 3,4 mil; 2004: 15,8 mil; 2005: previsão não disponível
4. Contrato de compra antecipada especial	Crédito à produção liquidável em produto para suprir carências alimentares – doação simultânea (CONAB)	Subvenção ao consumo alimentar	2003: R\$ 18,5; 2004: R\$ 41,6; 2005: previsão não disponível	2003: 5,8 mil; 2004: 18 mil; 2005: previsão não disponível

<b>Instrumentos desenhados pelo PAA</b>	<b>Características e organismo operador</b>	<b>Função da Política pública</b>	<b>Recursos gastos ou aportados no orçamento 2003/2005 (R\$ milhões)</b>	<b>Resultados obtidos: agricultores familiares beneficiados</b>
5. Contrato de compra direta local	Compra local para doação simultânea sem antecipação de crédito (inclui produtos perecíveis) operado por Estados e Municípios mediante convênio com MDS	Subvenção ao consumo alimentar	2003: R\$ 19,2; 2004: R\$ 8,51; 2005: previsão não disponível	2003: 8,3 mil; 2004: 17,32 mil; 2005: previsão não disponível
6. Incentivo ou apoio à produção e ao consumo do leite (IPCL)	Compra local para doação simultânea sem antecipação de crédito (apenas leite) operado por Estados mediante convênio c/ MDS	Subvenção ao consumo de leite, nutrição em saúde.	2003: R\$ 61,8; 2004: R\$ 61,2; 2005: previsão não disponível.	2003: s/operação; 2004: 1072 municípios; 13,1 mil; 2005: n/disponível.
7. Total de recursos aplicados (ou aportados ao PAA).	2003: R\$ 162,4 aplicados (R\$ 400, orçados); 2004: R\$ 177,1 aplicados (R\$ 179, orçados); 2005: R\$ 208 orçados			

Fonte: MDS e CONAB. Elaboração: equipe técnica IPEA.

Observe-se que dos seis instrumentos listados no Quadro A, os quatro primeiros – são operados exclusivamente pela CONAB, cumprem funções típicas de política agrícola – provisão de crédito, seguro de preço e/ou aquisições de alimentos para formação de estoques de alimentos não perecíveis; a exceção do nº 4 – “compra antecipada especial” que é contrato diretamente voltado para atender a população em risco alimentar.

Por sua vez, os instrumentos 4, 5 e 6 correspondem a um desenho típico de apoio à produção local ou regional dos agricultores familiares, com consumo também nessas localidades, por grupos sociais em situações de risco alimentar.

Quando se compara estes dois conjuntos de instrumentos e organismos operadores do PAA, percebe-se, já em 2004 uma aparente mudança de prioridades: por um lado perda de recursos das ações típicas da política agrícola-agrária nacional (contratos – 1, 2 e 3) executados pela CONAB, em paralelo à preferência por ação da subvenção a produção e consumo locais, executados em convênios com municípios ou estados (contratos ou convênios 4, 5 e 6).

Os dados da última coluna confirmam aquilo que observamos acima – há relativo abandono da função de política agrícola e comercial do PAA – (compra antecipada se reduz e contrato de garantia de compra não é implementado), para convertê-lo em instrumento específico de atendimento ao consumo local de alimentos para populações em situações de risco: (ganham espaço: as modalidades 4, 5 e 6 – compra e consumo locais). Isto atende parcialmente aos objetivos originais do PAA, mas não é uma estratégia nacional, compatível com a estruturação de uma política agrícola para os agricultores familiares.

Nos dois exercícios fiscais encerrados – 2003 e 2004, o dispêndio de recursos do Programa desloca-se da linha de provisão de crédito rotativo (função de política agrícola) para o dispêndio a fundo perdido (subvenção ao consumo de alimentos), para se fixar em 2005 (orçamento Previsto) quase que exclusivamente nesta última. Os 208,0 milhões previstos para o PAA no orçamento de 2005 são notoriamente insuficientes para atender funções de política agrícola e de segurança alimentar, conforme desenho original do Programa.

Observe-se que este movimento de deslocamento entre os mecanismos operacionais do PAA na direção do apoio à produção e à subvenção ao consumo de alimentos locais, ocorre paralelamente à diminuição dos aportes orçamentários globais do Programa e é, em parte influenciada por essa – o orçamento do PAA passa de R\$ 400 milhões em 2003, para R\$ 179 milhões em 2004 e se mantém em R\$ 208 milhões em 2005. Isso significa implicitamente uma perda de prioridade também para linha de

subvenção local, se considerado que os repasses por convênios firmados nos anos precedentes não podem ser interrompidos nos posteriores. Logo, a cada ano fixa-se um piso de demanda de recursos em todas as modalidades de compra. Esse piso é anualmente contraposto à previsão orçamentária fixada para o ano seguinte. Como esta última é dada, na prática, o Programa não pode avançar para incluir novos produtores, produtos, localidades e famílias consumidoras. Assim, as experiências locais bem-sucedidas, quer através da Compra Antecipada Especial ou da Compra Direta Local, sob gestão CONAB ou dos demais operadores conveniados pelo MDS, com indicadores claros da eficácia da estratégia integrada da política agrícola e de segurança alimentar e nutricional, não podem ser ampliadas e podem ter a sua manutenção ameaçada.

Por seu turno – a linha de fomento comercial à agricultura familiar, que fora prevista no Plano de Safra, com recursos da PGPM, não chegou a ser efetivada nos dois últimos exercícios fiscais (2003 e 2004) e nem está devidamente provida e regulamentada no Orçamento de 2005.

Possivelmente por problemas de gestão e/ou falhas na direção estratégica, o Programa, sob a ótica desta avaliação, começa a perder rumo, eficácia e recursos no âmbito do apoio comercial – estando a merecer reavaliação da estrutura de gestão técnica e política a que está submetido, e por último da engenharia fiscal e financeira que financia suas ações (ver seção específica IV-3).

Uma outra informação relevante, sintetizada no Quadro A (coluna 2), diz respeito ao organismo operador do Programa e às características específicas dos seus contratos (convênios) operacionais. Os quatro primeiros instrumentos estão sendo operados pela CONAB. Nas compras direta e antecipada a empresa relaciona-se diretamente com o público-alvo. A “Compra Antecipada Especial” diferencia-se da sua matriz basicamente porque a CONAB recorre à intermediação das cooperativas e associações de produtores para proceder aos adiantamentos; e também porque a produção é doada a instituições de caridade. Já o contrato de garantia de compra, também previsto para ser operado pela CONAB, não foi implementado. Quanto aos dois últimos instrumentos (compra direta local e o programa de incentivo à produção e ao consumo do leite) são operados mediante convênio firmado pelo Governo Federal, através do MDS, com algum

ente federativo (Estados, Municípios ou DF) para as aquisições previstas no PAA no Estado ou no Município, com contrapartidas orçamentárias e gestonárias dos convenientes.

Temos aí dois modelos operacionais e de gestão do Programa. O primeiro centralizado na CONAB, ora inteiramente, ora por ela gerido, em alguns casos, em parceria com as cooperativas, associações de produtores e, eventualmente, com o apoio de órgãos estaduais e municipais. O segundo descentralizado operacionalmente nos Estados (e Municípios) é gerido compartilhadamente. Infelizmente, neste segundo caso não se dispõe de dados suficientes que possam viabilizar a avaliação de sua implementação, a semelhança do que fazemos para os contratos gerenciados pela CONAB. Faltam, ademais - convênios-padrão e informações homogêneas e públicas.

Sabe-se que os operadores (estaduais ou municipais) vêm desenvolvendo sistemas de informações gerenciais específicas para o PAA, mas por ora, dispõe-se apenas do montante dos recursos aplicados, do número de produtores beneficiados, da estimativa de famílias atendidas, da distribuição dos recursos por região e, em algumas modalidades de compra, por produto adquirido, conforme retrata o Quadro A. Esses dados, ainda são insuficientes para uma avaliação da implementação desse subprograma.

## **IV.2 Inovações institucionais do PAA no crédito familiar e as reações do sistema financeiro.**

A Lei que criou o PAA, subsidiada pelo Decreto 4772/2003 que a regulamentou, alargou a possibilidade já existente na Lei dos Preços Mínimos (Dec.Lei nº 69/66), para que a CONAB exercesse funções de financiamento agrícola e comercial, na condição de regulador de fomento (Banco de 2ª linha). Tal possibilidade, agora vinculada a uma estratégia de fomento à agricultura familiar organizada, sob o formato de cooperativas ou associações de assentados da Reforma Agrária, e/ou associações de pequenos produtores independentes, foi perseguida desde o nascedouro com a criação de instrumentos de crédito produtivo e comercial específicos ao “setor” familiar (Contratos de Compra Antecipada, Garantia de Compra, Compra Direta etc.), criados e geridos pela CONAB.

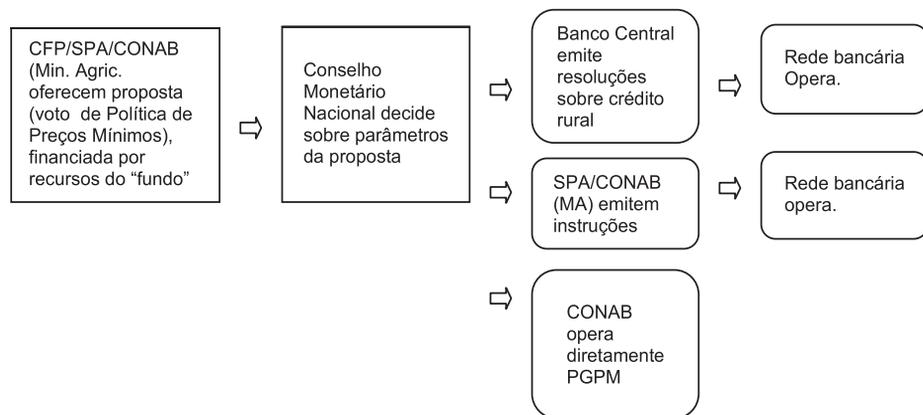
Observe-se que, enquanto órgão gestor da Política de Preços Mínimos, a CONAB, sucessora da antiga Comissão de Financiamento da Produção do Ministério da Agricultura, está legalmente respaldada pela Lei dos Preços Mínimos em vigor e pela prática anual dos Planos de Safra, para propor ou fazer as inovações de política agrícola, seja propositivamente por intermédio da Sec. de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, seja operacionalmente por meio das estruturas do MDA-MDS, ou preferencialmente por meio de sua própria estrutura.

Na verdade a CONAB e antiga CFP, dentro da estrutura do Ministério da Agricultura, funcionaram durante várias décadas como uma espécie de centro de inteligência normativa do Ministério da Agricultura, cooperando e competindo com os centros de regulamentação comercial, agrícola e financeiro do Ministério da Fazenda.

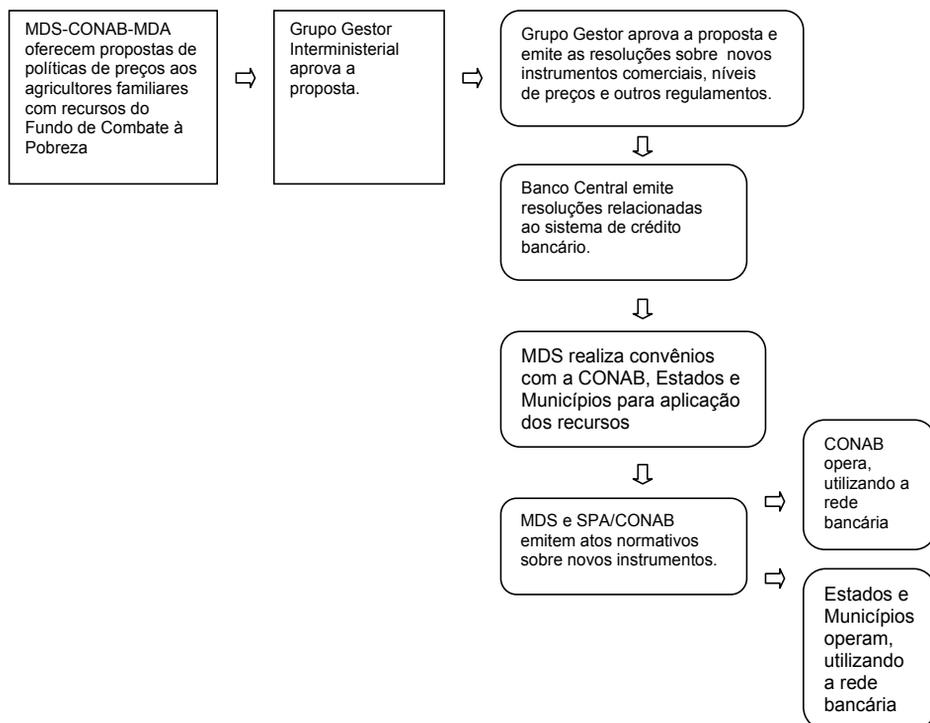
O alargamento de possibilidades para exercício da política de preços agrícolas (fomento à produção familiar), segundo a nova normatividade do PAA, muda sistemáticas pré-existentes (prevista na Lei dos Preços Mínimos), mas o faz de maneira incompleta.

A sistemática convencional da política de garantia de preços mínimos vigentes, com alterações secundárias deste 1966 (Dec. Lei 79/66) até o presente, consiste no seguinte fluxo institucional de política agrícola.

## 1. Fluxograma Convencional em vigor desde Dec. Lei 79/66



## 2. Nova Sistemática do PAA (Lei 10.696/2003)



Essas duas modalidades de execução da política de preços deveriam se fundir, com a alocação de recursos da PGPM para operações específicas com a agricultura familiar, conforme compromisso firmado ainda no Plano Safra 2003/2004. Contudo essa fusão não ocorreu até o presente, confinando a política comercial da agricultura-familiar às modalidades do PAA financiadas pelo Fundo da Pobreza.

Observe-se que nas duas sistemáticas descritas nos fluxogramas 1 e 2, a CONAB exerce papel propositivo (de formulação de política) e também operacional. Mas na “Nova Sistemática do PAA” o processo institucional é bem mais complexo que no precedente. Agora são introduzidos novos atores relevantes, o Ministério do Desenvolvimento Social – detentor no recurso orçamentário do programa e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pelas ações de política agrária, destinadas ao público alvo – agricultura familiar. E, por último, o Banco Central como regulador do sistema financeiro comparece também no segundo caso, regulando as

atividades creditícias da política de preços e indiretamente as inovações gestadas ao abrigo do PAA.

Como as inovações creditícias geradas pelos novos instrumentos, (nova sistemática), dependem do aval do Banco Central, no que concerne à aplicação das regras do PROAGRO (Programa de Garantia de Crédito da Atividade Agropecuária), observou-se já de início um atraso de mais de 90 dias na aprovação pelo Banco Central dessas normas – fato que gerou em 2003 uma postergação da efetivação dos contratos para os dois últimos meses do ano, com inegáveis prejuízos à efetivação dessas operações.

Na verdade, aos atrasos anormais na assimilação pelo Banco Central e Ministério da Fazenda (STN) da nova modalidade de crédito, regulamentado por fora do sistema bancário, sucedem-se inúmeras outras iniciativas e atitudes da área financeira governamental. Algumas dessas, observadas nas reuniões internas do próprio CONSEA, convocadas para tratar das reformulações do PAA, se traduzem em múltiplas formas de bloqueio dessas inovações, sob alegações as mais variadas. Na prática, penaliza-se o Programa neste enfoque das inovações comerciais porque há uma diferença conceitual das concepções, que infelizmente não é explicitada claramente. Mas o corte dos recursos que o MDS faz para o instrumento de “Contrato de Compra Antecipada”; as dificuldades de interação contratual da CONAB com o Banco do Brasil; e finalmente a não alocação de recursos da PGPM às operações comerciais com agricultura familiar são todos fatos e omissões restritivos à integração das sistemáticas 1 e 2.

As duas concepções em jogo são as seguintes: 1) pelo Ministério da Fazenda, com claro papel dominante, concebe-se o crédito rural como uma prerrogativa exclusiva no campo regulatório, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, cabendo aos Bancos Comerciais e demais instituições do SNCR o papel executivo dessas normas. 2) Por outro lado, a Lei que criou o PAA e a “práxis” também legal que respalda a PGPM introduziu uma inovação ao estilo crédito-popular à agricultura familiar, gerida operacionalmente pela CONAB e financiada por recursos do Fundo da Pobreza, com relativa autonomia regulatória relativamente ao Manual do Crédito Rural - MCR.

Essas inovações, por sua vez são do ponto de vista de concepção consistentes com as “Diretrizes do Plano de Safra” e com a Lei que criou

o PAA. Contudo, o formato institucional ainda precário e a execução contaminada por vários atropelos interministeriais não nos permitem uma análise isenta dos resultados face aos vícios de seu processo de implementação.

Advirta-se para o fato de que os novos instrumentos criados pelo CONAB para o PAA, são adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas ao abrigo da política agrícola convencional. Assim o é – por exemplo o “PRÉ-EGF”, inspirador do contrato da compra antecipada, e já operado pela antiga CFP nos anos 80 e a Cédula do Produtor Rural, introduzido na SNCR nos anos 90; ou ainda as Aquisições do Governo Federal-AGFs introduzida na década dos 50.

A novidade aqui está no fato desses instrumentos terem sido vinculados ao agricultor familiar.

Há “avaliações” que aventam um alto grau de inadimplência dos novos contratos criados pela CONAB; mas não há evidência empírica disponível para corroborar essas afirmações, nem comparações com os níveis coetâneos de inadimplência do crédito PAA-MDS-CONAB x crédito rural bancário. Certamente o primeiro, pela relativa instabilidade e inexperiência da sua implantação deva ser maior. Isto, contudo não é prova de que as inovações devam ser canceladas e tudo o mais deva retornar à ortodoxia do sistema bancário.

Na verdade vários meses antes do vencimento dos contratos da CONAB, em reuniões do GT – Plano de Safra do CONSEA (MAIO – JUNHO de 2004) a tese da inadimplência excepcional já era apresentada como argumento fatal nas discussões sobre a reforma do PAA. Isto de certa forma nos sugere que há um certo requinte de pensamento conservador permeando este processo. Nesta tradição, tudo que é inovador e persegue a mudança em prol da equidade é imediatamente anatemizado pela tríplice desqualificação de que nos fala Hisrchman no seu livro “Retórica da Intransigência”: as teses da Perversidade, da Futilidade e da Ameaça. Segundo este autor, há uma retórica intransigente do pensamento conservador, que condena “a priori” toda mudança da política econômica ou social, sob pressuposto de que pela tese da perversidade – toda proposta de ação que vise melhorar um aspecto da ordem econômica, social e política somente agravará esta situação, dadas as inevitáveis reações adversas por ela desencadeadas (incentivo à preguiça, despoupança, riscos morais, etc).

Em adendo a essa tese, segundo este autor, o pensamento conservador recorre em controvérsias análogas à tese da futilidade – tentativas de transformação social e política serão infrutíferas porque as mudanças em grande medida serão cosméticas e, portanto, ilusórias, visto que as estruturas mais profundas da sociedade permanecerão intactas.

Por último e, provavelmente bem mais próxima à situação que estamos examinando (as inovações creditícias e comerciais do PAA), a tese da ameaça argumenta com a premissa de que o custo da reforma ou mudança proposta é alto demais e coloca em perigo uma iniciativa anterior. A mudança proposta, ainda que abstratamente desejável, colocaria em perigo iniciativa anterior já estruturada, acarretando custos e conseqüências inaceitáveis.

À parte as objeções ideológicas contra as inovações creditícias do PAA, que embora não explicitadas, como aqui fazemos, são poderosos instrumentos de dissuasão utilizados no jogo político – burocrático, temos algumas indicações factuais de que essas inovações, se devidamente aperfeiçoadas, sem exclusão dos Bancos Públicos como operadores dessa sistemática, poderiam significar um importante passo à frente na política de fomento agrário e de apoio à segurança alimentar. Mais adiante voltaremos a esta discussão, sugerindo nas “Conclusões e Recomendações” pistas para separar o “joio do trigo” nesta aparente pendenga técnico-burocrática sobre determinado programa de Governo.

### **IV.3 O Grupo Gestor e a Gestão do Programa**

O Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003 estabeleceu composição (Min. da Segurança Alimentar, Min. da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Agricultura e Ministério do Desenvolvimento Rural) e atribuições de um Grupo Gestor do PAA, a saber:

- i) Sistematização de aquisições de produtos agropecuários e da definição dos preços respectivos de acordo com a Lei da Criação do Programa.
- ii) Definição das regiões prioritárias para implementação do Programa.
- iii) Condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis em situação de risco alimentar.

- iv) Condições de venda dos produtos adquiridos.
- v) Outras medidas necessárias à operacionalização do Programa.

O grupo desde sua constituição (Portaria 111 de 07/07/2003 do MESA, que designou os seus membros) até o final do ano de 2004, emitiu 12 Resoluções, que são os atos administrativos próprios de competência deste Grupo. Dessas Resoluções, 08 delas cuidam especificamente de fixar e atualizar preços de referência para aquisição de produtos agrícolas; uma os altera; duas outras estabelecem normas para os contratos instituídos pelo Programa; e por último uma Resolução estabelece o Regime Interno do Grupo.

A gestão interministerial do Programa, em seu aspecto normativo-administrativo se restringiu a este escasso conjunto de providências do Grupo Gestor. Tudo o mais correu por conta da ação de cada Ministério, sem aparente contrapartida na administração interministerial. Assim, a engenharia fiscal e financeira do Programa correu por conta exclusiva do Ministério da Fazenda, a Política Agrícola por conta do Ministério da Agricultura, a interação com a Reforma Agrária por conta do MDA e as ações de Segurança Alimentar por conta do MESA, atual MDS.

Sempre que se colocam problemas de gestão ou direção estratégica do Programa que exigiriam gestão compartilhada, a exemplo das solicitações de dotação de recursos e destravamento das verbas vinculadas à política de preços mínimos<sup>4</sup>, tais questões transcendem os limites de competência do grupo e não foram por este tratados, encaminhados e tampouco resolvidos. Outras definições estratégicas do Programa – como o deslocamento de recursos para “subvenção ao consumo”; elaboração do orçamento atual (2005), com dotações totais e específicas para as várias linhas programáticas (Quadro A); redesenho dos instrumentos de comercialização vinculados à agricultura familiar – correram por fora o Grupo Gestor. Essas questões mencionadas - e outras mais – de caráter político interministerial, não lograram até o presente encontrar espaço colegiado de discussão e definição de prioridades. Como são questões precedentes à gestão rotineira, sua

---

4 A proposta é que, mantidas as premissas legais e regulamentares que disciplinam o PAA, sejam utilizados recursos na Ação Formação de Estoques Públicos – (Fonte 160), sob supervisão do Ministério da Fazenda (STN). Essa proposta se fundamenta na necessidade de obter outras fontes de recursos, conforme previsto na Lei nº 10.696, para apoiar a comercialização dos excedentes da produção desse grupo de agricultores.

indefinição ou hipertrofia em algum ministério, comprometem o caráter intersetorial da gestão programática, parализando-a por vezes.

Finalmente, parece-nos que as ações de gestão já regulamentadas (Dec. nº 4772 de 02/07/2003) e as estratégias de política agrária e de segurança alimentar contidos na concepção e instrumentos do PAA clamam por um arranjo de gestão política colegiada mais eficaz e ampla que aquela ora em operação pela atual organização do Grupo Gestor. Esta é uma exigência institucional, sob pena de fragmentar o Programa e inviabilizar sua gestão interministerial, por impossibilidade de decisão sobre controvérsias intersetoriais internas à gestão do mesmo ou externas, quando o assunto transcende à sua competência atual.

#### **IV.4 Engenharia Fiscal-Financeira do PAA**

Qualquer Programa de governo que almeje continuidade a longo prazo, não apenas como ação circunstancial, busca estrutura de financiamento permanente. Pode ou não lograr êxito na tentativa, mas certamente que não alcançará maturidade – programa sem recursos definidos em bases plurianuais.

O PAA, não obstante notória proximidade da Presidência da República, experimentou sucessivos cortes de orçamento, fundamentalmente porque suas funções múltiplas de segurança alimentar e de política agrícola não estão devidamente assimiladas e reconhecidas.

No seu nascedouro o PAA foi pensado como um braço do Plano Safra da Agricultura Familiar (Pólo de demanda), sendo a PGPM o outro componente. Mediante realização de compras e outros financiamentos à comercialização, a CONAB como operador de ambos cumpriria bem esta função-ponte.

Os recursos da PGPM – estoques públicos e os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (subvenção ao consumo de alimentos), como quaisquer recursos fiscais, são disputados para outros usos. Por essa razão é fundamental que se tenha clareza de rumos para estabelecer prioridades no gasto público. Pois somente se ficar claro para o governo e para a sociedade que este Programa tem eficácia potencial muito alto à política agrária e à segurança alimentar, poder-se-á desenhar uma engenharia financeira de longo prazo, susceptível de imprimir-lhe continuidade.

Observe-se que o pólo PAA-PGPM, articulado com outros Programas de compra de alimentos (merenda escolar por ex.), pode ter uma influência direta e indireta na realização da produção familiar muito maior que as cerca de 80 mil famílias ano, diretamente atendidas atualmente. Mas isto é um assunto que já foge aos limites desta seção, cabendo oportunamente na avaliação específica de resultados do Programa.

Por seu turno, a estruturação de um pólo de comercialização – realização da produção oriunda da agricultura familiar, clama por uma institucionalização mais clara, um orçamento próprio e provavelmente uma direção colegiada (grupo gestor com novo formato), com atribuições e dotações que articulem eficazmente as ações dos três Ministérios envolvidos. (MDS, MDA e MAPA – CONAB).

No orçamento de 2005 há recursos na rubrica PGPM – Estoques públicos (500,0 milhões) que dependem de decisão política para serem utilizados na compra de alimentos da agricultura familiar. Estes recursos por ora estão alocados ao Ministério da Agricultura.

## **V. Os Resultados do Programa de Aquisição**

### **Recuperação dos preços e da renda agrícola**

Um aspecto que muitas vezes não é considerado nas análises sobre o Programa de Aquisição de Alimentos -- além do apoio à produção para o auto-consumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo -- são os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Isso tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos pólos de compra da CONAB quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais através dos convênios firmados pelo MDS com os Estados e as Prefeituras municipais. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários. Por exemplo, nas compras de rapadura realizadas pelo Governo do Piauí. Noutras situações o mercado local absorve a produção, e as compras governamentais anunciadas nem precisam ser realizadas, principalmente quando a intervenção visa exclusivamente a recuperação dos preços, características das compras da CONAB para a formação de estoques. Nesse caso, o governo federal evita despender recursos e assumir custos de manutenção de estoques.

Além dos fatos ocorridos no Piauí, podem-se citar os de Rondônia e de São Paulo, onde os preços reagiram com o anúncio das compras e os agricultores familiares puderam vender seus produtos no mercado por um preço muito mais remunerador.

Foram abertos em Rondônia, em 07/08/03, três pólos de compras da agricultura familiar, sendo um em Cacoal, um em Rolim de Moura e um em Alto Alegre. Os preços de feijão, com o simples anúncio do lançamento do Programa, reagiram rapidamente de R\$ 55,00 a R\$ 60,00 por saca de 60kg para R\$ 62,00 a R\$70, 00.

Como resultados positivos da abertura dos pólos em Rondônia, pode ser citada a imediata reação de preços no mercado, como também a divulgação da retomada da presença do Governo Federal junto aos agricultores familiares, inclusive com grande reivindicação da reedição das compras na próxima safra e na época da efetiva produção, nos meses de fevereiro, março e abril de 2004 para o milho e o arroz, e maio, junho e julho de 2004 para o feijão.

No pólo de compras em Teodoro Sampaio - SP foi aberto em 04/09/03, os preços médios praticados à época situavam-se na faixa de R\$53,00 a saca do feijão e R\$14,00 a saca do milho. Após ampla divulgação do Programa (rádio, jornal, visitas a assentamentos), os preços de mercado elevaram-se para R\$65,00 a saca do feijão e R\$16,50 a saca de milho, não havendo mais interesse dos agricultores familiares em vender para o Governo Federal. A renda do agricultor, porém, foi garantida pela divulgação do Programa.

Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vem contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, de higiene e sanitárias inerentes à comercialização de alimentos.

Outro aspecto positivo a se destacar é o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o auto-consumo, fatores que extrapolam pra o comércio local. Há registros da estruturação de produtores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA. Embora ainda não tenham sido compilados os dados sobre agricultores familiares que tiveram o acesso a esse crédito

rural facilitado, a simples informação de que a produção financiada terá a comercialização assegurada pelo PAA suscita interesse pelos novos contratos nos assentamentos da reforma agrária.

Pela ótica do consumo, estima-se que pesquisa mais apurada poderá comprovar que o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a conseqüente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches, albergues, instituições de caridade e outras destinatárias dos alimentos adquiridos pelo Governo Federal dos agricultores familiares, principalmente na modalidade compra antecipada especial (com doação pré-pactuada).

Não obstante esses avanços, cumpre destacar ainda a perspectiva de integração das demais ações de segurança alimentar e nutricional inerentes ao Programa, em especial no resgate e preservação dos costumes, hábitos e das culturas regionais. O intercâmbio desses valores a favor da consolidação de diversidade regional também pode ganhar impulso quando se leva em conta que os produtos adquiridos e doados pelo PAA estão isentos dos impostos que incidem sobre a circulação de mercadorias. Evidentemente, as externalidades positivas do Programa poderiam ser acrescentadas a contribuição para a freqüência e o desempenho escolar, redução das doenças provocadas pela má-alimentação e outras.

Finalmente, deve-se destacar que a análise mais detalhada dos resultados obtidos pelo Programa nesses dois anos de implementação são tratados neste Relatório apenas secundariamente, haja vista ser outro o objeto dessa avaliação.

## **VI. Conclusões e Recomendações**

1. A idéia-força de construir ações estruturantes de segurança alimentar, conectadas ao fomento da agricultura familiar e à Reforma Agrária, comparece como compromisso original no Projeto Fome Zero (Instituto da Cidadania). Constituído o governo Lula, essa intenção política toma forma nas “Diretrizes do Plano Safra 2003/2004 – Recomendações do CONSEA”. (20/03/2003). Essas “Diretrizes”, por seu turno, são convertidas em atos normativos, um dos quais é a Lei n.º 10.696, de 02/07/2003 que criou o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, objeto da presente “Avaliação de Concepção e Implementação”.

Por sua vez, a “II Conferência Nacional de Segurança Alimentar” (maio/2004), ratificou integralmente esta concepção, manifesta nas suas “Recomendações” para criação de um “Pólo” institucional de compras da agricultura familiar.

2. A concepção original do “Projeto Fome Zero”, assumida pelas “Diretrizes do Plano de Safra” e normatizada pelo PAA, de forma específica, compreende três objetivos, correspondentes a três funções distintas de política pública: a) de constituição de um pólo institucional de demanda por alimentos dirigido à agricultura familiar; b) de provisão de subvenções ao consumo de alimentos às populações em situações de risco alimentar-nutricional; c) que estas funções sejam atendidas mediante ação integrada da política agrária e de segurança alimentar.

3. Este texto de avaliação de concepção e implementação do PAA, consiste metodologicamente no confronto das diretrizes e objetivos formalmente explicitados nos vários documentos institucionais do Programa – com as ações de implementação, gestão, provisão orçamentária etc., prometidas e efetivadas no período 2003/2005. Os resultados do Programa sobre o seu público-alvo também comparecem no texto, mas não como indicadores de uma “avaliação de resultados”, mas enquanto resultantes de um processo de implementação que os condiciona.

4. Os passos iniciais de concepção e implementação do PAA em 2003, manifestas nas “Diretrizes” do CONSEA, no “caput” da Lei que o instituiu e numa sucessão de atos administrativos secundários (Decretos e Portarias do antigo MESA adotados ainda em 2003), convergiram, ainda que com alguns limites, para construção da estratégia conjugada de fomento produtivo à agricultura familiar e assistência alimentar às populações em situações de risco. Nesse contexto, seria o PAA parte integrante de ações estruturantes mais gerais propostas a partir do CONSEA (Plano de Safra), com antecedentes a este – o projeto Fome Zero. Mas o processo de implementação do PAA que se explicita em 2004 revela movimentos contraditórios de construção – desconstrução que se explicitam em atos e omissões que se seguem.

5. Do lado orçamentário observa-se queda sucessiva de dotações aplicados em 2003 e 2004 e prevista para 2005, além de que a promessa da dotação de recursos da PGPM para aquisições de alimentos da agricultura familiar não se confirmou nos exercícios de 2003 e 2004 e não está regulamentada para 2005.

6. Do ponto de vista do desenho institucional o PAA inovou ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra (“Compra Antecipada, Garantia Compra – Compra Direta Local”, etc) dirigidas especificamente a concretizar a estratégia integrativa do fomento à produção, conectada ao atendimento às populações em risco alimentar.

7. Essa estratégia, desenhada ainda na origem pelo antigo MESA, em conexão com a CONAB, passa ao longo do ano de 2004 e previsão para 2005 por processo de desconstrução que compreende três determinantes: i) o encurtamento dos recursos orçamentários, incluindo aí a desvinculação dos recursos da PGPM; ii) a opção do MDS de concentrar suas aplicações, ora em projetos estritamente ligados ao atendimento do risco alimentar local, ou aos diferentes convênios interestaduais e intermunicipais para promover projetos de produção e consumo do leite; iii) a ação da área financeira governamental de reversão das inovações instrumentais gerenciados pela CONAB, objetivando sua completa bancarização.

8. A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do Programa um espaço restrito à complexidade política e administrativa que esse Programa enseja. Na prática o grupo gestor apenas define os preços de referência para compra de produtos, objeto do Programa, tudo o mais ficando na competência específica de cada Ministério. Mas como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento, e de subvenção ao consumo e ainda de interação dessas funções, sobram problemas sem espaço de decisão e gestão colegiada, levando-se a intermináveis esperas e/ou hipertrofia da área financeira sobre questões de caráter compartilhado.

9. A engenharia fiscal e financeira do PAA ainda não está madura para suportar as funções originais para que o Programa foi concebido. Atualmente o Programa é financiado com recursos oriundos do Fundo de Pobreza, enquanto que os recursos de política agrícola comercial para o setor familiar, prometidos, jamais foram regulamentados.

Por sua vez, o virtual bloqueio de inovações financeiras e comerciais do PAA, geridas pela CONAB, mas financiadas com recursos do Fundo da Pobreza, paraliza o Programa e atropela uma positiva interação do MDS-CONAB com o Banco do Brasil, que se iniciará no processo.

10. Do exposto depreende-se necessária a adoção de um conjunto de providências tendentes e corroborar a concepção original do PAA, aperfeiçoando-a naquilo que a experiência vivida tem a ensinar.

Neste ponto esse relatório faz uma transição das conclusões que sintetizam e avaliam o Programa; para sugerir (recomendar) normativamente passos reconstrutivos do mesmo, haja vista que essa linha de trabalho também nos é solicitada no Termo de Referência desta avaliação.

## **Passos para Reconstrução**

Por oportuno, o mês de julho precede o lançamento do 3º Plano de Safra do Governo Lula, o último cujas decisões de produção e colheita ocorrem ainda no mandato atual. Isto posto, e considerando-se que o PAA é originalmente uma estratégia comum e integrante da concepção do Plano de Safra, parece-nos oportuno:

Recuperar a estratégia do “Pólo institucional de compras”, com claras explicitações do fomento agrícola-comercial e de medidas de subvenção ao consumo, integrando-as onde couber ou separando-as quando necessário.

Que o Grupo Gestor do PAA tenha atribuições ampliadas para gestão colegiada de todas as ações concernentes a: i) fomento produtivo-comercial (Plano de Safra); ii) ações de subvenção ao consumo de alimentos com incentivo a produção local; iii) definições técnico-políticas concernente a problemas interministeriais, provocados pela agenda do PAA e do “Plano de Safra da Agricultura Familiar”.

Realizar avaliação específica do Programa do Leite e dos Contratos de Compra Direta local, ambos conveniados com Estados e Municípios, tendo em vista aferir o seu grau de congruência aos objetivos do Programa de Aquisições.

As inovações comerciais e financeiras introduzidas ou recriadas pelo PAA, a exemplo dos contratos de compra antecipada da produção, garantia de compra, merecem devida atenção para serem aperfeiçoadas e viabilizadas orçamentariamente, em razão do potencial de fomento produtivo e comercial da agricultura familiar. Neste sentido, merecem ser corrigidos os mecanismos de fiscalização e controle aparentemente frouxos no primeiro ano de implementação, para inibir eventuais movimentos de inadimplência.

- e) Observe-se que esses instrumentos tentam trazer para a agricultura familiar inovações já existentes no sistema do agronegócio – a Cédula do Produtor Rural, o Contrato de Pré-EGF e as Aquisições do Governo Federal, adaptando-as a uma sistemática familiar – associativa e a uma estratégia de segurança alimentar. Neste sentido, os Bancos Públicos, o Banco Central e a CONAB precisam arranjar um “modus-operandi” positivo para viabilizar essas inovações.
- f) A política de preços mínimos, por seu turno, deverá alocar recursos da rubrica orçamentária “formação de estoques públicos – PGPM” – para aplicação específica aos agricultores familiares, pelo menos na proporção em que estes participam no Produto Interno Bruto do Setor Agrícola.

## **Anexo 1**

### **Termo de Referência**

Uma Pré-Avaliação da concepção e implementação do Programa de Aquisição de alimentos (da Agricultura Familiar)

#### **I. Antecedentes e Objetivos da Avaliação.**

No primeiro semestre de 2003 o CONSEA aprovou e encaminhou à Presidência da República um documento que sugeriu “Diretrizes ao Plano de Safra da Agricultura Familiar e da Segurança Alimentar”, onde são estabelecidas claras proposições que ligam uma política de fomento à produção da agricultura familiar (e da reforma agrária) às demandas para atendimento dos consumidores pobres, preconizadas no Projeto “Fome-Zero”.

Parte em resposta às sugestões do CONSEA, parte como fruto da iniciativa autônoma do então Ministério de Combate à Fome, o governo federal tomou decisão de criar por Medida Provisória (posteriormente transformado na Lei 10.696 de 02/07/2003) o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Esse Programa, financiado com recursos do Fundo da Pobreza, aliado à Política de Garantia de Preços Mínimos, deveria cumprir um papel central na garantia de condições de comercialização da produção familiar e dos assentados da Reforma Agrária, segundo sua concepção e daquela preconizada nas Diretrizes do CONSEA.

Essa mesma linha estratégica de fomento à agricultura familiar e à Reforma Agrária, mediante criação do “Pólo de Aquisições” ou de uma demanda institucional permanente para essa agricultura é retomada e reafirmada nas recomendações finais da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Isto posto, decorrido o primeiro ano de execução do PAA, cumpre avaliá-lo, em parte nos seus resultados, que ainda é cedo para uma apreciação mais exaustiva, mas principalmente na sua concepção e implementação.

Quanto a concepção, deveremos nos concentrar principalmente na análise e desenho dos instrumentos operacionais construídos para esse Programa [Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Contrato de Garantia de Compra (Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), Compra Antecipada Especial (CAEAF), Compra Direta Local (CPLAF) e o Incentivo à Produção e o Consumo do Leite (IPCL)] e da sua linha de convergência com as Diretrizes Gerais da Política de segurança alimentar perseguida.

Por seu turno, a avaliação de implementação deve se centrar no desenho institucional do Grupo Gestor do Programa e nas suas ações de gestão adotadas ao longo desse primeiro ano de execução.

Observe-se que esses dois eixos de pré-avaliação visa subsidiar o plenário do CONSEA com informações e análises pertinentes à eventuais encaminhamentos para aperfeiçoamento, revisão, redefinição etc., que venham ser considerados relevantes à concretização das “Diretrizes” do próprio CONSEA.

## **II. Metodologia da Análise**

O trabalho da pré-avaliação consiste basicamente em cotejar diretrizes e estratégias formuladas a partir do CONSEA e da Conferência, com as normas e atos administrativos produzidos em seqüência, para desenhar e implementar o Programa ao longo do seu primeiro ano de execução.

Pretende-se gerar um Relatório de pré-avaliação em 60 dias, a partir da aprovação desse termo de Referência pelo CONSEA, sendo esse relatório de responsabilidade integral dos seus autores - pessoas físicas, assessores do

GT-Plano de Safra do CONSEA – (Guilherme C Delgado, Júnia Conceição e Jader de Oliveira), não refletindo ou correspondendo a quaisquer orientações oficiais dos órgãos do governo a que servem (IPEA E MDS).

Pelo seu escopo, esse trabalho de pré-avaliação tocará implícita e explicitamente na questão da alocação dos recursos para o PAA; das complexas questões de gestão interministerial de um Programa de Segurança Alimentar; e principalmente dos obstáculos correntes à implementação do Programa.

Por último, devemos tocar também nos resultados observados no primeiro ano, em termos de público atendido, adequação ao conceito da agricultura familiar e do grau de adimplência aos contratos firmados com base no PAA e já vencidos.

**III. O Relatório da Pré-Avaliação ao CONSEA** no prazo pré-estabelecido (60 dias a partir da aprovação do presente Termo de Referência) é o produto dessa equipe técnica, que certamente terá versões ulteriores em função dos debates que venhamos a desenvolver no GT-Plano de Safra e eventualmente no próprio plenário do CONSEA.

Finalmente, queremos caracterizar que o teor desse trabalho é claramente de preparação de uma manifestação resolutiva do CONSEA, e, portanto, teremos que nos posicionar conclusivamente sobre as “recomendações” sugeridas no próprio documento técnico.

## **Anexo 2**

### **PAA - Modalidades de Aquisição de Alimentos**

- **Compra Direta** é uma operação que se realiza sempre após a colheita, os principais beneficiários desta modalidade de compra são as famílias enquadradas no PRONAF (Grupos A ao D) que estejam, preferencialmente, organizadas em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais. O limite de compra corresponde até o valor da produção própria, não podendo ultrapassar R\$ 2.500,00 por beneficiário/ano.
- **Garantia de Compra** é um contrato de promessa de compra (e venda), para entrega após a colheita, vinculado aos preços mínimos,

cuja entrega é opcional ao produtor familiar. Este poderá vender sua produção em melhores condições, se houver mercado para tal, fazendo previamente uma comunicação à CONAB. Não há registro de operação sob esta modalidade.

- **Compra Antecipada** é uma forma de crédito ao produtor familiar, formalizado por CPR. A forma de liquidação desse instrumento pode ser física ou financeira. No primeiro caso, até 30 dias antes do vencimento do contrato deverá ser feita uma comunicação à CONAB da decisão de entrega física do produto e, no segundo caso, na época do vencimento do contrato, o produtor ou cooperativa deve se dirigir ao agente financeiro e efetuar o pagamento do montante adiantado, acrescido do adicional do Proagro e dos encargos financeiros.
- **Compra Antecipada Especial** também é uma forma de adiantamento que adquire as características de capital de giro porque o mutuário é, normalmente, uma agroindústria que alavanca os recursos na proporção dos agricultores familiares fornecedores. O adiantamento, é creditado em conta bancária vinculada da processadora, movimentada mediante autorização da CONAB e formalizado mediante CPR-especial. A liberação dos recursos da conta vinculada para a conta da pessoa jurídica é condicionada à entrega do produto no local, ao preço e na data combinados. Tal como no compra antecipada, a liquidação do título pode ser física ou financeira.
- **Compra Direta Local** é em tudo semelhante à Compra Direta, ressalvando-se a necessidade de articulação entre os atores locais para que as aquisições e a distribuição dos produtos atinjam os beneficiários do programa, de um lado os agricultores familiares, de outro, o contingente de pessoas que retratam a demanda por alimentos nas creches, escolas públicas, hospitais, restaurantes populares e outros locais. Esse arranjo é necessário porque os objetos dessa transação são produtos perecíveis, principalmente hortifrutigranjeiros, enquanto na Compra Direta são não-perecíveis.

## **Lista de Siglas**

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CFP – Comissão de Financiamento da Produção

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

II CNSAN – II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

MCR – Manual de Crédito Rural

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PROAGRO – Programa de Garantia de Crédito de Atividade Agropecuária

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

## **VII. Referências Bibliográficas**

CONSEA “*Diretrizes de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Agrário ao Plano de Safra*” – 2003/2004 – Recomendações do CONSEA (20/03/2003 – texto interno do Conselho não publicado).

CONSEA “*Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*” – (Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” – Brasília – CONSEA – Julho de 2004.

Hirsman, Albert: “*A Retórica da Intransigência: Perversidade, Futilidade e Ameaça*” – São Paulo – Cia de Letras – 1993.

OLIVEIRA, Jader José. “ A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira – o período 1995-2001. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 2003.

Diário Oficial da União – Vários números (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções citadas).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) - documentos diversos citados sobre o Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos.

\_\_\_\_\_ Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento - CONAB/ MAPA – (Dados sobre o PAA).

# Arranjos institucionais, organização dos produtores e redução dos custos de transação

Flavio Botelho<sup>1</sup>  
Ana Lúcia Valente<sup>2</sup>

## 1. Introdução

As mudanças cada vez mais rápidas e freqüentes no cenário atual em que o sistema produtivo se articula são acompanhadas por transformações conjunturais e estruturais, tanto econômicas, como sócio-políticas. O agronegócio está imerso nesse contexto que também sinaliza novas necessidades para a agricultura familiar. Assim é que o processo de especialização, de concentração, de centralização e da integração vertical da produção em curso nas grandes cadeias do agronegócio<sup>3</sup>, lança um desafio aos estudiosos desse campo do conhecimento em estruturação: a busca refletida de estratégias e mecanismos que garantam a sobrevivência dos agricultores familiares e impeçam a sua exclusão<sup>4</sup> do mercado e dos processos econômicos.

Para os agricultores familiares, o desafio é não apenas refletir, mas criar tais estratégias e mecanismos, balizados ou não na contribuição acadêmica que se pretende oferecer sobre o assunto. Nos últimos anos, o crescente afastamento de produtores antes integrados em sistemas produtivos voltados para o mercado demonstra o quanto as novas condições são negativas para os agricultores familiares. Desse modo, cada vez mais a eles se impõe que construam alternativas de gestão para realizar a produção e de organização social para comercializar seus produtos.

---

1 Doutor em Economia - Professor Adjunto da FAV - UnB / Neagri / CEAM

2 Doutora em Antropologia Social - Professora FAV - UnB / Neagri / CEAM

3 O termo agronegócio, também entendido como *agrobusiness*, surge na Universidade da Harvard em 1957, através dos professores Davis e Godberg no livro *The genesis and evolutions of agrobusiness*. Refere-se à soma total das operações de produção nas unidades agrícolas do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles.

4 Segundo Martins (1997, p. 14), “rigorosamente falando, *não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais políticos e econômicos excludentes*; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa e sua reivindicação corrosiva. Essas reações, porque não se trata estritamente de exclusão, *não se dão fora* dos sistemas econômicos e dos sistemas de poder. Eles constituem o imponderável de tais sistemas, *fazem parte deles* ainda que os negando”.

O propósito deste artigo de cunho didático é provocar um início de discussão em torno dos desafios teóricos e práticos acima mencionados. Primeiramente, são indicadas estratégias de organização dos agricultores em redes e a criação de arranjos institucionais, que permitam desencadear a ação coletiva. Em seguida, como desdobramentos da organização coletiva, são lembradas estratégias de comercialização de produtos, capazes de reduzir custos de transação<sup>5</sup>. Para isso, apresentam-se aspectos explorados na produção acadêmica internacional de Lin (2001) e de Ostrom *et alli* (1993).

Nesta oportunidade, não é intenção dos autores explicitar de maneira sistematizada a compreensão que temos dessas estratégias. Isso implicaria a exposição da complexidade teórica que envolve o tema, o que foge dos objetivos aqui propostos. Por isso, vale dizer que não necessariamente comungamos as proposições dos autores estrangeiros apresentados. Entretanto, são indicados, em notas, possíveis encaminhamentos analíticos futuros. De qualquer maneira, para finalizar o texto, são apresentados dados de dois estudos de caso, envolvendo dois diferentes produtos: leite (Gregolin, 2004) e frango caipira (Castro Jr. e Botelho, 2005). Esses trabalhos foram realizados no bojo de preocupações voltadas para a estruturação de pesquisas em agronegócios<sup>6</sup>, e ilustram estratégias de comercialização com base na organização coletiva.

## **2. Redes, instituições e capital social**

No momento em que agricultores individuais se propõem a construir ações coletivas, surgem situações em que se dá o aprendizado do nascente ator coletivo. Este indaga: “como fazer acontecer ações coletivas?” ou “como agir?”. Muitas vezes, o entretecimento de relações entre os indivíduos para um agir coletivo não é percebido: é necessário para construir um arranjo que os indivíduos participem nesses processos. Relações de confiança e solidariedade, permeadas pela subjetividade, estão na base da participação dos indivíduos nesses processos que resultam na construção e arranjos.

---

<sup>5</sup> Inclui os custos de elaboração e negociação de contratos, mensuração e fiscalização da informação, monitoramento do desempenho e organização da atividade (Azevedo, 2001).

<sup>6</sup> Essa preocupação esteve na base da estruturação do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios – FAV / UnB.

Quando essas relações entre os atores são objetivadas e se cristalizam em normas ou em instituições, elas permitem que sejam mobilizados os recursos disponíveis nessas redes sociais. As redes assim estabelecidas são como que preservadas em instituições, que podem expressar de forma permanente e constante as relações de confiança e de solidariedade entre os indivíduos. Essas relações passam, então, a formar um todo: nasce o ator coletivo que tomará decisões coletivas, agirá de acordo com elas e obterá resultados com base em ações partilhadas. O chamado “capital social” é construído a partir dessas relações sociais ou das conexões estabelecidas entre os indivíduos. São os recursos reais ou potenciais que estão associados às redes de relações estáveis e institucionalizadas.

Para Lin (2001, p.22), são dois os pontos de vista ou os níveis de análise que podem ser utilizados para focar o capital social: o ponto de vista do indivíduo (nível de análise: o indivíduo) e o ponto de vista do grupo (nível de análise: o grupo).

Do ponto de vista do indivíduo, os pontos para análise são:

- 1- como os indivíduos investem em relações sociais;
- 2- como os indivíduos capturam os recursos que estão imersos em relações para gerar retornos.

Do ponto de vista de análise do grupo, as questões em discussão, são:

- 1- como certos grupos desenvolvem o capital social como um ativo coletivo;
- 2- como tais ativos coletivos melhoram a vida dos membros dos grupos.

Com base nas contribuições de Bourdieu e Coleman na definição do “capital social”, Lin (2001) sinaliza que seu interesse central é explorar os elementos e o processo de produção e manutenção do Ativo Coletivo. Embora os estudiosos reconheçam ser essencial a interação entre os indivíduos e suas redes para a criação de retornos ao capital social, estes não avançam, segundo a autora, na direção que propõe.

Ao analisar a definição de Bourdieu, Lin destaca que o capital social é “fazer parte de um grupo - pertencer”, (Bourdieu *apud* Lin, 2001, p. 22) e, portanto, possuído por membros de uma rede social ou grupo e constituído

de obrigações sociais e de conexões. Desse modo, um grupo pode oferecer aos seus membros um capital possuído coletivamente. Assim, capital social é um ativo partilhado por membros de um grupo definido com claros limites, com obrigações nas trocas, com deveres e com o mútuo reconhecimento. Na perspectiva de Coleman, segundo Lin (2001), o capital social consiste de dois elementos: um deles é um aspecto interior da estrutura social que facilita certas ações do indivíduo. Por esta razão, capital social não é fundível em indivíduos ou em atividades. Os outros elementos do capital social são os recursos reais (ou potenciais) que proporcionam ganhos através dos relacionamentos.

Em resumo, Lin (2001) conclui que a partir destas duas visões, o capital social poderia ser definido operacionalmente como os recursos imersos em redes sociais acessadas e usados por atores para ações coletivas ou individuais. Nessa perspectiva, o capital social pode ser avaliado de uma maneira análoga ao do capital humano, levando em conta os investimentos feitos pelos indivíduos em relações frente aos possíveis benefícios a serem auferidos. Dessa maneira, é importante saber como os indivíduos podem capturar os recursos que estão imersos em relações e como eles propiciam benefícios<sup>7</sup>.

Para Lin (2001, p. 184) as instituições e as redes sociais constituem uma espécie de infra-estrutura (*framework*) da sociedade. Elas são as duas principais forças que guiam as interações sociais entre os atores e as estruturas hierárquicas e os fluxos de capital. As redes sociais existem em organizações hierárquicas e também nas relações entre os atores (relações não hierárquicas).

A persistência e a sobrevivência dessas organizações podem ser explicadas pela eficiência e pela competitividade no mercado, mas também pela capacidade de se ajustarem e de imporem comportamentos que são esperados pelas instituições maiores da sociedade. Assim, Lin (2001, p.185) afirma que “as instituições afetam ou ditam o comportamento dos atores e organizações”. O que não se esclarece é como esse processo funciona, pois não é trivial o porquê dos indivíduos aprenderem, aceitarem e validarem as regras.

---

<sup>7</sup> Os autores deste texto não entendem o capital social de forma simplista como o exposto. Para uma visão crítica do conceito e de seus limites e aplicações ver texto de Bagnasco *et alli* (2003).

Para Lin, o capital social pode ser útil para as instituições que querem manter os *status quo* e também pode ser instrumento a ser utilizado em processos de transformação. Para que ocorram processos de transformação é necessária a formação de redes sociais. Criar e expandir as redes é um dos primeiros passos para o processo de superação das instituições existentes.

A transformação de uma instituição existente em uma instituição alternativa é um processo que se dá através da troca de informações e de serviços dentro dos grupos ou das redes, com o objetivo de adaptar a organização existente a um novo desenho de organização. Portanto, o capital social pode ter um papel positivo ou negativo nos processos de transformação.

### **3. Arranjos institucionais e custos de transação**

A Economia Institucional propõe que o desempenho dos arranjos institucionais depende de regras que premiam ou restringem os benefícios e os custos em diversas atividades. A economia política analisa a escolha de uma estratégia, entre muitas, ou pelos indivíduos ou pelos grupos, que atenda a uma situação particular. A escolha dependerá de como esses indivíduos percebem e como eles ponderam os benefícios e os custos das várias estratégias associadas aos prováveis resultados. Esses custos e benefícios percebidos incluem o tempo gasto e os recursos usados pelos diversos atores para estabelecer a teia de relações sociais e econômicas e também conservá-las.

Para uma ação coletiva obter sucesso, são necessárias enormes quantidades de informações. Há um custo na obtenção de informações e a capacidade de processamento destas é limitada. Os grupos de indivíduos fazem suas escolhas com base em um conjunto de informações disponíveis que são incompletas, isto é, não são conhecidas todas as alternativas nem os prováveis resultados das escolhas entre as alternativas. A interação entre as informações disponíveis e os arranjos institucionais existentes afetará, portanto, *o como* os indivíduos ou os grupos (atores coletivos) tomam suas decisões.

A análise de uma mudança de arranjo pode ser vista quando um coletivo de agricultores abandona um intermediário (arranjo 1). O coletivo

poderá destinar uma parte da margem antes destinada ao intermediário para “premiar” os integrantes do grupo que participam da comercialização coletiva (arranjo 2). Entretanto, com o novo ator coletivo surgem os problemas de gestão e de controle do processo de produção coletivo e da comercialização coletiva que antes era realizado ou monitorado pelo intermediário.

Ostrom *et alli* (1993) questionam como são distribuídos e balanceados (rateados) os vários custos em três arranjos específicos, a saber: Mercado Simples, Mercado Diferenciado, Grupo de Usuários. Para responder à pergunta, os autores analisaram três arranjos institucionais para oferta de bens e serviços públicos de apoio à infra-estrutura rural que envolve custos de transformação e custos de transação, os quais são definidos como se segue:

1- Custos de transformação são os custos envolvidos em:

- a) Transformar as necessidades (preferências) dos cidadãos em resultados e sua vontade de pagar pelas demandas articuladas em pacotes de ofertas de bens e serviços públicos.
- b) Organizar a produção e o financiamento de pacotes de bens e serviços públicos.
- c) Monitorar o desempenho dos produtores.
- d) Regular os padrões de consumo dos usuários.
- e) Obrigar a aceitar e/ou concordar com as taxas e outras medidas para a mobilização de recursos

2 - Custos de Transação são os aumentos de custos de transformação e os custos associados com a coordenação, à busca de informação e ao comportamento estratégico. Ostrom *et alli* (1983) distinguem três tipos diferentes de custos de transação que estão relacionados com a oferta de bens e serviços de infra-estrutura pública rural.

- a) Custos de Coordenação que podem ser resumidos nos custos de capital, do tempo e de pessoas utilizadas nas negociações, no monitoramento, no fazer cumprir os acordos entre os vários atores sobre a oferta de bens e serviços.
- b) Custos de Informação que são aqueles custos de busca e de organização da informação e também os custos dos erros resultantes

da falta de informações ou de conhecimentos ineficientes sobre as variáveis locais e temporais e dos princípios científicos gerais.

- c) Custos Estratégicos que são os custos de transação que surgem quando os indivíduos usam de informações que são assimetricamente distribuídas ou quando as relações de poder são também assimetricamente distribuídas, ou, ainda quando a distribuição de outros recursos é assimétrica. Nesses casos, a assimetria pode ser usada para obter benefícios à custa dos demais. Os mais frequentes tipos de custos estratégicos são: “caroneiros” (*free rider*), “caçadores de renda ou de aluguel” (*rent-seeking*) e corrupção.

Os arranjos de mercado simples e mercado diferenciado, estudados por Ostrom *et alli* (1993), variam seus custos segundo a maneira como os usuários da infra-estrutura pública interagem com os atores potenciais que são: projetistas da infra-estrutura, construtores, empreiteiros, operadores responsáveis pela manutenção da infra-estrutura pública. O arranjo institucional “grupo de usuários” é uma organização construída pelos próprios usuários. Eles decidem construir a infra-estrutura e esta será utilizada segundo as regras que são votadas, em que cada usuário possui um voto.

Para analisar esses custos, os autores elaboram o quadro comparativo entre os três arranjos. O resumo da análise deste quadro comparativo e do exercício realizado pelo autor é que, quando existe um alto custo em função da existência de caroneiros (*free rider*) o problema poderá ser superado através do arranjo grupo de usuários. Ostrom *et alli* (1993, p.139) mostram que quando se compara a oferta via mercado simples de infra-estrutura com a oferta via mercado diferenciado este último tem uma eficiência maior. Na oferta e manutenção de um bem público, a análise sugere que nos arranjos de mercado simples e de mercados diferenciados, os custos de monitoramento dos usuários dos bens públicos, devido à presença de “caroneiros” (*free-rider*), são altos. Esse problema pode ser superado transferindo o monitoramento do desempenho e da participação (nos custos) dos indivíduos aos grupos de usuários. A idéia é que o monitoramento dos indivíduos em pequenos grupos é mais fácil e factível. A repressão dos grupos, com relação àqueles que não cumprem as normas e regras estabelecidas, inibiria a ação dos “caroneiros” e com isso viabilizaria a ação coletiva de pequenos grupos do ponto de vista econômico na oferta de infra-estrutura pública na área rural.

**Tabela 1.** Desempenho Comparativo de Arranjos em Pequenos sistemas de irrigação.

	<b>Simples</b>	<b>Diferenciado</b>	<b>Grupo</b>
Critério de Desempenho – custo de Provisão			
Custos de transformação	Baixo	Baixo	Baixo +
Custos de transação			
Custos de Coordenação	Alto	Médio	Médio+
Custos de Informação			
Lugar e tempo	Baixo	Baixo	Baixo
Científico	Alto	Alto	Alto
Custos estratégicos			
Carona	Alto	Alto	Baixo
Rent seeking	Baixo	Baixo	Baixo
Corrupção	Baixo	Baixo	Baixo
Critério de Desempenho – Produção			
Custos de transformação	Médio	Baixo	Baixo
Custos de Transação			
Custos de Coordenação	Alto	Médio	Médio
Custos de Informação			
Lugar e tempo	Baixo	Baixo	Baixo
Científico	Alto	Médio	Médio
Custos estratégicos			
Cera - corpo mole- sabotagem	Médio	Baixo	Baixo
Corrupção	Médio	Baixo	Baixo
Seleção Adversa/Moral Hazard	Médio	Baixo	Baixo
Critérios gerais de desempenho			
Eficiência	3	3	2 ou 1
Equivalência fiscal	3	3	1
Redistribuição	?	?	2
Contábil – transparência	2	1	1
Adaptação	1	1	1

Fonte: Ostrom et alli (1993, p.137)

A assimetria de informações entre os atores que participam de transações pode gerar problemas para o desenvolvimento de mercados. A ausência de arranjos institucionais que reduzam substancialmente a assimetria de informações sobre a qualidade ou os atributos que eles possuem - tais como, bens, serviços, recursos e indivíduos - poderão criar problemas para o desenvolvimento econômico. Essa argumentação

supõe que algumas instituições podem reduzir os custos que surgem quando existem assimetrias de informações. Assim, certas atividades produtivas e alguns mercados não funcionariam e/ou não se estabeleceriam de forma estável. Essa assimetria de informações pode estar na raiz de um problema de como organizar as atividades coletivas (ou mutuamente dependentes). Para Ostrom *et alli* (1993), a ação coletiva é sabotada pelo “fazer cera” (*shirking*) e esse é o problema.

Quando processos de produção interdependentes são analisados, não é possível identificar a contribuição de cada indivíduo no processo de produção, que é basicamente social. O esforço de monitoramento das atividades de cada indivíduo envolvido nas atividades do grupo seria muito difícil. Assim, um indivíduo egoísta (não altruísta) poderia reduzir o seu empenho (fazendo cera) e se beneficiar dos benefícios produzidos pelo grupo. Uma resposta a esse problema foi oferecida por Alchian e Demsetz (*apud* Ostrom *et alli*, 1993), que defendem a firma privada como a instituição que resolve o problema de monitoramento.

Outras interpretações são possíveis para a existência da firma. Entretanto, outras instituições também podem resolver esse problema. Por exemplo, o mutirão<sup>8</sup> para construção de casas realizado no Brasil é uma instituição que permite um monitoramento, além de ser fácil o controle do desempenho dos indivíduos. Sua permanência para a solução de moradia atesta a sua eficiência e estabilidade. O associativismo e o cooperativismo são instituições que também solucionam os problemas do controle social. Portanto, existem diferenças entre as concepções de cooperação. Provavelmente o que está na base dessas instituições é a resposta procurada por esses autores<sup>9</sup> para a questão do porque as pessoas cooperam e formam

8 Esse exemplo marca a diferença da forma de pensar a organização do trabalho. Enquanto o economista tradicional vê na firma a instituição que resolve o problema do monitoramento, nós indicamos o mutirão como uma organização cooperativa que também o resolve.

Na perspectiva adotada pelos autores desse texto, as ciências sociais têm sinalizado há anos para abordagens que permitem a compreensão e a exploração da realidade complexa. Ilustrativamente, no tocante à diversidade cultural, os estudos sobre etnicidade (Cf. Barth, 1988; Valente, 1998) interrogam as razões que levam a emergência de fronteiras entre grupos diferentes. Em geral, essas fronteiras estão ligadas a uma situação de desigualdade estrutural que as desencadeia. O processo de construção dessas fronteiras constitui a etnicidade. Ela permite a diferenciação social e política dos grupos étnicos que estabelecem entre si relações de natureza diversa: cooperação, competição, conflito, dominação. Esses estudos podem iluminar o caso de agricultores familiares que vêm sofrendo a consequência de processos excludentes, tendo em vista que o mutirão, o associativismo e o cooperativismo são expressões de relações sociais que marcariam as diferenças com outros processos.

9 Esses autores estudam a sociedade com base no individualismo metodológico. O pensamento do *mainstream* neoclássico pensa que, a concorrência e a competição entre os indivíduos e a firma

instituições de cooperação permanentes. Seja como for, as análises e os resultados apresentados por Ostrom *et alli* (1993) podem ser utilizados nos estudos da comercialização da produção da agricultura familiar.

Um canal de comercialização pode ser considerado um arranjo. E comparar os diversos arranjos pode indicar os melhores caminhos a serem percorridos. Estudar o nascimento de novos canais ou novos arranjos da agricultura familiar pode ajudar a entender a lógica pela qual a inserção da produção da agricultura de forma permanente e estável no mercado levará a superar a situação de miséria existente.

### **O caso da comercialização coletiva do leite assentamento Paraíso**

A mercadoria leite tem uma função de criar uma lógica de produção nas propriedades de agricultores familiares de todo o Brasil. Muitas vezes, o leite ocupa uma posição de principal produto que contribui para a geração de renda monetária mensal da propriedade. Os tipos de arranjos institucionais que vêm sendo utilizados pelos agricultores familiares para a comercialização do leite precisam ter seus benefícios e seus custos analisados não do ponto de vista individual privado, mas do ponto de vista social. É possível variar de arranjo como se ocorresse um processo de transformação da organização da comercialização, sob a direção do intermediário, para a comercialização sob a organização coletiva dos produtores.

Assim, para se estudar o caso do leite no Assentamento Paraíso (Gregolin, 2004) foram considerados dois arranjos: o de mercado simples, que é a venda para um intermediário; e o de grupo, que consiste na comercialização do leite por uma associação de produtores que compram bens de utilização pública, como o resfriador de leite. Para sua compra e utilização, o grupo estabeleceu regras de funcionamento e de distribuição dos recursos e receitas. Criou um ator coletivo que recolhe, armazena, entrega e recebe o produto da venda, o leite.

Os agricultores familiares produtores de leite do Assentamento Paraíso mudaram o arranjo institucional. O processo de comercialização do leite, que antes se dava através de intermediário, passou a ser administrado levará a sociedade a um ponto de ótimo de bem estar social. Nessa forma de pensar, a cooperação não tem espaço. Nós reafirmamos que a cooperação é uma relação fundamental e está na base da formação e reprodução da sociedade: a mãe ao alimentar seu filho estabelece uma relação cooperativa fundamental.

por um coletivo, construído em função do chamado “capital social” presente na rede da comunidade do assentamento.

No Assentamento Paraíso, o arranjo era coordenado pela figura do intermediário e os agricultores desempenhavam apenas o papel de fornecedores de matéria prima. O “prêmio ou remuneração” recebido pelo volume de leite entregue ficava para o intermediário. A participação dos agricultores era reduzida e suas ações eram isoladas e comandadas pelo intermediário. Com a comercialização coletiva, criou-se um novo ator coletivo. A sustentabilidade ou a permanência da organização coletiva será possível na medida em que ela proporcionar os benefícios efetivos para os indivíduos e aumentar o número de beneficiários. Os problemas que ela enfrentará serão os já apontados: corrupção, “caroneiros” (*free-rider*), “caçadores de renda ou de aluguel” (*rent seeking*), etc.

A partir dessa experiência particular, um novo canal foi criado. Como pode ser visto na tabela 2, com a criação de um novo arranjo ou de um novo canal de comercialização com esses parâmetros, a situação dos produtores estaria bem melhor, pois a sua renda individual passaria de R\$0,50 para R\$0,60, e ele seria proprietário de parcela dos ativos do ator coletivo.

As dificuldades para implantar tais arranjos se devem aos investimentos em bens que têm a característica de bens públicos além do que, no rateio dos custos de funcionamento e de manutenção dessas estruturas, podem surgir aqueles que não querem contribuir com os custos. Para tanto, são necessárias regras e normas para o funcionamento dessas redes de indivíduos em constante interação. Porém, considerando que há uma história de organização e luta para conseguir seus lotes nos assentamentos, se presume a existência em suas redes de um mínimo de capital social a ser mobilizado.

A viabilidade de um arranjo alternativo dependerá de variáveis sociais e da capacidade de aprender destes grupos. Enfrentar problemas como a corrupção e outros acima mencionados são mais fáceis e mais baratos em pequenos grupos, mas eles continuam sendo os fatores que destroem a confiança necessária para a ação coletiva.

**Tabela 2.** Comparação de preços entre diferentes arranjos de comercialização do leite

Elos	Cadeia da Agroindústria	Arranjo Alternativo
Produtor – Usina	0,50	0,60
Usina - Varejo	1,00	0,95
Varejo - Consumidor	1,20	1,10

## O caso do frango caipira em Brasília

Em Brasília existe uma demanda crescente por frango caipira. A alta renda *per-capita* de sua população aliada à crescente preferência dos consumidores por produtos produzidos de forma não industrial têm levado ao crescimento da demanda e à prática de um preço de mercado de R\$14,00 o quilo. Nesse mercado os animais são muitas vezes comercializados vivos em feiras, o que permite a inspeção visual da mercadoria pelo consumidor. Tem crescido o número de produtores independentes que vendem pequenas quantidades no mercado disperso espacialmente. Existe um sistema integrado de frango caipira congelado que oferece o mesmo produto nos supermercados. Também esse sistema oferece o frango caipira resfriado nas prateleiras do supermercado, concorrendo com os demais tipos de frango e outras carnes.

Em um mesmo local em Brasília, existem três pontos de venda de frango caipira. Um é de pequeno produtor, outro o supermercado e o terceiro o açougue. Este fato permite a comparação entre essas três formas de comercialização e assim comparar os custos de transformação (produção) e de transação. Castro Junior e Botelho (2005) compararam os dois arranjos de produtos similares oferecidos por produtores não integrados e por sistemas integrados. Da comparação entre os dois sistemas, um dos canais que pode ser caracterizado como um arranjo de mercado simples, apesar da excelente rentabilidade, tem custos de transação e de produção maiores que o outro sistema, que é um arranjo diferenciado de mercado no qual existe uma grande integração vertical entre o sistema de produção e da distribuição.

Em uma comparação grosseira, o sistema de mercado simples tem um custo de transação de R\$ 10,65, enquanto que o sistema integrado tem um custo estimado de transação de R\$1,22. Pode-se supor que se crie um ator coletivo composto pelos atores que estão atuando no mercado simples e que cuidem da infra-estrutura física, da coordenação, da busca de informações, da punição dos eventuais oportunistas. Os custos de transformação e de

transação desse novo arranjo poderão ter uma redução substancial. Nesse processo, estaria sendo criado um novo canal de distribuição e surgiria um novo ator coletivo composto pelos produtores que hoje atuam de forma isolada no mercado.

O novo pode surgir, pois existe viabilidade econômica para sua existência, o que pode ser verificado pela análise dos custos de transação existentes no mercado simples e a sua magnitude. O difícil, aparentemente, é criar as regras e, sobretudo, as pessoas apreenderem o “como fazer” essa rede social se transformar em ator coletivo.

**Tabela 3.** Comparação entre preços e custos de transação (por quilo) dos produtores de frango de corte caipira e industrial (em reais de Fevereiro de 2005) no Distrito Federal.

	<b>Frango caipira artesanal</b>	<b>Frango resfriado industrial/integrado</b>	<b>≠ artesanal e integrado</b>
Preço Médio no Mercado consumidor	14,00	3,45	10,55
Custo Operacional de Produção (kg)	2,45	1,93*	0,52
Custo de abate <sup>10</sup>	0,90	0,30	0,60
Custo de Transação e comercialização <sup>11</sup>	10,65	1,22	9,43

Fonte: Castro Junior e Botelho (2005)

A organização de canais coletivos de comercialização de frango caipira provavelmente reduzirá os custos de transação, criando as condições econômicas para estabelecer a necessária integração ao mercado, com intuito de alavancar a superação da pobreza de uma forma permanente.

\* Conseguir o custo de produção pela agroindústria não foi possível; desta forma, uma maneira de se aproximar ao valor do custo de produção seria o preço da ave no atacado. Assim, foram utilizados os dados de preços ocorridos no período de 03/2003 a 03/2004 para o estado de São Paulo, dos quais se calculou a média. A fonte dos dados foi do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

10 O custo de abate se refere aos custos incorridos na pega das aves, matança, depenação, limpeza, embalagem, resfriamento, transporte, etc. Para o custo do produtor de frango de corte caipira, utilizou-se o preço que o frigorífico local cobra por tal serviço. No que se refere ao produtor integrado, este custo foi estipulado em 1/3 do custo do caipira, dada a sua escala de produção ser bem superior.

11 Nestes custos de transação, estão ausentes: a margem de lucro da empresa integradora para o caso do frango de corte industrial e a margem de lucro do comerciante, no caso da produção de frango caipira. Assim, o custo de transação seria obtido pela diferença entre o preço médio no mercado consumidor, os custos operacionais de produção e os custos de abate.

#### 4. A guisa de conclusão:

A exclusão dos sistemas produtivos integrados indica a urgência do estudo das relações dos agricultores familiares, das redes e das organizações. Essas redes e essas organizações podem disponibilizar instrumentos de mobilização de recursos ou para os indivíduos ou para os atores coletivos que podem ser usados com a finalidade de buscar alternativas de superação da situação atual.

Conhecer e compreender o funcionamento das ações coletivas é importante quer para criar mecanismos permanentes de desenvolvimento local, quer para fazer investimentos em bens públicos e quer para investimentos em infra-estrutura rural. Afinal, os processos de desenvolvimento local são constituídos de ações implementadas por um conjunto de indivíduos que se organizam para superar o *status quo*. A reflexão acerca dos arranjos que são criados ao longo dos processos de desenvolvimento ou local ou da empresa deve, por isso, ser feita tendo por base: a história, as restrições econômicas e as suas características sócio-culturais.

Esse conhecimento e compreensão também podem ajudar a esclarecer a lógica das escolhas entre ações coletivas alternativas que são realizadas pelos grupos sociais nos diversos processos de superação da miséria e de inclusão menos perversa.

É necessário, pois, considerar os diferentes desenhos das redes de relações sociais, uma vez que podem permitir a construção de processos de comercialização em mercados para produtos específicos dos agricultores familiares. Essas arquiteturas ou esses *designs* dos processos de comercialização coletivos devem ser analisados do ponto de vista dos seus custos e benefícios para os atores coletivos envolvidos. Como defende Fonseca (2000, p.7) a construção de mercados está associada a “redes sociais interagindo no tempo e no espaço, implementando uma dinâmica ditada por fatores externos e internos a cada ator”.

Para os agricultores familiares, uma alternativa para consolidar os processos de comercialização é organizar e administrar das ações - principalmente coletivas- de forma autônoma. Como atores isolados, esses agricultores encontram inúmeras dificuldades quando participam da comercialização. Uma possibilidade para reduzir custos de transação, por exemplo, é fazer uso de canais de comercialização geridos por coletivos,

ou seja, usar estruturas de governança que favoreçam a continuidade do seu processo produtivo.

Entretanto, a responsabilidade de construir e de coordenar os sistemas de comercialização deve ser atribuída àqueles que fazem parte desses pequenos sistemas produtivos. Nessa tarefa de superar obstáculos e desafios, como dissemos no início do texto, os agricultores familiares poderão contar com a nossa colaboração.

## 5. Referências Bibliográficas

AZEVEDO, P. F. Economia dos Custos de Transação. In: Farina, E.M.M.Q. *Competitividade: Mercado, estado e organizações*. Ed. Singular. São Paulo, 1997.

BARTH, F. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: Poutignat, P.H.; Streff-Fenart, J. *Teorias da Etnicidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998. Pp. 187-227.

BAGNASCO, A. et alli. *El capital social: Instruciones de uso*. Buenos Aires. Fundo de Cultura Econômica S.A. 2003.

CASTRO JÚNIOR, W. L.; BOTELHO FILHO, F. B. Os custos de transação e a avicultura no Distrito Federal. *Cadernos do CEAM*. Ano 05. Número 20. Brasília, CEAM. 2005.

FARINA, E.M.M.Q. *Competitividade: Mercado, estado e organizações*. Ed. Singular. São Paulo, 1997.

FONSECA, M.F.A. de. *A construção social do mercado de alimentos orgânicos: estratégias dos diferentes atores da rede de produção e comercialização de frutas, legumes e verduras (FLV) in natura no estado do Rio de Janeiro*. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000. Dissertação de Mestrado.

GREGOLIN, A.C. *A construção do mercado de leite: um estudo de caso dos agricultores familiares do assentamento Paraíso no município de Unai MG*. Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Brasília/DF, 2004. Dissertação de Mestrado.

LIN, N. *Capital Social. A theory of Social Structure and Action*. NY. Cambridge University Press. 2003.

MARTINS, J. DE S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

VALENTE, A.L. Estado, educação e etnicidade: a experiência Belga. *Cadernos de Pesquisa*, nº 105, Fundação Carlos Chagas, nov. 1998, p.135-159.

OSTROM, E. et alii. *Institucional incentives and sustainable development: infrastructure police in perspective*. Boulder. Westview Press. 1993.

# O PAA-leite na Bahia e em Minas Gerais: Uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação<sup>1</sup>.

Antonio César Ortega<sup>2</sup>  
Clesio Marcelino de Jesus<sup>3</sup>  
Leider Lincoln da Silva Só<sup>4</sup>

## 1. Introdução

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal vem contribuindo para desfazer o grande mito que se criou sobre o Programa Fome Zero (PFZ): um programa eminentemente assistencialista. Por meio do PAA, ao contrário, pode-se apreender a estratégia fundamental do Programa Fome Zero: combinar ações emergenciais e estruturantes, com vistas ao combate à fome de maneira a superar as tradicionais e exclusivas ações assistencialistas, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento local.

Para sua implantação, entretanto, foi preciso superar uma dificuldade imposta legalmente às ações governamentais, em função da isonomia dada às compras governamentais no Brasil: para qualquer compra, é preciso seguir um trâmite licitatório complexo, longo e que dificulta a participação de pequenos produtores. Como chamava a atenção o ex-ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que implantou e coordenou o Programa Fome Zero em 2003:

---

1 Os autores agradecem à equipe de pesquisa do Projeto de Cooperação Técnica MDS/FAO UTF/BRA/064/BRA financiado por meio de Carta de Acordo entre a Universidade Federal de Uberlândia, a FAO e o MDS e coordenado pelo autor.

2 Professor Adjunto IV do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [acorteaga@ufu.br](mailto:acorteaga@ufu.br).

3 Mestrando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia; Professor da Faculdade Cidade de Coromandel-MG. E-mail: [clesiomj@yahoo.com.br](mailto:clesiomj@yahoo.com.br)

4 Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia; E-mail: [leidersilvaso@gmail.com](mailto:leidersilvaso@gmail.com)

*“A lei de licitações impõe um procedimento igual para quem compra uma caixa de tomate e para quem compra um foguete”*  
(Graziano da Silva, 2004:21)

Dessa maneira, dificultava-se a implantação de programas de desenvolvimento local apoiados na agricultura familiar, pois, particularmente no momento crítico para esses produtores, o momento da venda de uma produção, que, em virtude de sua perecibilidade, requer rapidez no seu escoamento, a necessidade da aplicação dos procedimentos legais gerava atrasos que inviabilizava as ações. De outro lado, a demora na compra por parte do governo dificultava uma ação ágil na distribuição de alimentos.

Para superar essas dificuldades, o Programa de Aquisição de Alimentos (Decreto nº.4772, de 02 de julho de 2003, que regulamenta o artigo 19 da Lei 10.696, de 02/07/2003), autoriza a compra sem licitação de produtos da agricultura familiar. Mediante Portaria Ministerial de 7 de julho de 2003 do antigo MESA, designou-se a constituição do Grupo Interministerial Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, previsto na Lei supracitada. Por sua vez, por meio do Convênio CONAB-MESA. nº 005/2003 de julho de 2003, delegou-se a CONAB a responsabilidade da aquisição e distribuição daquela produção.

O PAA destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ficando dispensada a licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Com a compra, o passo seguinte é a distribuição de alimentos de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos. Estes alimentos devem ser distribuídos na merenda escolar de crianças, em hospitais e entidades beneficentes.

Esse programa é uma ação inovadora e conta com a participação de vários ministérios. Essa ação interministerial envolve, atualmente, os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Desenvolvimento Agrário, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

A CONAB tem um papel central nesse programa, pois, além de garantir a compra da produção e a determinação dos preços de mercado ao adquirir os alimentos ou sinalizar o preço de referência, também é responsável pela operacionalização do PAA nos Estados. Assim, quando a CONAB exerce o direito de compra, os agricultores familiares beneficiados pelo programa não precisam mais utilizar os atravessadores para escoar a sua produção. Ao mesmo tempo, o preço determinado pela CONAB influencia a cotação local.

Além da participação direta dos ministérios e da ação da CONAB, o programa conta com uma ampla participação dos estados com suas secretarias, órgãos, empresas e fundações ligados à questão social para auxiliar na execução do Programa. Nos estados, o Programa também conta com a participação das prefeituras municipais no auxílio à execução do programa e para operar determinadas modalidades de ações da Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), em que os alimentos adquiridos são destinados diretamente ao consumo final, além de organizações da sociedade civil.

As ações de aquisição, distribuição e consumo são efetuadas ao mesmo tempo, e evidenciam outro caráter inovador e estratégico desta ação governamental. Seu objetivo, portanto, é promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação desta produção, visando ao desenvolvimento da economia local e ao atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais locais. De maneira específica podem-se listar os seguintes objetivos a serem alcançados pelo programa:

- Garantir o direito humano à alimentação conforme os hábitos culturais locais, para os segmentos populacionais que vivem em situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar e nutricional - que são assistidos por entidades e programas sociais;
- Garantir a compra e o escoamento de produtos da agricultura familiar e de assentados da reforma agrária com remuneração adequada;
- Aumentar em quantidade e qualidade o abastecimento de gêneros alimentícios aos restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, tendo em vista ampliar o número desses equi-

pamentos e a capilaridade de distribuição de alimentos e refeições, em especial, nas áreas metropolitanas e capitais, para atender as populações com déficits de consumo alimentar-nutricional;

- Potencializar o atendimento dos programas e entidades sociais locais, com a doação de alimentos e refeições balanceadas, para melhorar a dieta alimentar das populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- Eliminar a carência nutricional da população vulnerável à fome, respeitando as diferenças de hábitos regionais;
- Capacitar os beneficiários do projeto para a gestão empreendedora de negócios em caráter associativo e cooperativo;
- Fortalecer as economias locais com a geração de trabalho e aumento da renda na agroindústria familiar; e
- Promover ações de educação alimentar voltada à segurança nutricional, preservação e resgate da cultura gastronômica, combate ao desperdício e promoção da saúde.

### **Seu público alvo é constituído por:**

*Agricultores familiares e assentados da reforma agrária* organizados em grupos formais ou informais, enquadrados nos grupos A ao D do Pronaf, que tenham a garantia de venda e escoamento de seus produtos no valor de até R\$ 2.500,00 por agricultor, ao ano.

*Programas e entidades sociais e beneficentes* que disponibilizam alimentos para diversos segmentos da população com insuficiente consumo alimentar (crianças, gestantes, idosos, deficientes, doentes, famílias e pessoas com insuficiência de renda).

*Beneficiários* – segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar e nutricional – assistidos por programas e entidades sociais.

### **Seu funcionamento está organizado a partir das seguintes modalidades:**

- *Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)*: visa à garantia de

renda ao agricultor familiar, inserindo-o no mercado de forma mais justa, via compra direta de sua produção a preço de mercado.

- *Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF)*: prevê a antecipação dos recursos para o plantio e é direcionada, exclusivamente, para o público que não é atendido pelo crédito de custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), assentados da reforma agrária e quilombolas. É realizada no momento do plantio, e a entrega do produto pelo produtor se dá no momento da colheita.
- *Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CG-CAF)*: garante o direito de venda da produção familiar, a um preço pré-determinado, a ser pago em data futura estabelecida no contrato, sem qualquer desembolso por parte do agricultor familiar. Ele também funcionará como garantia para o agente financeiro liberar o crédito de custeio controlado. O contrato será feito no plantio e a data de vencimento coincidirá com a colheita.
- *Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF)*: com abrangência nacional, incorpora a aquisição dos produtos agropecuários perecíveis e semi-perecíveis, direcionando esses produtos ao atendimento das demandas por suplementação alimentar dos programas sociais estaduais e municipais, visando à sua ampliação e melhoria.

Entretanto, aqui abordaremos uma linha especial: o PAA-Leite, tomando os estados da Bahia e Minas Gerais como modelos de implantação do programa. O PAA-leite é uma das linhas mais importantes do Programa de Aquisição de Alimentos e se destina à aquisição do leite de pequenos produtores por pequenos laticínios locais/ regionais para distribuição também local/regional.

De acordo com o estudo do DESER (2005), o programa leite:

*“incentiva o consumo e a produção familiar deste produto, visando à diminuição da vulnerabilidade social, pelo combate à fome e à desnutrição; além de contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, pela aquisição e distribuição de leite com garantia de preço”.* (DESER, 2005:20).

Essa modalidade é executada diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com os executores estaduais do Programa. Assim, o MDS transfere recursos federais para um órgão estadual encarregado de executar o programa no seu estado. A este órgão cabe definir a execução do programa dentro do estado, convidando outros órgãos estaduais para participar da execução, além de determinar os municípios beneficiados, a cota de famílias beneficiadas por município, o cadastramento dos laticínios participantes do programa, bem como outras funções que podem ser verificadas na análise para os dois estados.

Esse programa contempla os municípios que apresentem uma população significativa em condição de insegurança alimentar, atendendo a municípios dos estados da região Nordeste do Brasil e municípios do Vale do Mucuri, do Vale do Jequitinhonha e do norte de Minas Gerais.

Nessa modalidade do PAA, a aquisição junto aos produtores de leite, sem nenhum tipo de licitação, iniciou utilizando-se o valor máximo de R\$ 2,5 mil por ano. Entretanto, neste ano de 2005, o governo autorizou que se dobrasse o valor máximo para R\$ 5 mil por ano por produtor. No ano de 2004, foram liberados R\$ 63 milhões para essa finalidade, beneficiando 22 mil produtores de 1.172 municípios e, neste ano de 2005, somente no primeiro semestre, foram atendidos 18 mil produtores com recursos na ordem de R\$ 88,6 milhões.

Apresentamos, a seguir, os modelos de implementação do PAA-Leite pelos estados de Minas Gerais e Bahia.

## **2. O PAA-Leite nos Estados da Bahia e Minas Gerais**

### **2.1. O PAA-Leite na Bahia**

Na Bahia, a modalidade do PAA-leite foi batizada de *Programa de Apoio à Produção e ao Consumo do Leite*. Nesse estado, o programa é coordenado pela Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP). Também colabora com o programa a Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI), via Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) e Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB); a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), por meio da Empresa Baiana de Alimentos (EBAL); a Secretaria da Saúde

(SESAB), do Trabalho e Ação Social (SETRAS) e a Secretaria de Educação (SEC), além de prefeituras municipais.

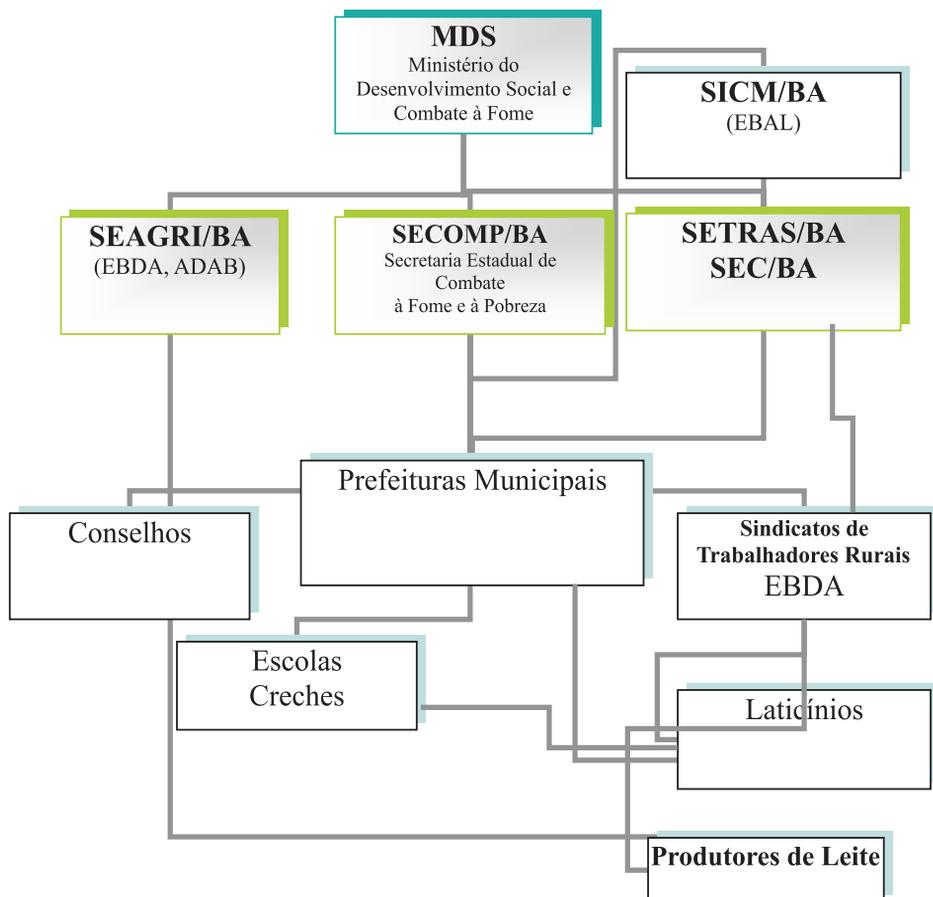
O Programa do Leite, na Bahia, atingiu a conta é de 100 mil litros diários de leite até julho de 2005. Este volume é definido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o qual também define o perfil dos beneficiários e dos municípios beneficiados. Como a SECOMP/BA, que é a executora estadual do PAA leite, não conta com outras unidades senão a de Salvador, ela delega uma série de tarefas. Assim, a função de receber o leite dos laticínios e armazená-lo é da Empresa Baiana de Alimentos – EBAL (Cesta do Povo) – a qual conta com grande capilaridade e adequada infra-estrutura, tendo unidades em quase todos os municípios do estado da Bahia, o que facilita a logística, e diminui os custos de administração do Programa, emprestando uma admirável eficiência à SECOMP/BA.

Já às prefeituras municipais cabe recolher o leite nas unidades da EBAL e distribuí-lo às unidades de ensino, as quais, por sua vez, realizam o cadastramento, selecionam as crianças beneficiadas e lhes entregam o leite, metade na forma de merenda escolar e metade em unidades acondicionadas de 500 ml. Em alguns casos, a prefeitura municipal busca o leite diretamente nos laticínios, embora com a presença de um funcionário da EBAL, o qual confere notas fiscais, a quantidade e a qualidade do produto.

Dessa maneira, ao mesmo tempo, o programa do leite beneficia dois grandes segmentos: as crianças em idade escolar e em situação de risco nutricional e os pequenos produtores familiares. De um lado, realiza uma política de incentivo à produção local com geração de emprego e renda, de outro, uma política assistencial junto a segmentos sociais em situação de insegurança alimentar.

Para tanto, o modelo de execução de o PAA-leite na Bahia pode ser apreendido de acordo com o seguinte organograma.

## Organograma do PAA-Leite na Bahia (aquisição e distribuição)



*Elaborado pelos próprios autores.*

Em resumo, acerca do PAA-Leite no estado da Bahia pode-se dizer que:

- O Ministério do Desenvolvimento Social é o gestor do programa, definindo políticas, metas, quotas e recursos.
- A SECOMP/BA é a executora estadual e define os municípios contemplados e suas respectivas quotas-parte; e a existência de laticínios é o fator principal para a escolha dos municípios.
- Outros órgãos do governo estadual têm participação efetiva no programa, sobretudo: a EBDA que dá assistência técnica aos produtores

de leite; a EBAL, que armazena e distribui o leite, e a ADAB, que fiscaliza as condições fitossanitárias do leite.

- A SECOMP/BA encarrega os municípios de serem os executores locais; cada município escolhe uma secretaria específica, mas, em geral, é a de Educação, embora possa ser a de Assistência Social e mesmo de Saúde.
- Os municípios selecionam as escolas a serem beneficiadas;
- As escolas, por sua vez, selecionam os alunos.
- O processo de seleção das escolas pode ou não ser acompanhado por conselhos municipais, como de Saúde, Educação e Segurança alimentar, os quais podem ou não fiscalizar a escolha dessas escolas e mesmo dos beneficiários.
- Nas escolas, o acompanhamento é feito pela comunidade, pelos conselhos municipais ou por conselhos escolares.
- A distribuição do leite é fiscalizada pelos pais, com uma vigilância social significativa.

Assim, até abril de 2005, o PAA-leite beneficiou, de acordo com dados da SECOMP, cerca de 2.800 produtores, 100 mil crianças e as famílias destas, 1.500 estabelecimentos de ensino e 25 pequenos laticínios. Deste modo, o programa vem incentivando toda a cadeia leiteira (pequenos produtores e usinas de beneficiamento) e melhorando significativamente a alimentação das crianças beneficiárias.

O preço pago pelo litro de leite é de R\$ 1,00 (R\$ 0,50 para o agricultor e R\$ 0,50 para a usina), com os R\$ 0,50 pago para a usina, que é obrigada recolher o leite junto aos produtores, pasteurilizá-lo e, em seguida entregá-lo nas condições necessárias às lojas da EBAL espalhadas pelos municípios beneficiários. Também cabe às usinas encaminhar os pequenos produtores ao escritório da EBAL, para serem cadastrados, e manter seus cadastros atualizados. O pagamento é efetuado pela EBAL diretamente na conta das usinas e dos produtores, por meio dos recursos que a SECOMP repassa.

À prefeitura cabe nomear um responsável para retirar o leite na loja EBAL e distribuir para as entidades que trabalham com as crianças carentes. Ao mesmo tempo, cada entidade deve nomear uma pessoa para receber o leite e assinar um documento de acompanhamento.

Para os produtores tornarem-se fornecedores de leite pelo programa, é preciso que eles vão até à EBDA ou ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município, certificando que se enquadram nos critérios do PRONAF, preenchimento da DAP. Os produtores, uma vez certificados, realizam cadastro em algum laticínio credenciado pela SECOMP da sua região e entregam o leite, sendo acompanhados pela EBAL para a entrega do leite e pela EBDA para projetos específicos de assistência técnica, sobretudo, na produção.

Para os produtores, o programa mostra-se interessante porque garante mercado certo a um preço superior ao que vinha sendo praticado pelos laticínios, durante todo o ano. Essa estabilidade tem propiciado maior confiança aos produtores para a realização de investimentos. Assim, o programa permite uma perenização da produção, pois passa a ter acesso a um mercado cativo o ano todo. Além disso, como se verá mais adiante, o governo estadual executa uma série de programas transversais de apoio que ampliam os benefícios diretos, tais como assistência técnica contínua e financiamento para a melhora genética e das condições de produção.

Assim o pequeno produtor, para participar do programa, deve ter uma produção diária de até 100 litros de leite<sup>5</sup> e, ao mesmo tempo, deve estar cadastrado no Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf A, B, C ou D). Além disso, esse produtor também deve estar na área de atuação (coleta) de uma dos 25 laticínios selecionados pelo programa.

Um problema que vem sendo enfrentado pelo governo baiano decorre do próprio sucesso do programa junto aos produtores, que, rapidamente, elevam sua produção, inclusive, com aquisição de matrizes, e precisam ser excluídos por não se enquadrarem mais nas exigências para participação. Assim, os programas transversais do governo do estado acabam mantendo a assistência junto aos originariamente selecionados, mas que já estão fora do programa, para a continuidade dos trabalhos iniciados.

Outro resultado importante do programa é que, em alguns casos, os produtores estão se organizando em grupos para a constituição de associações para montar seus próprios laticínios. Assim, pode-se concluir que o PAA tem ampliado o chamado capital social local, fundamental para a autonomização dos beneficiários.

---

<sup>5</sup> A partir de junho de 2005 esse volume máximo foi reduzido para 30 litros/dia.

Com relação aos laticínios, é importante destacar que as unidades selecionadas são de micro ou pequeno porte, o que produziu resultados significativos na desconcentração e ampliação da cadeia produtiva, além de ter propiciado a criação de novos investimentos e postos de trabalho. De acordo com o proprietário de um dos laticínios entrevistados, o Programa permitiu um aumento de 60% no faturamento mensal, possibilitando, ainda, um aumento de 70% no número de funcionários e a realização de novos investimentos. Além disso, com a margem de lucro oferecida pelo Programa, tornou-se viável o recolhimento de leite em propriedade em que antes não era economicamente interessante coletá-lo.

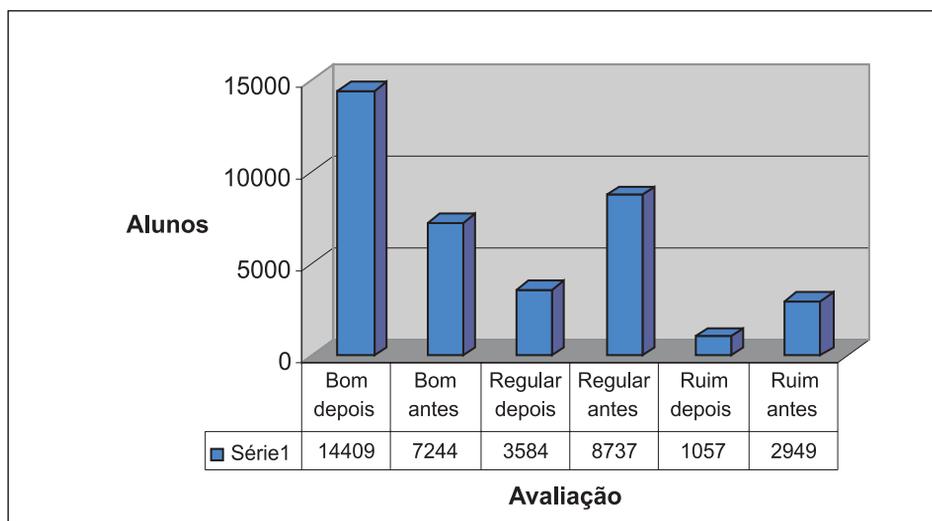
De outro lado, estão as crianças beneficiárias. É com base em um cadastramento, informado a partir de gestores municipais, que as crianças das famílias classificadas como carentes recebem diariamente um litro de leite tipo C *in natura* – 500 mililitros, para serem consumidos nas creches e pré-escolas, e outros 500 mililitros para serem levados para casa. Essa estratégia de distribuição levou a EBAL, junto com a ADAB, a exigir que o leite seja embalado em sacos de 500 mililitros pelas usinas para facilitar na distribuição.

Para tanto, os beneficiários devem estar matriculados na rede pública de ensino. Assim, o leite destinado às creches e pré-escolas é adicionado à alimentação diária das crianças. O consumo do leite nas creches pode ser distribuído em até quatro refeições, enquanto o leite às pré-escolas em duas. Portanto, o modelo baiano, diferentemente do mineiro, descrito a seguir, utiliza a escola como ponto de cadastramento e distribuição do leite.

Com a exigência de a criança carente estar matriculada no sistema de ensino público, aliado à distribuição de uma importante fonte de alimentação, a SECOMP já pôde verificar uma significativa melhoria no rendimento escolar dessas crianças. Com base no ano de 2004: “Foi verificado um aumento de 51% na assiduidade das crianças às aulas. Já o rendimento escolar melhorou em 48%, enquanto os índices ruim e regular diminuíram 59% e 53%, respectivamente” (II Encontro Estadual do Programa Leite da Bahia, fevereiro de 2005). Isso é importante porque os indicadores de pobreza e indigência do Estado da Bahia (que podem ser vistos nos mapas 01 e 02) são significativamente elevados e demonstram que o fenômeno da pobreza e da indigência é muito grave naquele Estado.

Ainda em relação aos beneficiários, dados preliminares já permitem constatar que alunos das escolas públicas de dois a sete anos de idade apresentam desempenho escolar significativamente superior, tanto no desempenho intelectual-cognitivo quanto em relação ao comportamento e à atenção despendida em sala de aula. Conforme apresentado no gráfico 1, que mostra a melhora nos indicadores de rendimento escolar. De acordo com entrevistados, além de as crianças não estarem mais passando fome, sua auto-estima e dos pais apresentou melhoras, pois as condições de vida melhoraram. Além disso, o programa exigiu uma participação mais ativa na vida escolar dos filhos, o que contribuiu para melhoria no comportamento e na auto-estima dos alunos.

**Gráfico 1 - Avaliação do rendimento escolar nas escolas que recebem Leite.**



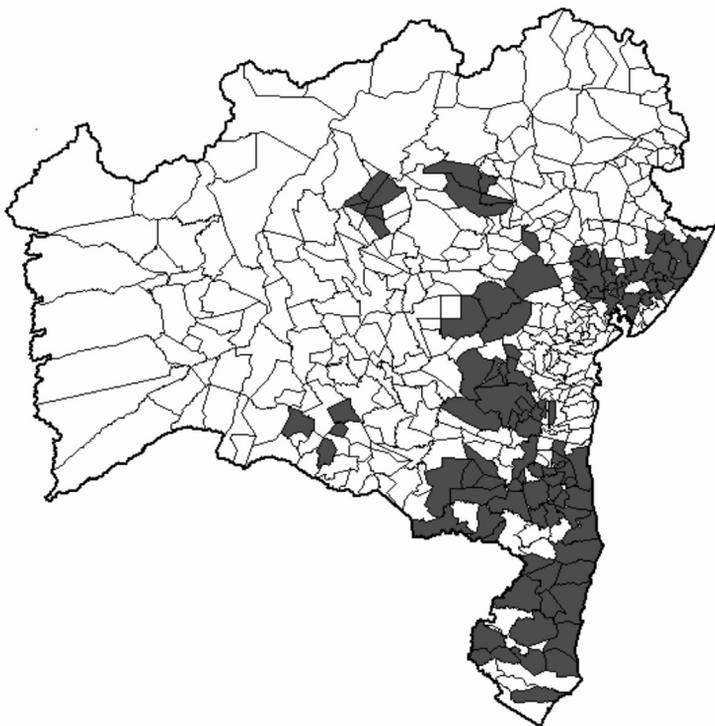
Fonte: SECOMP. Elaboração: Autores.

De acordo com a SECOMP, o Programa atingiu 111 municípios (Mapa 01) em fevereiro de 2005, visando fortalecer o pequeno produtor familiar de leite, fomentando a geração de emprego e renda. Ao mesmo tempo, contribuiu de forma significativa para a diminuição da vulnerabilidade alimentar e nutricional de crianças de 2 a 7 anos pertencentes às famílias com renda mensal per capita de até meio-salário mínimo, portanto, abaixo da linha da pobreza (ver mapa 02).

Em se comparando o mapa 01, que indica os 111 municípios beneficiados pelo programa até o primeiro semestre de 2005, com o mapa 02, o qual mostra o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza em 2000 (e que não se alterou significativamente desde então), pode-se perceber que, em decorrência dos níveis de pobreza e indigência em todo o Estado da Bahia, o programa é insuficiente para atender às necessidades do público beneficiário do Estado.

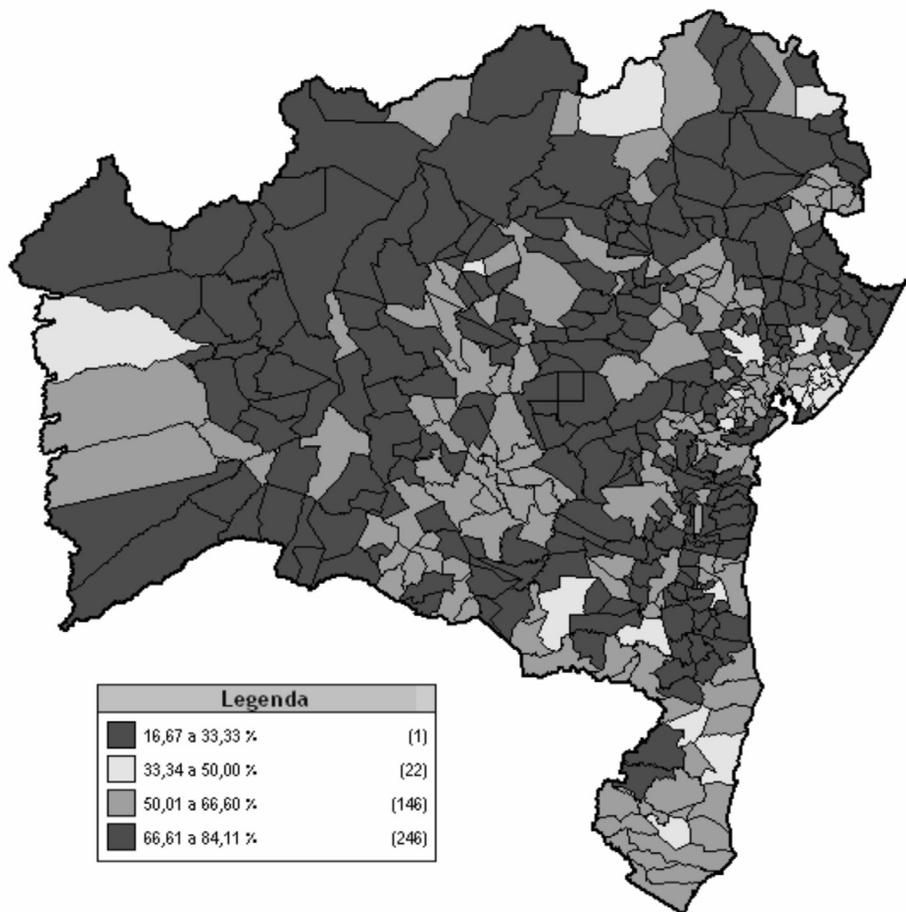
Todavia, os municípios beneficiados correspondem, em grande medida, aos municípios produtores de leite, de modo que, em relação aos agricultores familiares, pode-se dizer que o sucesso é significativamente mais expressivo, o que também explica a concentração do programa mais a leste do estado baiano. Por outro lado, o leite é um produto perecível e de elevado custo de transporte, o que requer uma outra organização para beneficiar regiões carentes e que não tenham tradição na produção de leite.

### **Mapa 01. Municípios atendidos pelo Programa Leite da Bahia (2004)**



*Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração: Autores.*

## Mapa 02: Percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza no ano de 2000 na Bahia



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração: Autores.

No ano de 2004, foi distribuído um total de 13.946.157 litros de leite tipo C, a um custo total de R\$ 13.927.941,00. Com este montante de recursos, cada produtor recebeu em média R\$ 1.710,21, o que pressupõem que muitos não atingiram a cota máxima permitida pelo programa que é de R\$ 2.500,00. Assim, em média, cada produtor destinou ao programa 3.420 litros de leite por ano, o que dá uma média diária de 9,5 litros de leite / dia.

Neste ano de 2005, até julho, o programa continuava no mesmo ritmo do final de 2004, uma vez que não há previsão para um aumento no

número de crianças beneficiadas, a meta continua sendo a de atender 100 mil crianças. Sendo assim, de acordo com dados da SECOMP, o montante de recursos gastos, até o fechamento do mês de abril, foi de R\$ 5.194.593,00, com a distribuição de 5.670.881 litros de leite, o que leva a um custo de R\$ 0,92, menor que o custo de 2004. O valor médio pago por produtor, até final de abril estava, em R\$ 1.469,89.

Os dados não permitem chegar a uma média real diária do leite distribuído, pois, em alguns municípios, inclusive nos fins de semana, o leite é distribuído, enquanto que, em outros, não. Também no período de férias, a distribuição é diferente de município para município. De qualquer maneira, observou-se um crescimento na distribuição do leite no último ano. No ano de 2004, a média diária girou em torno de 38.739 litros dia, enquanto que, em 2005, a média diária está em torno de 47.257 litros dia.

Complementando o programa, como fizemos referência anteriormente, o Governo da Bahia vem consolidando uma série de políticas transversais de apoio ao PAA. Basicamente, são três os principais programas do governo baiano para o leite: o Paterleite, que visa à geração de tecnologia e assistência técnica; o Pró-Leite, que é um programa de financiamento; e o Programa Terra Fértil, que é um programa de incentivo à agropecuária na região centro-oeste do Estado, cuja produção de leite é relativamente baixa.

Assim, detalhamos a seguir esses três importantes programas, que julgamos significativos para o incentivo da produção leiteira no Estado, sempre lembrando que a existência de vastas regiões de clima semi-árido e vegetação de caatinga em seu território, justificando políticas e ações específicas e, até mesmo, discricionárias.

## **O Paterleite**

O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar na Bahia, mais conhecido como Paterleite, é um programa complementar e paralelo ao PAA Leite, executado pela EBDA, em parceria com a SECOMP/BA. Para tal, até o ano de 2005, aproximadamente, R\$ 1,5 milhões foram aplicados na execução do Programa, sobretudo, para a melhora da condição fitossanitária do leite.

Até agora, foram capacitados 69 técnicos da EBDA para atender aos produtores familiares de leite envolvidos no PAA, para alcançar a meta de cadastrar e prestar assistência técnica a 1.500 produtores de ordenha inferior a 100 litros diários de leite em 116 municípios de diversas regiões da Bahia. Dentre os objetivos do Programa Paterleite, além da elevação da produção e rentabilidade dos produtores, está a melhoria da qualidade do leite produzido.

## **O Proleite**

O Proleite (Programa de Modernização da Pecuária Leiteira) resultou de um protocolo cujo objetivo foi criar e compatibilizar formas de participação e colaboração de diversas entidades ligadas ao setor leiteiro no Estado da Bahia, além de buscar definir ações específicas para cada uma dessas entidades. O objetivo foi proporcionar tanto apoio técnico quanto financeiro aos diversos elementos da cadeia leiteira (pecuaristas, cooperativas e associações de produtores). O principal mecanismo, para tanto, é o financiamento para a aquisição de matrizes leiteiras, melhoria da genética do rebanho e realização de investimentos de infra-estrutura.

Assinaram o protocolo o BNB/Banco do Nordeste, o governo do Estado da Bahia, através da SEAGRI (Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária), a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a FAEB (Federação da Agricultura da Bahia) e a ABAC (Associação Baiana dos Criadores).

Além do financiamento de matrizes, o Proleite vem financiando a consolidação da infra-estrutura produtiva, como material e equipamento para inseminação artificial, além de implementos agrícolas. Assim, buscase a melhoria das condições de produção, como a correção e adubação de forrageiras, a implantação de capineira - canavial - palma - banco de proteína (para o período seco) e a construção de silos, cochos para ração/mineralização, cercas elétricas e sistema de captação/distribuição de água e energia elétrica. Busca possibilitar, também, a melhoria genética do rebanho, com a aquisição de matrizes selecionadas e embriões de qualidade comprovada.

Desde 2002 o Proleite financiou quase 70 milhões de reais para mais de para 2 mil produtores, que assim puderam adquirir mais de 30 mil matrizes

registradas e formar uma infra-estrutura capaz de aumentar a produção e a competitividade do setor leiteiro no Estado. Como forma de garantir juros baixos e diminuir risco, os produtores contemplados devem fornecer a sua produção de leite às indústrias ou cooperativas cadastradas, de forma a reter 10% do faturamento mensal em poupança no Banco do Nordeste e amortizar o financiamento. O limite de financiamento foi aumentado de R\$ 40 mil para R\$ 60 mil por beneficiário/ano, neste ano de 2005.

## **O Programa Terrafértil**

O Programa Terrafértil tem por objetivo a diversificação da produção da agricultura familiar no centro-oeste baiano, em 16 municípios (sendo Irecê o principal) que possuem pouco mais de 300 mil habitantes. Não é um programa destinado exclusivamente a produção de leite; na verdade, destina-se a organizar novos arranjos produtivos locais, abrangendo, além da ovinocultura de leite, a avicultura, a suinocultura, a apicultura, a fruticultura e a agroindústria, para além de incentivos ao associativismo e ao cooperativismo. O programa já financiou duas mil cabeças de vacas da raça girolanda para 334 agricultores.

As linhas de crédito para o programa Terrafértil contemplam os produtores familiares com propriedades abaixo de cem hectares. Os projetos são elaborados pela EBDA e encaminhados à Gerência de Crédito Rural da Desembahia para análise. O crédito é liberado pelo Pronaf. O programa, além de financiar animais de raças selecionadas para os produtores, recebe apoio da EBDA e das Secretarias da Agricultura (SEAGRI), de Combate à Pobreza (SECOMP), de Infra-Estrutura (SEINFRA), do Meio Ambiente (SEMARH) e de Planejamento (SEPLAN).

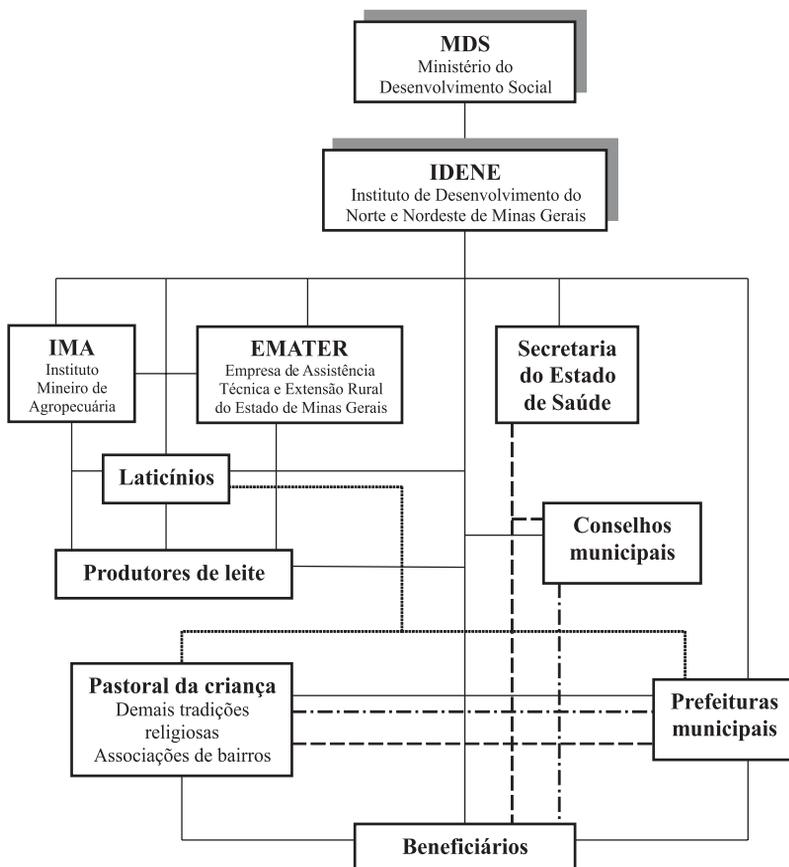
## **2.2 - O PAA-Leite em Minas Gerais**

No estado de Minas Gerais, o programa de aquisição e distribuição de leite é conhecido como *Leite pela Vida*, também numa parceria entre o governo federal e o governo do estado. Esse programa é coordenado no estado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), vinculado à Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, do Mucuri e do Norte de Minas Gerais.

Além do IDENE, o programa conta com o apoio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER/MG), do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), da Secretaria de Estado da Saúde (por intermédio do PSF/SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional –, que realiza o acompanhamento nutricional dos beneficiários do Programa), do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), das prefeituras municipais e de organizações da sociedade civil (como a Pastoral da Criança/CNBB–Regional Leste e outras tradições religiosas).

Assim, o modelo organizacional para a execução do PAA leite em Minas Gerais pode ser apreendido pelo seguinte organograma:

### Organograma do PAA Leite em Minas Gerais (aquisição e distribuição)



Elaborado pelos próprios autores.

- O Ministério do Desenvolvimento Social é o gestor do programa, definindo políticas, metas, quotas e recursos.
- O IDENE é o executor estadual. Este órgão define os municípios contemplados e suas respectivas quotas-parte – a existência de um laticínio e da produção de leite no momento da escolha dos municípios –, também encarrega um segmento da sociedade civil ou a própria prefeitura municipal para serem os executores locais, induzindo a constituição de um comitê gestor local.
- Outros órgãos do governo estadual têm participação efetiva no programa, sobretudo, a EMATER, que dá assistência técnica aos produtores de leite, e o IMA, que fiscaliza a higiene e qualidade do leite distribuído; além da Secretaria Estadual de Saúde que realiza o acompanhamento dos beneficiários.
- Os laticínios são cadastrados pelo IDENE e ficam encarregados da coleta do leite junto aos produtores e a devida entrega nos postos de distribuição.
- Quando ocorre a execução do programa pelas prefeituras, este é delegado a uma de suas secretarias, cada município escolhe uma secretaria específica, mas, em geral, é a de Saúde ou da Assistência Social.
- A Sociedade Civil também executa o programa nos municípios, sobretudo, a Pastoral da Criança, junto com as demais tradições religiosas e associações de bairro.
- Os executores municipais, prefeituras ou sociedade civil, são encarregados de cadastrar as famílias beneficiárias.
- Ao comitê gestor local cabe a fiscalização da execução do programa, sobretudo, no cadastramento das famílias beneficiadas.

De acordo com o IDENE, o Programa Leite de Minas Gerais contou, em 2004, com a participação de 22 cooperativas/laticínios. Atualmente, o programa expandiu-se e possui convênios com 27 laticínios e mais 3 em processo de finalização para formalizar o convênio. Esses laticínios captam o leite dos produtores que se enquadram no PRONAF A, B, C ou D, condicionado a um máximo de 100 litros de leite por dia, e a compra total não poderia ultrapassar o limite de R\$ 2.500,00 ao ano por produtor.

Para o ano de 2005, a mudança nesse limite elevou-se para R\$ 5.000,00 ao ano por produtor.

Com base nos dados fornecidos pelo IDENE, pode-se observar uma ampliação do Programa em Minas Gerais com aumento do número de produtores de leite selecionados. Iniciou-se o Programa com 2.065 produtores beneficiados e em setembro de 2005 atingiu-se 2.383 produtores no sistema.

Durante o ano de 2004, foram alocados R\$ 17.783.173,00 do Programa no estado de Minas Gerais. Neste ano de 2005, até o mês de março, foram liberados mais duas parcelas para desembolso, totalizando R\$ 13.577.500,00. Portanto, a expectativa é de crescimento em relação ao ano anterior.

O preço pago pelo litro de leite também é de R\$ 1,00 (R\$ 0,50 para o agricultor e R\$ 0,50 para o laticínio), sendo o laticínio obrigado a recolher o leite junto ao produtor, pasteurizá-lo e em seguida destiná-lo às instituições que atendem as crianças carentes para sua distribuição. Assim, o laticínio é obrigado a entregar o leite pasteurizado e empacotado em embalagens timbradas de 1 litro, com o logotipo do Programa Fome Zero e órgãos de apoio à execução do programa no estado. Essa entrega ocorre nos postos de distribuição espalhados pelos municípios contemplados, definidos previamente pela equipe local de execução do programa.

Portanto, diferentemente do que verificamos na Bahia, em Minas Gerais o cadastramento e a distribuição do leite aos beneficiários são feitas por organizações assistenciais, que compõem um comitê gestor local, às famílias beneficiárias cadastradas.

Em Minas Gerais, uma importante contribuição do governo de estado foi o Decreto 43.777 de 2004, que concedeu a isenção de ICMS para a compra e venda do leite do Programa “Leite pela Vida”.

Assim como verificamos no estado nordestino da Bahia, em Minas Gerais, também vem sendo feita a avaliação de que o programa foi fundamental para o fortalecimento de muitos laticínios que estavam em situação difícil, muitos deles de falência, em fase da crise que se abateu sobre os laticínios de pequeno porte no enfrentamento aos grandes laticínios, que expandiram suas ações e concentraram fortemente o mercado. De acordo

com o presidente da Cooperativa de Laticínios de Teófilo Otoni (CLTO), muitos produtores que estavam fora da atividade voltaram a realizá-la influenciados pelo aumento no litro de leite pago. Nesse laticínio, ao longo de 2004, houve um acréscimo de 15% de novos pequenos cooperados.

Com o PAA, muitos laticínios participantes estão buscando novos fornecedores de leite para aumentar a cota produzida. E, assim, muitos dos pequenos produtores da região contemplados pelo Programa, estimulados pelo preço e pela disposição dos laticínios em recolher o leite no campo, estão voltando a produzir.

A Cooperativa do município de Salinas realizou no mês de julho de 2005 uma grande reunião de capacitação e de sensibilização para novos fornecedores de leite para o Programa Leite Pela Vida. Essa reunião foi organizada pela Cooperativa e pelo IDENE, abordando os seguintes temas: capacitação técnica, qualidade e higiene do leite produzido, fontes e formas de financiamentos, conquista de novos fornecedores de leite para o programa e noções de cidadania. Este último tema visa capacitar e instruir muitos produtores a retirar os seus documentos pessoais e a formalizar a sua condição de produtor ou de proprietário. Neste caso, muitos produtores, embora se enquadrem na condição sócio-econômica como fornecedores dentro do programa, por não possuírem os documentos necessários para o preenchimento dos documentos, principalmente a DAP (Documento de Aptidão do Produtor), são excluídos. A disposição da cooperativa é tanta que esta influenciou um grupo de produtores a se deslocarem quase 200 kms para participar do encontro e torná-los cooperados e fornecedores leite, pois, essa é uma região de pouca tradição na produção de leite, situação agravada nos períodos de seca.

Para essa Cooperativa, o programa foi muito importante, pois permitiu a sua sobrevivência. Na verdade, permitiu a ela a revitalização e a consolidação, proporcionando a contratação de 21 funcionários diretos e 10 indiretos (para o transporte); aumentou o faturamento, uma vez que, praticamente, todo o leite coletado é destinado ao PAA e permitiu novos investimentos em tanques de expansão e empacotadeiras. Além disso, a base de cooperados aumentou significativamente. A Cooperativa começou as atividades do PAA com 900 litros diários, hoje (julho de 2005), são 13.700 litros.

Relatos obtidos em nossas entrevistas atestam a inexistência do consumo de leite por parte de muitas crianças beneficiadas. Os primeiros dias de ingestão desse “novo” alimento provocou diarreia, pois o organismo não estava acostumado, e foi preciso passar por um período de adaptação. Situações como estas foram mais comuns em municípios pobres, como Águas Vermelhas, que, praticamente, não tem produção de leite.

De acordo com o IDENE, a compra do leite dos pequenos produtores está ajudando a recuperar a bacia leiteira de regiões de elevada incidência de pobreza. No início da implantação do Programa, o litro do leite era vendido no mercado mineiro a um preço médio de R\$ 0,30. E, portanto, a compra do litro de leite por R\$ 0,50 constituiu uma significativa elevação da rentabilidade, estímulo à produção e possibilidade de melhoria das condições de produção.

Esse aumento no litro de leite, provocado pelo programa, não fica restrito aos produtores beneficiários, pois, indiretamente, todos os outros produtores de regiões onde ocorre a compra também são beneficiados. Como exemplo, podemos citar o caso do município de Teófilo Otoni, cujos preços do litro de leite praticados no mercado local estavam entre R\$ 0,25 a R\$ 0,35, enquanto que, atualmente, oscilam entre os R\$ 0,50, praticados pelo PAA, e R\$ 0,55.

A partir da criação de novas rotas, os pequenos produtores vão direcionando a sua produção de leite para o PAA. De acordo com produtores entrevistados, é mais vantajoso entregar o leite para o Programa que produzir requeijão, uma vez que a nova rota passa perto da sua propriedade e também pela estabilidade do pagamento dos 30 litros de leite entregues diariamente. A produção do requeijão é fácil de realizar, porém, esta produção não significa necessariamente a venda, é preciso levar à cidade para efetuar a venda, o que nem sempre ocorre.

Entrevistas realizadas nos municípios beneficiados pelo Programa atestam que, na zona rural, sua importância vai para além da questão da segurança alimentar. O Programa está gerando no campo um progresso na auto-estima de muitos agricultores familiares, com melhoria da renda gerada. Como o laticínio pressiona as prefeituras para manter as estradas em boas condições, esta ação está facilitando o acesso ao meio rural e maior comunicação com os centros urbanos. Exemplo disso, como declararam

enfermeiros do PSF de Teófilo Otoni, o acesso às residências rurais melhorou, e os resultados de saúde também melhoraram, uma vez que o agente de saúde tem condições de deslocamento mais viáveis.

No caso de Minas Gerais, que efetua o pagamento diretamente aos produtores, exigiu de muitos a abertura de conta bancária. Este fato acabou obrigando muitos agricultores a retirarem documentos que não possuíam. Assim, pode-se dizer que o Programa vem contribuindo, ainda, para a formalização da produção de leite e para a própria inclusão cidadã dos produtores.

Papel de destaque também precisa ser dado a EMATER, principalmente na emissão da DAP (Declaração de Aptidão do Produtor), que dá direito ao produtor de se tornar um fornecedor de leite para o PAA. É a partir dessa declaração que se pode efetuar o controle e o perfil dos produtores beneficiários pelo programa. Além disso, a EMATER atua na capacitação desses produtores, para que eles possam oferecer um produto de melhor qualidade. O treinamento que vem sendo oferecido inclui desde a melhoria da alimentação do gado até a higienização do ambiente e da ordenha animal. Existem algumas cooperativas que mantêm técnicos visitando os produtores cooperados para a transmissão de técnicas de produção e higiene, o que auxilia o trabalho daquele órgão.

Deste modo, a capacitação aliada ao aumento da renda tem permitido aos pequenos agricultores mineiros a aquisição de insumos que reflete diretamente na sua produção, e, em alguns casos, até na melhora do rebanho leiteiro.

De acordo com técnicos da EMATER entrevistados, o Programa, além de ter elevado o preço do litro de leite para o pequeno produtor, promovendo um significativo aumento da renda, permitiu ainda acessar financiamentos com valores mais elevados, pois passam a oferecer melhores condições de pagamento e de garantia. Além disso, em virtude da estabilização no preço do leite pago ao produtor, foi possível elaborar um planejamento de seus compromissos, e promover a melhoria das condições de produção. Assim, o programa está resgatando a atividade leiteira em várias regiões de Minas Gerais, retirando muitos produtores da indigência e recuperando bacias leiteiras que, após vários anos de uma “política suja de grandes laticínios”, com baixos preços, estão ampliando a produção.

Muitos dos pequenos agricultores, que haviam deixado de produzir leite e haviam se dedicado apenas a criação de gado de corte, voltaram a produzir leite, mesmo porque, a renda desses criadores era insuficiente para a sua sobrevivência.

O armazenamento e o transporte, em boa parte dos laticínios, já são feitos em tanques de resfriamento, que foram comprados pelos laticínios, e em alguns casos financiados pelo estado. A cooperativa de Almenara somente realiza a coleta de leite por meio dos tanques de expansão, pois já está seguindo a Normativa 51, que torna obrigatória essa prática até o final do ano de 2005.

Por um lado, a coleta em tanques de expansão dá mais qualidade e higiene ao leite trabalhado pelos laticínios, porém, pode excluir do processo produtivo os pequenos agricultores que residem em comunidades em que a energia elétrica ainda não chegou.

Portanto, pode-se dizer que o PAA vem contribuindo para a reestruturação do setor leiteiro, com uma reinserção dos pequenos produtores, que vinham sendo excluídos em face das exigências tecnológicas dos grandes laticínios e dos baixos preços praticados. De outro lado, também o processamento local, em laticínios que vinham perdendo competitividade, vem se dinamizando. Assim, o PAA pode significar um importante impulso no processo de desenvolvimento local de municípios pobres.

Ao mesmo tempo, o programa contribui para a diminuição da vulnerabilidade alimentar, com a distribuição de leite para crianças entre 6 meses e 6 anos, idosos com mais de 60 anos e gestantes pertencentes a famílias em situação de insegurança alimentar. Assim, o Programa também realiza uma ação emergencial ao beneficiar esses segmentos da população em situação de insegurança alimentar.

Registre-se, também, o papel da Pastoral da Criança no caso de Minas Gerais, acompanhando a distribuição de aproximadamente 95% do leite distribuído no estado. Essa entidade assistencial atua junto aos laticínios exigindo qualidade e regularidade na distribuição, além de realizar o acompanhamento das crianças e gestantes beneficiadas pelo programa. Ou seja, a pastoral atua na distribuição e no acompanhamento nutricional dos beneficiários, visando, particularmente, a promoção das famílias em situação de insegurança alimentar.

A Pastoral é encarregada, ainda, de preencher relatórios diários e mensais que controlam a frequência da entrega do leite para as famílias e o peso das crianças beneficiárias, enviando-os para o IDENE. Assim, o estado transferiu para a sociedade civil parte do trabalho de distribuição e fiscalização do programa, que vem sendo enaltecido como importante no complemento da alimentação das famílias beneficiadas. Muitos são os relatos do ganho de peso pelas crianças em curtos períodos de tempo, reduzindo a desnutrição infantil, principalmente quando acompanhado de outros alimentos e remédios que a pastoral distribui, além de outras atividades na área da saúde e higiene.

Naqueles municípios em que a Pastoral da Criança não atua, são fundamentalmente as prefeituras que participam da entrega do leite, além de dar suporte no deslocamento do leite para distritos rurais.

De acordo com dados do MDS, o programa em Minas Gerais atingiu 95 mil famílias no fim de 2004 em pouco mais de 150 municípios. No fechamento do mês de abril de 2005, de acordo com o IDENE, o programa atendeu, aproximadamente, 130 mil famílias, com a meta para o mês de junho de atingir 150 mil famílias por dia em 193 municípios mineiros.

Nem todos os municípios, entretanto, são contemplados com todas as ações possíveis do PAA. Muitos apenas recebem o leite para distribuição, pois não possuem produtores e/ou laticínios para o processamento. Em 2004, eram apenas 24 laticínios selecionados para atender os 155 municípios mineiros contemplados com a distribuição do leite. De acordo com o IDENE, em muitos casos, laticínios em condições de falência, ou sem capacidade de cumprir as exigências legais para ingressar no programa, impediram uma ampliação do Programa.

Ao mesmo tempo, esta distribuição não esteve uniforme dentre os 24 laticínios participantes. De acordo com informações do IDENE, existem laticínios que entregam menos de dois mil litros / dia, enquanto outros ultrapassam facilmente a cota dos 10 mil litros diários, como é o caso do laticínio de Almenara, que entrega diariamente 13.650 litros.

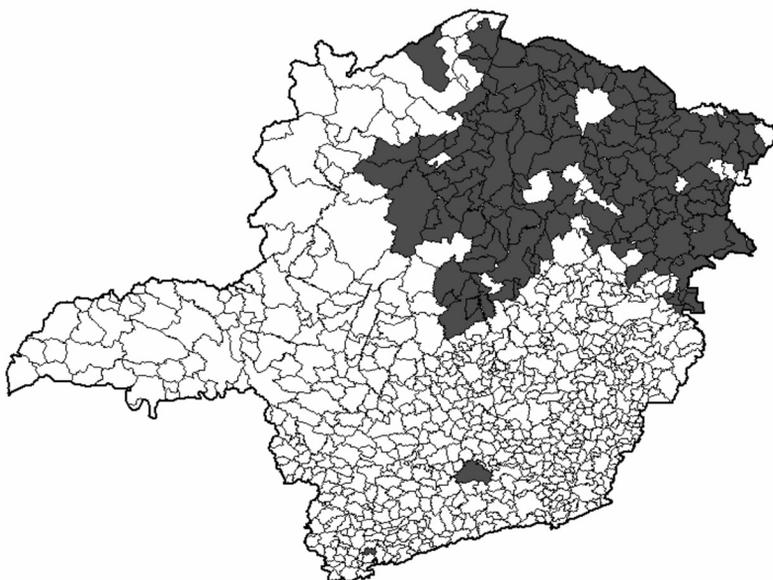
Quanto ao controle social do Programa, destaque-se o papel dos Comitês Gestores locais, instituídos com base na Portaria 07 do Diretor Geral do IDENE publicada no Diário Oficial do Estado em 08 de maio de

2004. De acordo com técnicos do IDENE, com esses Comitês, a própria população ajuda a fazer a gestão do programa. O Comitê Gestor não tem função de distribuir leite e, sim, de validar os cadastros e ajudar na gestão do programa nos municípios em que estão instituídos.

Mediante uma análise mais detalhada desses 155 municípios contemplados em 2004, percebe-se uma grande concentração no chamado polígono da seca mineira (mapa 3). O que se justifica em função da grande concentração de população em situação de insegurança alimentar no estado.

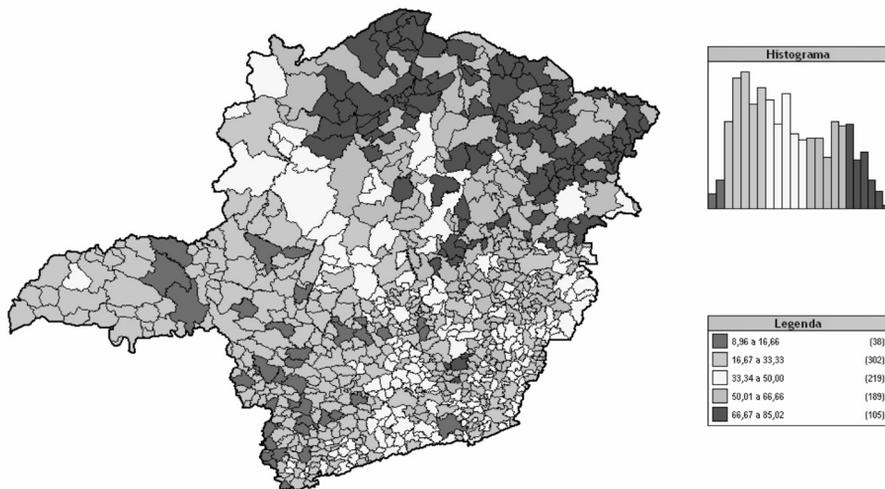
Assim, pode-se perceber, pelos mapas abaixo, que o Programa leite concentra-se nos municípios dos Vales do Jequitinhonha, do Mucuri e do Norte de Minas. E que, ao mesmo tempo, os maiores índices de pobreza e indigências estão nestas mesmas regiões (mapas 4 e 5). Entretanto, o programa ainda não atinge a totalidade dos municípios com elevados índices de pobreza e indigência no estado.

### **Mapa 3. Municípios atendidos pelo Programa Leite em Minas Gerais em 2004.**



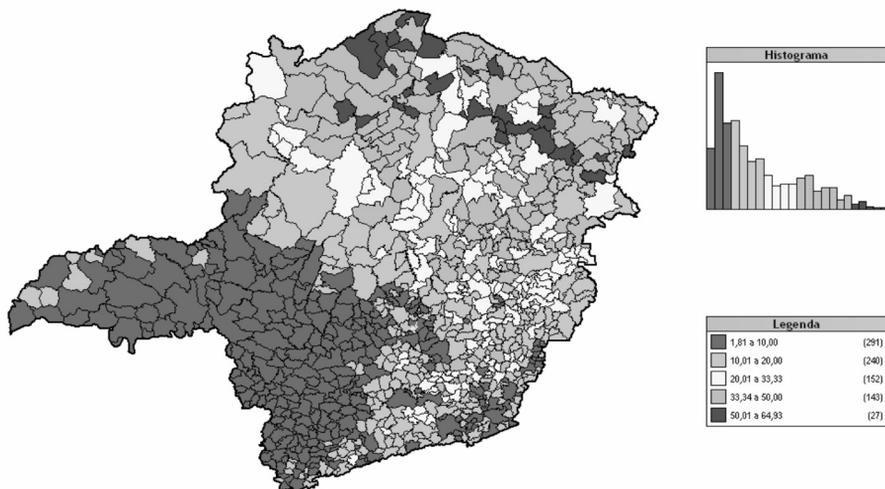
*Fonte dos dados: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração: Autores.*

**Mapa 4. Percentual de pessoas com renda per capita abaixo da linha da pobreza (R\$ 75,50 ao mês) em 2000 em Minas Gerais.**



Fonte dos dados: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração: Autores.

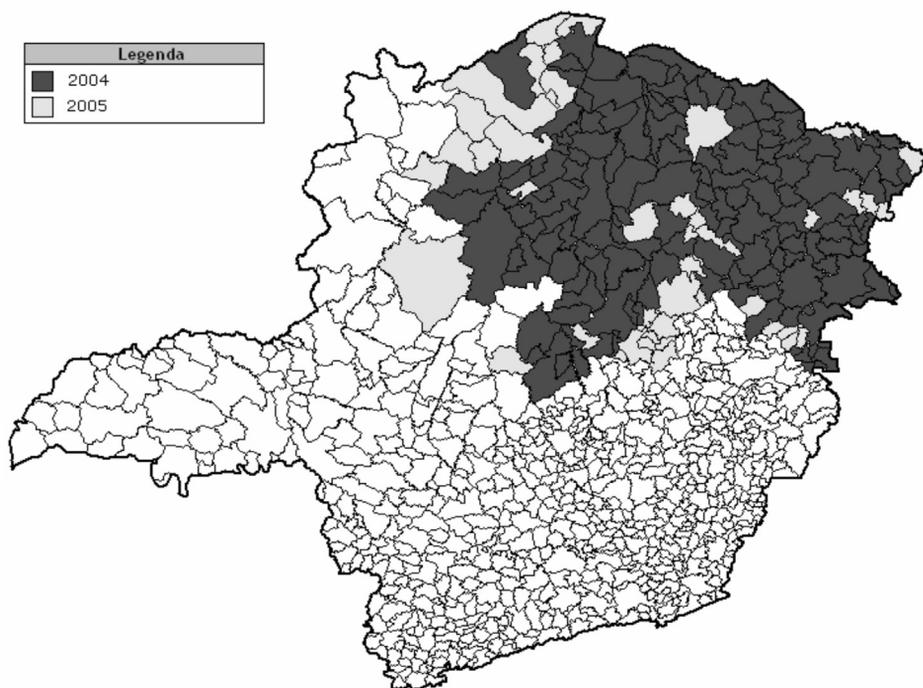
**Mapa 5. Percentual de pessoas com renda per capita abaixo da linha de indigência (R\$ 37,75 ao mês) no ano 2000, em Minas Gerais.**



Fonte dos dados: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração: Autores.

Para o segundo semestre de 2005, o IDENE tinha como meta atingir a aquisição e distribuição de 150 mil litros de leite / dia, para distribuição entre famílias de baixa renda em mais de 190 municípios, beneficiando mais de 2700 produtores rurais. No mapa 7, estão indicados os 193 municípios mineiros já alcançados pelo Programa em setembro de 2005, ampliando o raio de atuação nos municípios que possuem elevados índices de pobreza e indigência do Vale do Mucuri, Jequitinhonha e do Norte de Minas Gerais.

### **Mapa 6. Municípios atendidos pelo Programa Leite no estado de Minas Gerais em 2004 e Municípios a serem beneficiados ao longo de 2005.**



Fonte dos dados: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração: Autores.

### 3. Considerações Finais

Em nossa pesquisa nos estados de Minas Gerais e Bahia, verificamos uma avaliação positiva do PAA. Entretanto, importante registrar que essa avaliação positiva vem acompanhada de algumas reivindicações, particularmente por parte dos gestores estaduais, de ampliação dos recursos. Como resultado dessa demanda, para 2005, foi autorizada a ampliação de R\$ 2.500,00 para R\$ 5.000,00 ano a aquisição de leite junto aos produtores. Aquele limite anterior passou a ser alcançado rapidamente, à medida que o Programa incentivou a produção e melhorou a rentabilidade, permitindo, inclusive, a aquisição de novas matrizes.

De outro lado, a grande preocupação dos governos estaduais passou a ser a distribuição do leite aos beneficiários. Ora, o Programa tinha na distribuição do leite aos beneficiários em situação de insegurança alimentar uma ação emergencial, que garantia o escoamento da produção a “consumidores” fora do mercado. No entanto, o Programa assumiu uma regularidade que, em face das dificuldades políticas em se retirar ou reduzir essa distribuição, pode transformar-se em problema, se pensarmos em seu sucesso absoluto em uma das pontas de sua ação, os produtores de leite. Ou seja, se esses produtores alcançarem uma produção que os retire do perfil de enquadramento dos selecionados, como vem acontecendo em muitos casos, passa-se a ter um problema na oferta de leite para distribuição gratuita.

É nesse sentido que, na avaliação do governo estadual, o Programa Leite da Bahia tem um expressivo potencial de crescimento, já que se vêm buscando medidas para corrigir erros do passado e aperfeiçoar as ações para o futuro, conforme debatido no Encontro Estadual de Avaliação do Programa, realizado em fevereiro de 2005, na cidade de Salvador. Todavia, para além da conclusão estadual, segundo a qual é preciso ampliar os recursos financeiros destinados ao programa, bem como o número de municípios atendidos, fazem-se necessários alguns ajustes de concepção, no sentido de uma maior descentralização.

Na Bahia, o Programa é implementado sempre pelas municipalidades, as quais devem retirar o leite nas unidades da EBAL/Cesta do Povo, para onde os laticínios enviam o leite processado. Os Documentos de Aptidão do Produtor Família (DAP) são, em quase todos os municípios, fornecidos pela EBDA, que é quem presta assistência técnica e extensão rural na Bahia,

participando deste e de outros programas com vistas à melhoria da pecuária leiteira estadual.

Há, contudo, poucos casos na Bahia em que Conselhos Municipais (de Saúde, Segurança Alimentar, Educação...) participam da gestão local do Programa. Desta forma, o PAA leite na Bahia vê-se reduzido a uma ação de articulação inter-governamental, do ponto de vista da gestão e execução, o que, evidentemente, não colabora para a ampliação das capacidades locais de participação e articulação social.

Comparado com o modelo mineiro, em que pese a grande capilaridade da EBAL/Cesta do Povo, o modelo baiano é, portanto, bem mais dependente da ação da municipalidade. Assim, os resultados, em cada município, têm sido distintos, alguns alcançando elevados percentuais de crianças atendidas, enquanto outros apresentam índice muito baixo.

Em Minas Gerais, a execução do Programa conta com grande participação da sociedade civil, e não são raras as disputas entre as municipalidades e as unidades locais da Pastoral concorrendo pela execução local. No modelo mineiro, a participação do poder político e da sociedade civil local se reúne nos Comitês Gestores Locais, que dá ao Programa maior transparência e controle social. Além disso, o controle centralizado do IDENE, por meio de um sistema informatizado de gestão estadual do Programa, mostrou-se mais eficiente. O controle cruzado realizado pelo IDENE, pagando aos laticínios e diretamente aos produtores, dá maiores garantias ao controle dos pagamentos. Ademais, essa exigência de realização do pagamento diretamente aos produtores contribuiu para a formalização da produção, e a necessidade de sua documentação para a abertura de contas bancárias contribui para maior inserção na rede de sociabilidade local. Portanto, se o arranjo do Programa em Minas Gerais coloca a sociedade civil como uma executora local do programa, realizando o cadastramento das famílias beneficiadas finais e a fiscalização da distribuição, de outro lado, entretanto, não participa da gestão dos recursos.

Em relação aos beneficiários, constatou-se que de fato o leite é um instrumento importante no combate às carências nutricionais da população beneficiada, diminuindo sensivelmente a desnutrição, o que pôde ser confirmado em função do aumento do peso e da melhora de rendimento escolar, ambos significativos nos dois Estados. Além disso, é lícito conceber

que os índices de mortalidade infantil entre os beneficiários também tenham declinado fortemente.

Também se conclui pelo sucesso do programa em relação aos produtores familiares, já que o programa vem gerando uma expectativa muito grande por parte deles, inserindo no mercado muitos daqueles que estavam longe deste. Ao mesmo tempo: faz a preços superiores ao que vinha sendo praticado pelos laticínios, de forma que se pode dizer que o Programa muito menos que subsidiar a produção, subsidia a cadeia produtiva, gerando renda e postos de trabalho. Neste sentido, não se pode deixar de lamentar a baixa quantidade de produtores beneficiados, dado o *quantum* existente.

Também é importante destacar que, no tocante às usinas, todas apresentaram aumento no faturamento, na contratação de novos trabalhadores e nos investimentos. Dessa maneira, pode dizer que são preservados *players* locais no mercado do leite, evitando o aprofundamento do grau oligopsônico do mercado nacional de laticínios, com reflexos positivos ainda para os pecuaristas.

Por último, comparando-se os modelos mineiro e baiano de implantação do PAA, é importante registrar as decisões de distribuição do leite. No caso baiano, a opção foi por uma distribuição a partir da escola, com meio litro de leite consumido ali e outro meio litro para ser consumido em casa. Enquanto isso, no modelo mineiro, a opção foi pela seleção de famílias, garantindo o consumo exclusivamente aos membros de famílias em situação de insegurança alimentar. No caso baiano, observa-se uma vantagem importante quanto à melhoria do desempenho escolar das crianças, com aumento da frequência e do rendimento.

Portanto, pode-se dizer que o Programa vem dinamizando a economia local, por meio de um setor produtivo que enfrentou grande crise na última década, e melhorando as condições nutricionais de segmentos sociais de elevada miserabilidade. Assim, o Programa parece contemplar a concepção original do Programa Fome Zero, de desenvolver ações emergenciais combinadas às estruturantes, de caráter desenvolvimentista.

Em vista disso, como em todos os municípios pesquisados a situação de miséria era basicamente a mesma, diferindo, em geral, apenas na forma, quando muito em grau, e sendo constante a dominância absoluta

do desemprego e do subemprego nas famílias dessas crianças, crê-se haver subsídios para a ampliação das cotas e municípios beneficiados.

#### 4. Referências Bibliográficas

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO.

ASSESSORIA GERAL DE COMUNICAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. <http://www.agecom.ba.gov.br>. Acessado em: 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Relatório de Atividades do Gestor – 2003. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acessado em: 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Relatório de Atividades do Gestor – 2004. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acessado em: 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. <http://www.conab.gov.br>. Acessado em: 2005.

DESER. **Compras governamentais: o programa brasileiro de aquisição de alimentos**. Brasília: INESC, Outubro de 2005.

BAHIA. Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP). <http://www.ba.gov.br>. Acessado em: 2005.

BAHIA. Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP). II Encontro Estadual do Programa Leite da Bahia, fevereiro de 2005.

GOVERNO DA BAHIA. <http://www.ba.gov.br>. Acessado em: 2005.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. <http://www.mg.gov.br>. Acessado em: 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J. “*Abertura do Seminário Política de Regulação Alimentar e Combate à Fome*” In: ROCHA, M. **Segurança Alimentar: um Desafio para Acabar com a Fome no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. <http://mds.gov.br>. Acessado em: 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Relatório de gestão 2004. Disponível em: <http://mds.gov.br>

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. <http://mda.gov.br>. Acessado em: 2005.



# Movimento Recente da Agricultura Familiar<sup>1</sup>

Mauro Eduardo Del Grossi<sup>2</sup>  
José Graziano da Silva<sup>3</sup>

## Resumo

Este trabalho apresenta as informações mais recentes sobre as famílias ligadas à agricultura, especialmente sobre as famílias ligadas à agricultura familiar. Observou-se um forte crescimento destas famílias com residência urbana. As rendas não-agrícolas continuam a ter um papel fundamental na composição da renda das famílias rurais, juntamente com as transferências de renda. Por fim, pela primeira vez, as populações das áreas rurais do Norte do País foram abrangidas pela PNAD em 2004, e os resultados também expressam a presença da pluriatividade nesta região.

## 1. Introdução

Nas últimas décadas têm-se observado no Brasil a emergência de uma nova ruralidade, expressa principalmente pelo crescimento da pluriatividade entre as famílias rurais e urbanas. As evidências desta nova ruralidade podem ser observadas pelo crescimento de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas, mas residentes no meio rural, como também pela combinação de atividades agrícolas e não-agrícolas entre os membros das famílias. Neste trabalho vamos concentrar os esforços para as atividades nas famílias.

Estudos anteriores do Projeto Rurbano<sup>4</sup> evidenciaram a importância da pluriatividade entre as famílias, tanto rurais como urbanas, ao longo dos anos 90. Apesar de numericamente importantes, as taxas de crescimento das famílias pluriativas eram praticamente nulas, e impressionantemente, eram as famílias exclusivamente não-agrícolas que cresciam em número no meio rural brasileiro.

---

1 Versão corrigida do texto apresentado no XLIV Congresso da SOBER

2 Professor da UnB a disposição da Assessoria Especial da Presidência da República. E-mail: DelGrossi@unb.br.

3 Oficial responsável pelo Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe, e professor titular licenciado do Instituto de Economia da UNICAMP. E-mail: Jose.GrazianoDaSilva@fao.org.

4 É um Projeto Temático denominado “Caracterização do Novo Rural Brasileiro”. Consulte a homepage do Projeto Rurbano na Internet ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br), entrar em Núcleo de Economia Agrícola, Projeto Rurbano).

Neste trabalho, analisar-se-á o comportamento das famílias rurais e urbanas, a luz dos novos resultados das PNADs para os primeiros anos desta década.

## 2. Famílias Rurais

Para analisar a pluriatividade é relevante analisar as ocupações agrícolas e não-agrícolas entre os membros da família rural, uma vez que é essa combinação que irá determinar a renda *per capita* delas. Assim, neste trabalho nossa unidade de análise serão as famílias rurais extensas que incluem, além da família nuclear, os parentes e os agregados que vivem no mesmo domicílio. Procuramos construir, assim, uma unidade de consumo e renda das pessoas que vivem sob um mesmo teto e que partilham entre si um fundo comum de recursos monetários e não-monetários.

A tipologia utilizada no Projeto Rurbano classifica as famílias extensas por atividade e posição na ocupação (empregadores, conta-própria, empregados e não-ocupados). A classificação dessas famílias pela posição na ocupação se dá da seguinte forma:

**Empregador 3+:** famílias com pelo menos um membro na posição de empregador, contratando três ou mais assalariados permanentes para seu negócio.

**Empregador 2-:** famílias com pelo menos um membro na posição de empregador, contratando até dois assalariados permanentes para seu negócio.

**Conta-Própria:** famílias sem nenhum empregador, mas com um membro com negócio próprio, contando apenas com a ajuda dos membros da família.

**Empregados:** famílias sem nenhum empregador ou conta-própria, com pelo menos um membro trabalhando como assalariado.

**Não-ocupados:** famílias sem empregador, conta-própria ou assalariados, cujos membros não tiveram nenhuma atividade produtiva na semana de referência da PNAD.

As famílias também foram classificadas de acordo com as atividades exercidas por seus membros:

**Agrícolas:** quando todos os membros exerceram atividades agropecuárias como ocupação principal.

**Pluriativas:** famílias nas quais pelo menos um membro exerceu uma ocupação agrícola e outro, uma não-agrícola; ou ainda, quando pelo menos um dos membros declarou exercer dupla atividade agrícola (ocupação principal e secundária) na semana de referência.

**Não-agrícolas:** famílias em que um ou mais membros declararam exercer somente atividades não-agrícolas, tanto na atividade principal como na secundária.

**Não-ocupados:** nenhum membro ocupado na semana.

As análises das tendências no período de 1992 a 1999 mostravam um crescimento significativo das famílias dos empregados residentes em áreas rurais, especialmente daquelas famílias de empregados não-agrícolas, as quais apresentaram fortes aumentos em todas as regiões, compensando a queda nas famílias assalariadas exclusivamente agrícolas. Notava-se também um explosivo crescimento do número de famílias de trabalhadores não-ocupados em todas as regiões consideradas, ou seja, de famílias em que todas as pessoas, com mais de dez anos de idade, não estavam ocupadas na semana de referência, passando de 592 mil para 805 mil famílias entre 1992 e 1999, um crescimento de 213 mil famílias em sete anos.

Também era preocupante a tendência desses grupos. As principais categorias que compõem o que poderíamos chamar de agricultura familiar mostravam uma tendência à estagnação (como é o caso das famílias de conta-própria agrícolas e/ou pluriativas). Por sua vez, o conjunto das famílias sem-terra representadas pelos empregados rurais e especialmente as de trabalhadores rurais desempregados e que constituem o subgrupo mais precário dentre os sem-terra, pois também são sem emprego, mostravam uma tendência de crescer rapidamente.

Os resultados para os anos 2001 a 2004 encontram-se na Tabela 1, onde são apresentadas as famílias residentes em áreas '*rural agropecuário*' de regiões

não metropolitanas, e o total de famílias brasileiras segundo cada tipo.

**Tabela 1.** Número de famílias residentes em áreas rurais agropecuárias não-metropolitanas, e total de famílias segundo os tipos. Brasil, 2001 a 2004 (1.000 Famílias).

Tipos de Família	Rural Agropecuário Não-Metropolitano			População Total		
	2001	2004	Taxa 01/04	2001	2004	Taxa 01/04
			(% <sup>a</sup> a)			(% <sup>a</sup> a)
<b>Empregadora com 3+</b>	53	49	-2,1	1.413	1.497	1,6
<b>Agrícola</b>	15	13	-7,4	39	37	-3,6
<b>Pluriativa</b>	20	16	-5,6	82	88	0,6
<b>Não-agrícola</b>	17	20	5,4**	1.292	1.372	1,8*
<b>Empregadora com 2-</b>	251	230	-0,7	1.359	1.452	2,2**
<b>Agrícola</b>	133	130	2,3	206	208	1,8
<b>Pluriativa</b>	93	84	-2,2	209	216	1,9
<b>Não-agrícola</b>	24	16	-12,6	943	1.028	2,4
<b>Conta-Própria</b>	2.859	2.882	0,3	14.090	14.947	2,0***
<b>Agrícola</b>	1.756	1.713	-1,0	2.299	2.308	0,1
<b>Pluriativa</b>	874	908	0,9	1.701	1.853	2,8**
<b>Não-agrícola</b>	230	261	7,6	10.090	10.786	2,3***
<b>Assalariados</b>	2.053	2.167	1,6	23.361	25.689	3,2***
<b>Agrícola</b>	1.269	1.289	0,6	2.135	2.273	2,1***
<b>Pluriativa</b>	262	297	3,5	875	1.006	4,4***
<b>Não-agrícola</b>	522	582	3,0	20.351	22.409	3,2***
<b>Não-ocupados</b>	631	637	1,3	6.680	7.371	4,0*
<b>TOTAL</b>	5.847	5.965	0,8	46.903	50.956	2,9***

Fonte: Tabulações especiais das PNADs/IBGE. Projeto Urbano.

\*\*\*, \*\*, \* significam respectivamente 5%, 10% e 20%.

NOTAS: a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do Estado de Tocantins; versão anterior desta mesma tabela, apresenta no XLIV Congresso da SOBER, incluiu indevidamente toda a Região Norte em 2004 o que superestimou as taxas de crescimento do período 2001/2004.

A primeira grande constatação é a importância da pluriatividade: existem em 2004 pelo menos 1,3 milhões de famílias nas áreas rurais agropecuárias não metropolitanas com alguma forma de pluriatividade.

Quanto à classificação por posição na ocupação, o contingente mais numeroso entre os residentes em áreas rurais é o de famílias de conta-própria que somavam quase 2,9 milhões, o que representava mais da metade das famílias rurais do País. A maioria das famílias de conta-própria é agrícola (59% ou 1,7 milhões). Mas existiam também 908 mil famílias rurais de conta-própria que eram pluriativas, sendo que quase dois terços delas residiam na Região Nordeste; e outras 261 mil, cujos membros exerciam exclusivamente atividades não-agrícolas, metade das quais, também residente nas áreas rurais do Nordeste.

Outra observação importante é o crescimento significativo de famílias conta-própria pluriativos e dos assalariados (agrícolas e pluriativos) para o total do Brasil, revelando assim um forte crescimento destas famílias com residência urbana, já que os mesmos tipos estão com crescimento nulo nas áreas rurais. Considerando toda a população, sem discriminar a situação do domicílio, pode-se observar que a agricultura familiar<sup>5</sup> brasileira é representada por quase 4,5 milhões de famílias, sendo 45% destas, pluriativas.

Depois das famílias de conta-própria, o contingente mais numeroso no meio rural brasileiro é o das famílias de empregados assalariados, que contavam quase 2,2 milhões em 2004. Destaque para as 582 mil famílias assalariadas ocupadas inteiramente em atividades não-agrícolas, e as 297 mil pluriativas.

### **3. Norte Rural**

Merecem registro das famílias captadas ineditamente pela PNAD de 2004, que abrangeram também as áreas rurais da Região Norte. A ampliação da área de abrangência permite identificar os tipos de famílias residentes nestas áreas (Tabela 2). São quase 800 mil famílias residentes nas áreas rurais, e ao contrário do que se esperava, também se observa uma significativa presença de famílias pluriativas ou ocupadas inteiramente em atividades não-agrícolas na região Amazônica.

---

<sup>5</sup> Empregadores com até 2 empregados permanentes e conta-própria, agrícolas e pluriativos.

**Tabela 2.** Número de famílias residentes em áreas rurais no Norte do Brasil, 2004. (1.000 famílias)

Situação do Domicílio	Tipos de Família	NORTE
		2.004
Rural		796
	Empregadora com 3+	11
	Agrícola	1
	Pluriativa	4
	Não-agrícola	6
	Empregadora com 2-	35
	Agrícola	12
	Pluriativa	21
	Não-agrícola	3
	Conta-Própria	462
	Agrícola	244
	Pluriativa	133
	Não-agrícola	85
	Assalariados	242
	Agrícola	91
	Pluriativa	22
	Não-agrícola	129
	Não-ocupados	46

Fonte: Tabulações especiais da PNAD de 2004. Projeto Rurbano.

#### 4. A composição da Renda das Famílias Rurais

É comum se pensar que as famílias rurais sobrevivam quase que exclusivamente dos rendimentos das atividades agrícolas: as informações das PNADs comprovam que esta hipótese não é verdadeira. Mesmo tomando as famílias de regiões não metropolitanas, e residentes em áreas rurais agropecuárias, a famílias mais pobres que vivem exclusivamente das atividades agrícolas, em geral, têm forte presença de rendimentos como aposentadorias e/ ou programas governamentais (18% a 33% da renda

destas famílias), e ainda assim, sempre possuem renda média inferior à das pluriativas e não-agrícolas (Tabela 3). Isso significa que, as transferências da Previdência Pública, juntamente com os programas sociais, desempenham um papel importante na reprodução dos pequenos agricultores familiares. E sugere que uma previdência social combinada com a extensão dos serviços públicos para as áreas rurais, seriam políticas importantes para conter o êxodo rural, ao mesmo tempo em que podem funcionar como uma renda mínima para suporte da agricultura familiar de subsistência, nas regiões menos desenvolvidas do País, como o Nordeste.

**Tabela 3.** Composição da renda, e renda relativa das famílias de Conta-Própria e Empregados, residentes em zonas não-metropolitanas e rurais agropecuárias. Brasil<sup>(a)</sup>, 2004. (Rendas relativas)

Tipos de Família	Fontes de Rendimento Familiar				Renda Relativa
	Agrícola	Não-Agrícola	Aposentadoria	Outras Rendadas	
	(%)	(%)	(%)	(%)	
Regiões não metropolitanas – rurais agropecuárias					
Empregadora com 3+					
Agrícola	92%	0%	3%	4%	423
Pluriativa	52%	33%	10%	5%	332
Não-agrícola	0%	88%	11%	2%	252
Empregadora com 2-					
Agrícola	74%	0%	23%	3%	117
Pluriativa	62%	24%	11%	4%	124
Não-agrícola	0%	89%	9%	2%	125
Conta-Própria					
Agrícola	67%	0%	27%	6%	45
Pluriativa	51%	29%	15%	5%	61
Não-agrícola	0%	79%	16%	5%	64
Empregados					
Agrícola	82%	0%	12%	6%	33
Pluriativa	48%	39%	9%	4%	58
Não-agrícola	0%	81%	15%	4%	55
Não-ocupados					
Não-ocupados	0%	0%	88%	12%	33
Brasil	5,7%	71,2%	17,6%	5,5%	100*

Fonte: Tabulações especiais da PNAD de 2004. Projeto Rurbano.

\* Corresponde a renda média familiar de R\$ 1.370,97 em setembro/2004

Evidentemente, há muitas razões que justificam as diferenças entre as rendas agrícolas e não-agrícolas. A intenção é chamar a atenção para o fato de que as rendas das atividades agropecuárias particularmente das famílias rurais estão entre as menores do País. E que, portanto, a possibilidade de encontrar ocupações não-agrícolas é fundamental para se elevar e porque não dizer, também, estabilizar as rendas das famílias residentes no meio rural.

Analisando as características das famílias e suas variações regionais, Nascimento (2005) observou que uma pequena parte (em torno de 20%) das famílias não-agrícolas no Nordeste e no Sul (e conta-própria pluriativas no Nordeste) mantém algum grau de produção doméstica para o auto-consumo alimentar da família, ou de alguns de seus membros. No Nordeste, a presença de uma produção doméstica para o auto-sustento alimentar é bastante significativa. Nesse sentido, observa-se que as famílias de conta-própria, pluriativas nordestinas também adotam a estratégia da produção doméstica para o auto-sustento, além da diversificação de atividades.

## **5. Famílias & Local de residência**

Uma das formas de se observar as mesmas famílias analisadas anteriormente, é reordenar os grupos, de forma a destacar os tipos sociais relevantes para a agricultura brasileira e a localização do seu domicílio. Neste sentido, fez-se uma nova organização da mesma tipologia:

- a) Agricultura Patronal: famílias com 3 ou mais assalariados permanentes, agrícolas ou pluriativas;
- b) Agricultura Familiar: famílias de conta-própria ou com até 2 assalariados permanentes, agrícolas ou pluriativas;
- c) Assalariados: famílias de assalariados, agrícolas ou pluriativos;
- d) Famílias não-ocupadas: famílias que não tem nenhum membro ocupado.

O resultado deste novo reordenamento está apresentado na Tabela 4. O número de famílias ligadas à Agricultura Patronal está relativamente estável em torno de 125 mil famílias, que tem a agricultura como ocupação principal de algum de seus membros.

Já as famílias ligadas à Agricultura Familiar tem um crescimento centrado nas áreas urbanas dos municípios médios e pequenos do País.

Este pode ser um forte indicador de que estas famílias estão à procura de equipamentos urbanos, tais como saúde, energia elétrica, escolas, entre outros.

Movimento semelhante ocorre com as famílias de assalariados, agrícolas ou pluriativas: existe um número crescente delas com residência urbana. Esse crescimento dos assalariados agrícolas urbanos, também será objeto de novas pesquisas.

**Tabela 4.** Número de famílias segundo os tipos. Brasil, 2001 a 2004.

(1.000 Famílias).

<b>Tipo de Família</b>	<b>Situação do Domicílio</b>	<b>2.001</b>	<b>2.004</b>	<b>Taxa 01/04 (%<sup>a</sup>a)</b>
<b>Agricultura Patronal (agrícolas + pluriativas)</b>		121	125	-0,7
	<b>metropolitana</b>	8	9	-0,0
	<b>Urbana</b>	78	86	1,1
	<b>Rural</b>	35	30	-4,9
<b>Agricultura Familiar (agrícolas + pluriativas)</b>		4.415	4.585	1,3***
	<b>Metropolitana</b>	116	126	2,9
	<b>Urbana</b>	1.258	1.425	4,4***
	<b>Rural</b>	3.042	3.033	-0,0
<b>Assalariados (agrícolas + pluriativos)</b>		3.010	3.280	2,8***
	<b>Metropolitana</b>	93	88	-0,4
	<b>Urbana</b>	1.263	1.474	5,0**
	<b>Rural</b>	1.654	1.718	1,2
<b>Não Ocupadas</b>		6.680	7.371	4,0*
	<b>Metropolitana</b>	2.309	2.648	5,6**
	<b>Urbana</b>	3.633	3.952	3,4*
	<b>Rural</b>	738	771	2,4

Fonte: Tabulações especiais das PNADs. Projeto Rurbano.

\*\*\*, \*\*, \* significam respectivamente 5%, 10% e 20%.

NOTAS: a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do Estado de Tocantins;

Já entre as famílias não-ocupadas, as comparações com o comportamento em regiões metropolitanas e nas áreas urbanas, mostram que o fenômeno de crescimento deste tipo de família ainda persiste na sociedade brasileira como um todo, só que está estável entre as famílias com residência rural, segundo os dados das PNADs. Esse movimento é contrário ao dos anos 90, onde essas famílias cresceram rapidamente no meio rural, e deverá ser objeto de maiores estudos.

Esta relativa estabilidade da agricultura familiar nos anos 90 decorria de uma sucessão, ao longo da década anterior, de momentos adversos ao setor agrícola como um todo, e da reação a essas circunstâncias por parte dos diferentes segmentos produtivos da agricultura. Vale a pena registrar as observações de Nascimento (2005), ao analisar as diferenças regionais do País, o autor destacou os fatores impulsionadores / limitadores da pluriatividade nos anos recentes:

“Diante dessa realidade de uma agricultura dual entre agricultores viáveis e agricultores fadados a desaparecer com uma atividade agrícola que mais onera do que remunera, restam três alternativas possíveis para esse último grupo de agricultores. Primeira, a de permanecer marginalizado do processo, numa agricultura rudimentar, de subsistência, no máximo atendendo mercados locais diminutos, ou se tornar cada vez mais famílias pluriativas, em reação estratégica à sua realidade adversa (esse é o caso da região Nordeste). Segunda, abandonar a atividade agrícola pouco remuneradora, substituindo-a por outras atividades mais atrativas em outros setores da economia, tornando-se famílias não agrícolas (esse é o caso da região Sul, que possui uma rede urbana economicamente mais dinâmica e mais espalhada pela região, comparativamente à região Nordeste.... Terceira, tornar-se famílias de não ocupados, dependentes, em boa parte dos casos, de rendas sociais (via transferências governamentais).”

Já no período 2001-2004 observamos a continuidade da estabilidade do contingente de agricultores familiares residentes em áreas agropecuárias de regiões não metropolitanas, enquanto que crescem as famílias de assalariados agrícolas, especialmente os temporários, mas com residência urbana, sugerindo o mesmo movimento que ocorrera nos anos 80.

## 6. Considerações Finais

Tomando as famílias como unidade de análise, observa-se a continuidade da importância da pluriatividade entre as famílias rurais no Brasil, principalmente como fonte de rendimento complementar.

Estudos anteriores do Rurbano já apontavam para o crescimento da pluriatividade nas famílias da região Nordeste, e o crescimento das famílias inteiramente não-agrícolas no Sul do País. Entre as motivações desses novos arranjos familiares, o baixo rendimento obtido nas atividades agrícolas é apontado como relevante.

No início desta década, o grande destaque é a crescente urbanização das famílias ligadas à Agricultura Familiar e também dos Assalariados (agrícolas e pluriativos), enquanto que, o número de famílias com residência rural ficam estáveis entre 2001 a 2004.

Essa urbanização das famílias envolvidas com a agricultura, também é indicador da necessidade destas famílias de equipamentos urbanos, que vão além das políticas especificamente agrícolas, tal como educação, saúde, energia elétrica, lazer, entre tantas outras.

Em 2004, o IBGE também inovou incorporando na amostra da PNAD as populações das áreas rurais da Região Norte do País. Os resultados também revelaram uma presença importante de atividades não-agrícolas e da pluriatividade nesta população.

## 7. Referências Bibliográficas

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro: uma análise nacional e regional**. Jaguariúna, EMBRAPA-Meio Ambiente /IE-UNICAMP. (7 v.), 2000.

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CAMPANHOLA, C. *O fim do êxodo rural?* In: Encontro Nacional de Economia Política, 6, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2001. (CD ROM – Mesa 25: Transformações no campo brasileiro).

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. 2ªed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999. (Coleção Pesquisas, 1ª edição 1999).

GRAZIANO DA SILVA, J. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro.** Estudos Avançados, São Paulo. v.15, n.43, p.37-50, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. **Rural Nonfarm Employment and Incomes in Brazil: Patterns and Evolution.** World Development, Great Britain, v.29, n.3, p. 443-453, 2001.

NASCIMENTO, C.A. **Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas.** Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, 2005. 214 p. (Tese de Doutorado).

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade como estratégia de reprodução da agricultura familiar no Sul do Brasil.** Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n.16, p.164-184, 2001.

# Produção Familiar de Leite no Município de Unaí/ MG – Um Estudo de Caso

Gustavo de Vincenzo Valone<sup>1</sup>  
Mauro Estênio Façanha Pinheiro<sup>2</sup>  
Iara Guimarães Altafin<sup>3</sup>  
Adriana Calderan Gregolin<sup>4</sup>  
Flávio Borges Botelho Filho<sup>5</sup>

**Resumo:** A adoção de tanques coletivos de resfriamento de leite tem sido freqüente entre agricultores familiares de Unaí, em Minas Gerais, como forma de atender às exigências da legislação e de melhorar a inserção no mercado formal do produto. Ao lado do aumento da produção familiar de leite no município, que é uma importante bacia leiteira regional, aumentam as dificuldades resultantes de mudanças na regulamentação do setor. Este artigo se insere na discussão sobre as estratégias de permanência da produção familiar na atividade leiteira, analisando informações relativas ao custo de produção de unidades familiares de Unaí que vem sendo acompanhadas por equipe ligada à Universidade de Brasília.

## 1. Introdução

A atividade leiteira está entre as mais relevantes para a agricultura familiar, por razões que vão desde o baixo risco, a boa liquidez, com possibilidade de remuneração mensal, até seu potencial de envolvimento dos diversos membros da família e de combinação da produção de leite e carne. No entanto, as transformações do setor desde os anos de 1990 trouxeram incertezas sobre a possibilidade de permanência da produção familiar no mercado formal. A liberalização comercial, as desregulações e novas exigências quanto à qualidade do produto ampliaram as dificuldades históricas de qualificação dos agricultores, de pouca disponibilidade de tecnologias adequadas e de carência de assistência técnica. Como alternativas

1 Mestrando em Agronegócios pelo Programa de Pós-Graduação Multiinstitucional na Região Centro-Oeste, UFMT/UnB/UGO.

2 Mestrando em Agronegócios pelo Programa de Pós-Graduação Multiinstitucional na Região Centro-Oeste, UFMT/UnB/UGO.

3 Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília, professora FAV/UnB.

4 Mestre em Ciências Agrárias pela Universidade de Brasília.

5 Doutor em Economia pela Unicamp, professor FAV/UnB.

apontadas para fazer frente a esse contexto estão as formas de organização da produção e, entre elas, os tanques coletivos de resfriamento, cuja gestão é feita por associações de agricultores familiares. Esta tem sido uma opção adotada de forma ampla no município mineiro de Unaí.

Importante bacia leiteira da região noroeste do Estado de Minas Gerais, Unaí também se destaca em termos de concentração de projetos de reforma agrária. Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, o município é o primeiro do Estado, com 23 assentamentos, que reúnem cerca de 1.600 famílias. A disponibilidade de estrutura para a atividade leiteira na região e a experiência na produção de leite fizeram com que uma parcela significativa dos agricultores familiares investisse suas economias e os créditos da reforma agrária na atividade, tornando o leite um produto de grande importância na geração de renda nos assentamentos. No entanto, mesmo com as oportunidades em termos de inserção em uma bacia leiteira, de tradição familiar e de acesso à terra e ao crédito, os agricultores enfrentam muitas dificuldades resultantes das mudanças na regulamentação do setor, que impõem cada vez mais a necessidade de tecnificação e produção em escala como condições para a permanência na atividade. Mesmo com tantas limitações, observa-se a ampliação da produção familiar de leite em Unaí.

Este trabalho tem por objetivo contribuir para a compreensão do processo de reconversão espontânea em unidades familiares de Unaí, como estratégia de permanência na atividade leiteira, a partir da discussão de dados relativos ao custo de produção do leite em cinco de quinze unidades acompanhadas por equipe da Universidade de Brasília. Objetiva ainda fornecer informações que possam contribuir para com as atividades de apoio à produção familiar de leite na região. O trabalho começa com uma discussão sobre a importância do leite para a estruturação da produção familiar e uma síntese das transformações na produção leiteira no país, que têm causado impactos sobre a produção familiar. Traça um perfil do município de Unaí e da atividade leiteira na área. Na seqüência, apresenta a metodologia utilizada na pesquisa para, em seguida, apresentar e discutir os dados obtidos em campo.

Frente aos aspectos estudados, observa-se que o leite se mantém como uma atividade importante para a agricultura familiar, em especial

onde processos organizativos e ações coletivas, como a venda conjunta do produto são realizados. A opção pela atividade não se dá exclusivamente pela perspectiva da rentabilidade econômica, mas envolve outras dimensões, como a permanência da família no meio rural, a segurança e a integridade familiar.

## **2. Importância da produção leiteira e as transformações recentes**

A atividade leiteira, praticada em todo o território nacional, está presente em aproximadamente 1,8 milhões de propriedades rurais, das quais 80% são unidades familiares de produção. O segmento é considerado de grande potencial para a ocupação de mão-de-obra, pois para cada R\$ 5.081,00 vendidos de leite e derivados é gerado um posto de trabalho permanente (MARTINS, 2004). Estima-se que o setor envolva cerca de 3,6 milhões de pessoas, produzindo aproximadamente 25 bilhões de litros de leite por ano, provenientes de um dos maiores rebanhos do mundo. O leite ocupou em 2005 o quinto lugar em valor bruto da produção agropecuária brasileira (VBP), com R\$ 12,5 bilhões, superando arroz, suínos, café beneficiado e milho, sendo superado apenas por soja, carne bovina, frango e cana-de-açúcar, e atingiu um crescimento de 5,7% em relação ao ano de 2004. No período 1985-1995, o produto lácteo nacional registrou um aumento de 248% no setor produtivo e na indústria (IBGE, 1996).

Além da sua relevância na cesta de alimentos consumidos pela população e para a economia do país, o leite tem reconhecida importância para a agricultura familiar. A produção leiteira exerce papel histórico na estruturação das unidades familiares, não apenas pela capacidade de ocupação de mão-de-obra, mas principalmente pela oportunidade de ingressos monetários de curto prazo e pela possibilidade de diversificação de renda com a venda de animais, tendo o gado o papel de poupança para os pequenos agricultores. Em síntese, a atividade funciona como âncora na formação de renda e sustentação da agricultura familiar, por atuar como uma atividade central no sistema produtivo, “ajustada à disponibilidade de capital e de recursos naturais e à disponibilidade e às características de funcionamento do trabalho familiar, ou seja, uma atividade que proporciona garantia de continuidade ao sistema de produção e, por consequência, à família” (TESTA et al, 2003, p.15).

Também para o conjunto de Assentamentos de Reforma Agrária, nas diferentes regiões do país, o leite aparece como um elemento de produção importante (GUANZIROLI et al., 1998). Porém, são incertas as condições de permanência na atividade dos agricultores que investiram nela recursos próprios ou com créditos disponibilizados pelo programa de Reforma Agrária. Além do conjunto de dificuldades comuns à maioria dos assentamentos rurais, como a baixa qualificação dos agricultores para a produção leiteira, a pouca disponibilidade de tecnologias adequadas à realidade da agricultura familiar e as carências de assistência técnica, eles enfrentam ainda as mudanças no setor lácteo e a tendência de queda no preço do produto.

Como já amplamente discutido na literatura, o setor leiteiro vem passando por grandes transformações, determinadas pelo processo de reformas na economia do país, iniciado na década de 1990, com a liberalização comercial e as desregulamentações. Como ocorrido em outros setores da agricultura, o setor leiteiro viu-se, repentinamente e sem o devido preparo, submetido a uma intensificação da concorrência. Esse novo cenário de maior exposição comercial exigiu agilidade de ajustes, especialmente no que se refere à melhoria nos padrões de produção, qualidade e produtividade. O sistema agroindustrial do leite passou a se configurar como um ambiente altamente competitivo, exigindo dos seus agentes um novo desempenho, pela melhoria de suas práticas gerenciais, de seus índices de produtividade, pela reestruturação de sua capacidade produtiva, pelo desenho de novas formas de relação entre os diversos atores do segmento leiteiro, e, sobretudo, pelo controle e melhoria da qualidade do leite, que é condição indispensável para a modernização da cadeia produtiva (VILELA, GOMES E CALEGAR, 1998).

Nesse período, cooperativas e laticínios nacionais gradativamente foram sendo incorporados às empresas estrangeiras, que processam mais de 60% do leite produzido no país. Essa mudança gerou aumento na competitividade entre as empresas, desregulamentação econômica do setor, concentração e centralização de capitais e um intenso ritmo de mudanças no padrão tecnológico, com seleção e especialização em todos os segmentos da cadeia produtiva, afetando tanto produtores rurais quanto o segmento de processamento. Frente a esse cenário, novos investimentos na cadeia produtiva do leite se tornaram necessários para a sobrevivência

dos agricultores, principalmente no que se refere ao conhecimento. A participação das organizações dos agricultores nos fóruns de negociação foi dificultada em função do monopólio das empresas estrangeiras, colocando em risco a permanência, no mercado, de grande número de pequenas e médias indústrias. Esta situação contribuiu para a exclusão de mais de 107 mil pequenos produtores de leite integrados ao sistema, entre 1996 e 2001, somente considerando os produtores integrados nas oito maiores empresas do setor (CARVALHO JÚNIOR e DUARTE, 2003; CAMPOS et al., 2002, FETRAF SUL, 2003).

A política de bonificação ao produtor em função da quantidade de leite vendida e da qualidade microbiológica do leite, aplicada pelos compradores (laticínios, cooperativas e outros) tanto tem servido de estímulo ao aumento da produção, quanto de inibidor dessa expansão, tendo em vista os custos tecnológicos envolvidos. Para os agricultores familiares, como unidades isoladas, existem restrições financeiras para a incorporação de equipamentos, especialmente para resfriamento na propriedade, transporte a granel do produto e cumprimento da legislação sobre os indicadores de qualidade. Com isso, ampliaram-se os incentivos para a organização da comercialização coletiva do leite, atendendo à exigência de escala mínima de produção<sup>6</sup>. Esse processo reúne aspectos de reconversão espontânea onde “os agricultores, utilizando seus conhecimentos tecnológicos e organizacionais, reorganizam sua estrutura produtiva para alcançar integração efetiva nos mercados dinâmicos” Wilkinson (1999).

Tal processo pode ser observado de forma expressiva nos assentamentos rurais em Unaí. Nos últimos anos, houve um grande aumento do número de tanques de resfriamento nos assentamentos, com significativa parcela de tanques coletivos, geridos por associações de agricultores familiares. O latão, tradicionalmente usado na coleta e no transporte do leite, praticamente deixou de existir e, devido à legislação, não poderá mais servir para o transporte de leite comercial. Atualmente, os produtores familiares de leite da região têm incorporado o processo de granelização, o que tem representado novos custos, tem demandado especialização no processo de comercialização e implica em significativas mudanças sociais.

---

6 Para mais informações sobre essa questão ver: VILELA, 2004; GOMES, 1999; VALLE JÚNIOR, 2001; TESTA et al., 2003.

Para compreender as mudanças ocorridas nos sistemas de produção de leite nos assentamentos de Unaí, é importante a descrição das condições existentes no município, enquanto bacia leiteira, que formam o cenário no qual tais mudanças ocorrem.

### **3. Produção leiteira em Unaí/MG**

A região noroeste de Minas Gerais, onde está localizado o município de Unaí, é caracterizada como uma importante bacia leiteira regional, que reúne condições favoráveis à realização da atividade. A região concentra a produção de agricultores familiares, que têm na atividade do leite uma das principais fontes de renda para a família. No período de 1985-1996, a produção regional apresentou crescimento de 50%, enquanto em Unaí a produção de leite aumentou por quase dez vezes. No ano de 1970, o município produziu aproximadamente 7,5 milhões de litros de leite, saltando para 24.928 milhões em 1980, 40 milhões em 1990, chegando a 73 milhões em 2001.

Unaí possui uma população de aproximadamente 75.000 habitantes, com cerca de 29% vivendo na área rural. A região pertence ao domínio do clima tropical úmido, com precipitação média anual oscilando entre 1.200 e 1.400mm. As chuvas concentram-se no período de outubro a março, sendo o trimestre mais chuvoso de novembro a janeiro. A estação seca, com duração de 5 a 6 meses, coincide com os meses frios. A umidade relativa média varia de 60 a 70%. A temperatura média anual é de 24,4° C, com máxima média de 29,8° C e mínima média de 14,6° C.

A topografia do município oscila entre relevo plano (60%), ondulado (25%) e montanhoso (15%). As altitudes mais elevadas são registradas na Serra do Bebedouro (1.001 metros), localizada na parte oeste, enquanto as mais baixas, em torno de 521 metros, encontram-se na Foz do Rio Preto, que corta o município. Morfologicamente, a área se localiza no domínio dos Planaltos do São Francisco, da Depressão Sanfranciscana e das Cristas de Unaí. A região dos Planaltos do São Francisco se compõe de duas áreas distintas, sendo uma formada por chapadas, com altitudes entre 800 e 1.000 metros, e outra com chapadas com cotas de 600 a 800 metros.

Originalmente a região de Unaí contava com uma vegetação do tipo cerrado e campo cerrado. Atualmente, o cerrado encontra-se restrito

aos topos, sob forma de capoeiras ou matas secundárias. Na maior parte da região, a vegetação original foi substituída pelas pastagens e pela agricultura, que hoje predominam na paisagem. O avanço da grande agricultura monocultora, desde a década de 1970, tem gerado conseqüências ambientais e desequilíbrios que repercutem especificamente no desenvolvimento sustentável das pequenas propriedades familiares e na região como um todo.

Tendo em vista os tipos de solos e clima encontrados em Unaí, define-se que a região apresenta aptidões agrícolas diversas. Apesar da diversidade de alternativas de produção, a pecuária de leite constitui-se principal fonte de geração de renda para a maioria dos agricultores familiares do município, conforme constatado em estudo realizado por Heredia e outros (2001).

Em 1996, as unidades agrícolas com até 200 hectares correspondiam a cerca de 73% do total e ocupavam perto de 16% da área. Por sua vez, a concentração fundiária no estrato superior a 1000 hectares diminuiu, principalmente em função da implantação de assentamentos no município, com parcelamento de algumas grandes propriedades improdutivas.

Nas pequenas propriedades, de 10 a 200 ha, que ocupam apenas 16,1% da área total do município, é praticada uma agricultura diversificada, de baixo impacto ambiental, com destaque para a produção de leite, como principal fonte de renda dos agricultores. O gado leiteiro predominante é misto, sendo parte oriunda de cruzamento de zebu com holandês, em geral  $\frac{3}{4}$ , e o restante sendo classificado como de raça “indefinida”.

Do outro lado, existe no município uma agricultura tecnificada, voltada à produção de soja, milho, algodão e feijão, que se destaca nacionalmente pela produtividade. Esta agricultura é praticada nas chapadas, onde os agricultores mais capitalizados utilizam tecnologia moderna nas áreas mecanizáveis, produzindo em grande escala, sendo competitivos também na pecuária de corte e leite.

Para a captação e a comercialização de leite, o município conta com a Cooperativa Agropecuária de Unaí Ltda - Capul, grande receptora de leite por meio de contrato com a Itambé. A cooperativa foi criada em 1964, num contexto de expansão da fronteira agrícola no Planalto Central e de estabelecimento da nova Capital Federal. Atualmente vem atuando na área comercial, industrial e de prestação de serviços em diferentes áreas. Possui

aproximadamente 2 mil e quinhentos produtores de leite cooperados, em sua maioria pequenos produtores; associações leiteiras, formadas por grupos de pequenos agricultores; e cerca de 20% de médios e grandes produtores individuais, responsáveis por 75% do leite entregue à cooperativa.

Em termos de representação política e organizativa, os agricultores familiares tradicionais e da reforma agrária, trabalhadores rurais aposentados e bóias-frias contam com o Sindicato dos Trabalhadores de Unaí – STR, criado em 1981, que em 2003 contava com cerca de 7.000 sindicalizados. Sua maior preocupação, segundo registros, é garantir a ocupação do trabalhador, apoiando na elaboração dos contratos de trabalho de cerca de 3.000 trabalhadores que chegam ao município na época da safra (SEBRAE/MG, 1999).

Existe ainda o Sindicato Rural – SR, criado em 1959 com o nome de Associação Rural de Unaí, que representa os grandes agricultores. Em setembro de 1999 eram 1.703 associados, com cerca de 400 sindicalizados ativos.

Foi criado em 1999 o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, atualmente desativado. As reivindicações setoriais, como a procura de créditos e assistência técnica, por exemplo, são encaminhadas pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais, Sindicato Rural e as associações comunitárias.

O município conta ainda com a Escola Estadual Juvêncio Martins Ferreira – Escola Agrícola de Unaí, que desempenha importante papel na consolidação do pólo de desenvolvimento territorial da região do noroeste mineiro, sendo parceira de diferentes instituições e em projetos. Em parceria com a Universidade de Brasília e com a Embrapa Cerrados, a Escola Agrícola realizou um curso técnico em regime de alternância para jovens assentados em projetos de reforma agrária. Parte dos alunos desse curso integra a equipe da pesquisa de que trata o presente artigo, cuja participação será detalha no item a seguir, que trata da metodologia utilizada no estudo.

Assim, os atores sociais, os dispositivos tecnológicos, as políticas públicas, o mercado e o contexto em que estão inseridos os agricultores familiares reúnem os elementos necessários para a compreensão do processo de mudança analisado.

#### 4. Metodologia

Este trabalho consiste em um estudo de caso múltiplo, que apresenta a discussão dos dados coletados em cinco unidades familiares de produção, localizadas em quatro assentamentos de reforma agrária de Unaí/MG. Trata-se de uma análise preliminar, realizada em parte de uma amostra do tipo intencional não probabilística constituída por 15 unidades familiares acompanhadas, que integram o “Projeto de Apoio aos produtores familiares de leite dos assentamentos de Unaí/MG”, coordenado pela Universidade de Brasília, financiado pelo CNPq e com a parceria da EMBRAPA Cerrados, Emater/MG, Escola Agrícola e STR de Unaí/MG, sendo também objeto de pesquisa de um aluno de mestrado em Agronegócios da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UnB. O período total de coleta de dados previsto no referido projeto será de doze meses, de outubro de 2005 a setembro de 2006. No entanto, para o presente trabalho, foram considerados os dados coletados nos primeiros quatro meses, ou seja, entre os meses de outubro de 2005 a janeiro de 2006.

Como instrumentos de coleta de dados foram utilizadas planilhas preenchidas pelos produtores, sob a orientação da equipe do projeto, que é composta de professores, alunos da graduação em Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), estudantes do colégio Agrícola de Unaí e estudantes do Mestrado em Agronegócio da UnB.

Foram coletados dados primários acerca de aspectos econômicos e de produção. Os dados, coletados mensalmente, são referentes ao fluxo de caixa global (todas as receitas e despesas dos agricultores), quantidade de leite produzida, consumo de leite pelo agricultor, inventário de benfeitorias, máquinas e equipamentos, animais de produção e serviço, e terras. Também foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, buscando levantar a trajetória da família, suas estratégias, insatisfações e perspectivas futuras.

É importante ressaltar que a definição da planilha se deu de forma participativa, ou seja, partiu das anotações diárias feitas pelos próprios produtores e foi sendo elaborada em discussões com os mesmos. Durante aproximadamente três meses, as propriedades foram visitadas com o propósito de se discutir os dados de despesas e receitas anotados pelos agricultores, buscando-se sanar erros e capacitar todo o grupo, e só então foi iniciado o período de coleta de dados considerado na pesquisa. Juntamente

com a planilha de coleta de dados de fluxo de caixa foi desenvolvido um *check list* com todas as possíveis despesas relativas à produção de leite, bem como aos gastos pessoais ou relativos a outras produções.

A decisão pelo estudo do custo de produção decorre do interesse da pesquisa em gerar informações gerenciais que fortaleçam o processo de tomada de decisão pelos agricultores familiares. O propósito é o de adaptar para a realidade da agricultura familiar instrumentos de gestão utilizados pelas empresas.

A partir da planilha de fluxo de caixa, foram separadas as receitas e as despesas referentes à produção de leite. Com relação à receita obtida pela venda de leite, foi contabilizada a quantidade de leite vendida, e a razão da receita total de leite e a quantidade entregue à cooperativa, tem-se o preço médio de venda. As despesas referentes à atividade leiteira foram separadas em variáveis de importância para a análise do custo, como: ração concentrada, volumosos, medicamentos, sal mineral, ferramentas e utensílios, dentre outras.

Com os dados de despesas separados foram elaboradas planilhas de custo de produção para cada agricultor acompanhado, permitindo avaliações econômicas de cada um individualmente. Neste trabalho foram usados apenas os dados consolidados dos cinco produtores em alguns indicadores selecionados, conforma será apresentado adiante.

No estudo foi utilizada a definição que considera custo a soma dos valores de todos os serviços produtivos dos fatores aplicados na produção de uma utilidade, sendo esse valor global equivalente ao sacrifício monetário total da firma que a produz (MATSUNAGA, 1976).

Foi utilizado o critério de rateio tanto para o inventário, quanto para a análise do custo. O rateio é a avaliação proporcional do capital circulante ou do capital fixo para a atividade analisada. Se um barracão é utilizado tanto para armazenar a ração dos bovinos de leite como os de corte, deve-se estabelecer um critério de rateio para a avaliação desse bem. O mesmo serve para as despesas que se referem às duas atividades. Como exemplo tem-se a energia elétrica, que pode ser utilizada para a atividade leiteira ou para outra atividade agrícola. O critério de rateio utilizado nesta pesquisa foi o da participação na geração da renda global, em percentual, ou seja, se

para um dado produtor o leite representa 80% de sua renda global, os itens sujeitos a rateio terão 80% de seu montante contabilizados para a atividade do leite.

O Custo Operacional Efetivo (COEf) é elaborado com os dados de desembolso referente à atividade em questão, onde entram os itens gastos diretamente na atividade. Gastos referentes ao investimento na propriedade, sejam eles em animais, benfeitorias, máquinas e equipamentos ou terras, não entram nessa primeira análise.

Os dados de inventário serviram para se fazer a avaliação de capital fixo, cuja definição utilizada considera capital fixo como um bem de produção duradouro, estável e capaz de prestar sua cooperação em vários atos produtivos. A terra e os melhoramentos de efeito prolongado nela introduzidos, sejam edificações, plantações de culturas permanentes, máquinas, implementos, equipamentos elétricos e gados bovino e equino são alguns exemplos.

Também foram coletados dados acerca do consumo do leite cru produzido pela família, bem como aquele utilizado para fazer queijo, doce ou outros derivados, desde que fossem destinados ao consumo familiar. Já a produção de derivados voltada ao mercado foi contabilizada como receita da unidade familiar.

## **5. Resultados e Discussão**

Os lotes acompanhados estão localizados nos assentamentos Brejinho, Rural Minas, Campo Verde e Boa União. Todos os cinco produtores estudados comercializam o leite por meio de associações inscritas junto à Capul. Em seus respectivos assentamentos, os agricultores integram grupos que adquiriram coletivamente tanques de resfriamento, onde o leite é coletado e posteriormente recolhido pelo caminhão da cooperativa. Nas unidades dos produtores 1, 2, 3 e 4, predomina o gado da raça girolanda, e na do produtor 5 predomina o gado mestiço. Todos os cinco agricultores fazem duas ordenhas diárias. Nas unidades 3, 4 e 5 são feitas lavouras de mandioca, milho, cana e arroz. Nas demais, tais cultivos são inexistentes ou irrelevantes. Apenas os agricultores 1 e 5 fazem inseminação artificial. As unidades pesquisadas não são assistidas por serviços de assistência técnica,

sendo que o produtor 2 dispõe agora de orientação de seus dois filhos que concluíram curso técnico em agropecuária.

Quatro famílias são beneficiárias de programas sociais (Bolsa-Família: produtores 2 e 4; e Vale-Gás, produtores 3 e 5). O produtor 1 e sua esposa são aposentados, recebendo um salário mínimo cada. As famílias 2 e 3 contam com ajudas de custo por trabalho que realizam na associação ou na gestão do tanque coletivo. O produtor 3 recebe aluguel de uma casa localizada em Unaí.

Em todas as unidades pesquisadas, a maior parte da renda agrícola é formada pela renda proveniente da atividade leiteira, conforme apresentado na tabela 1.

<b>Produtores</b>	<b>Part. Leite/ Renda Global</b>	<b>Part. Leite/ Renda Agrícola</b>	<b>Renda Animais/ Part. Leite</b>	<b>Renda Agrícola/ Renda Global</b>
PRODUTOR 1	47,10	100,00	0,00	47,10
PRODUTOR 2	36,30	100,00	0,00	36,30
PRODUTOR 3	68,70	84,60	9,60	80,40
PRODUTOR 4	10,70	84,20	0,00	11,30
PRODUTOR 5	73,80	77,60	12,80	95,00

A renda agrícola é formada pelos valores auferidos com a venda dos produtos obtidos a partir das atividades agrícolas realizadas no lote (leite, gado, frango, farinha, milho, ovos, entre outros). Já a renda global é o somatório da renda agrícola com as demais rendas da família (aposentadorias, benefícios sociais, salários, aluguéis, entre outros). Conforme já mencionado, o leite tem papel relevante na composição da renda agrícola em todas as unidades estudadas, sendo a única renda agrícola dos produtores 1 e 2.

A venda de gado aparece como renda apenas para os produtores 3 e 5, inclusive com participação representativa na receita total do leite. Vale a ressalva de que a presente análise é ainda preliminar e o período estudado (quatro meses) é insuficiente para conclusão acerca da participação da venda de gado no conjunto de unidades estudadas. Esse aspecto será reexaminado ao final do período de coleta de dados (doze meses). Destaca-se o fato de que, na agricultura familiar, os animais criados a pasto têm o importante papel de serem a poupança da família. Ressalta-se ainda que, no sistema

familiar, a produção de leite é feita de forma conjunta com a produção de carne (venda de animais). Essa especificidade implica em considerar dois tipos de custo: o custo do leite e o custo da atividade leiteira. Para o cálculo do custo de produção do leite, quanto mais animais forem vendidos, menor será o custo; quanto menos animais forem vendidos, maior será o custo.

Observa-se que as rendas não-agrícolas dos produtores 1, 2 e 4 representam mais da metade de suas rendas globais. No caso do produtor 1, as aposentadorias dele e de sua esposa representam o total da renda não-agrícola, tendo importância relevante na manutenção da família, composta por cinco membros.

No caso dos produtores 2 e 4, a predominância da renda não-agrícola se deve ao acesso que ambos tiveram a financiamentos e a aplicação ainda parcial dos recursos recebidos, no período estudado. Tais financiamentos foram tratados como receitas no fluxo de caixa pelo fato de estarem, no momento, sendo assim usadas pelos agricultores, ou seja, a parte ainda não investida é um recurso que o agricultor vem lançando mão para cobrir despesas de curto prazo. Porém, deve-se ter em conta que, em médio prazo, representarão despesas, pois são dívidas que o agricultor deverá saldar. Além do que, esse procedimento indica um desvio das finalidades do crédito. O detalhamento dessa situação é relevante para evitar que a leitura dos dados da tabela conduza à conclusão equivocada de que os dois produtores possam ter como estratégia de geração de renda a realização de atividades não-agrícolas. Pelo contrário, os dois casos representam investimentos no lote, na atividade leiteira.

No que diz respeito à composição das receitas e despesas, os produtores 1, 2 e 4 têm uma situação positiva, apresentando a receita superior à despesa, entre 9%, 7% e 11%, respectivamente. Os produtores 3 e 5 apresentam situação negativa, pois suas receitas correspondem a apenas 91,0 % e 41,2% do montante de suas despesas (Tabela 2). Dito de outra forma, as despesas desses dois produtores excedem às suas receitas em torno de 9% e 59%, respectivamente.

<b>Tabela 2 – Rentabilidades (%)</b>				
<b>Produtores</b>	<b>Receitas/ Despesas</b>	<b>Receitas (Leite)/ Despesas (Leite)</b>	<b>Gasto familiar/ Receitas totais</b>	<b>Receita (Leite) / Gasto familiar +Despesas Leite</b>
PRODUTOR 1	109,30	207,70	30,40	88,80
PRODUTOR 2	107,00	229,90	14,00	122,00
PRODUTOR 3	91,00	212,70	33,40	109,40
PRODUTOR 4	110,80	150,10	12,70	54,10
PRODUTOR 5	41,20	196,20	81,10	68,10

Obs.: Como o agricultor familiar não recebe propriamente um salário, o termo gasto familiar aqui representa uma medida de remuneração que é composta pelas despesas desse agricultor com: compras de alimentos para sua família, despesas com filhos, remédios, médicos ou dentistas, gás de cozinha, 50% da energia elétrica (como forma de rateio global para todos os produtores estudados), passagens de ônibus e alimentação na cidade.

Quando se faz o mesmo tipo de análise apenas para o leite, ou seja, receitas e despesas diretamente relacionadas ao leite, todos os produtores apresentam situação positiva. Neste quesito, o produtor 2 é o que apresenta situação mais favorável, pois sua receita está em torno de 130% superior à sua despesa com leite.

Por se tratar de uma análise preliminar, vale ressaltar que os investimentos feitos na produção de volumosos, que serão utilizados na seca de 2006, não entraram nesta avaliação.

No tocante ao montante da receita utilizada pelo produtor para suas despesas pessoais (casa, saúde e lazer, dentre outras), o produtor 5 é o que destina maior parte de sua receita para estes fins, em torno de 81%, seguido, em ordem decrescente, pelos produtores 3, 1, 2 e 4, cujo comprometimento da receita gira em torno de 33%, 30%, 14% e 13%, respectivamente. Os produtores 3 e 5 foram os que apresentaram receita mais dependente da atividade leiteira. Enquanto para esses produtores a renda originada da venda de leite respondeu por aproximadamente 69% e 74% (Tabela 1) da receita total, respectivamente, as receitas dos produtores 1, 2 e 4 responderam por apenas 48%, 36% e 11%, aproximadamente.

No que se refere à capacidade da produção de leite cobrir seus custos de produção e as necessidades pessoais do produtor, apenas os produtores 2 e 3 encontram-se em situação favorável. Seus custos de produção e suas necessidades são cobertos com folga de aproximadamente 22% e 10%, respectivamente. Os demais produtores (1, 4 e 5) têm sua receita limitada em torno de 89%, 54% e 68% do montante de recursos necessários para cobrir os custos de produção e suas despesas pessoais. Seguindo a lógica puramente econômica, a atividade não seria viável para esses três últimos produtores, pois suas receitas não seriam suficientes para cobrir suas despesas. Porém, a atividade leiteira desempenha outros papéis para a agricultura familiar, que vão além da obtenção de resultados econômicos como o lucro.

Nas entrevistas, os agricultores apontam como vantagens da atividade o baixo risco e a boa liquidez. Observa-se também a ênfase na possibilidade de remuneração mensal, o que evita a necessidade de dispersão de parte do trabalho da família na época seca, como é comum quando a unidade, por exemplo, é voltada à produção de grãos. Também é destacado o fato de que a produção de leite permite o envolvimento dos diversos membros da família. Assim, mesmo com a percepção da baixa rentabilidade, os agricultores manifestam seu interesse em permanecer e mesmo ampliar a atividade, relacionando suas vantagens com a possibilidade de manutenção da integridade da família. Um dos produtores aponta como ganho com a produção leiteira o fato de poder trabalhar com seu filho e avalia que se o jovem estivesse morando na cidade, “talvez já estivesse ‘emanado’, fazendo coisa errada. O filho criado na roça é mais amoroso”, completa.

Portanto, observa-se que os produtores familiares estudados combinam diferentes prioridades, entre as quais a segurança e a integridade da família. O que não significa, de forma alguma, que não busquem eficiência e lucratividade na atividade. Pelo contrário, os dados reunidos na Tabela 3 demonstram que os produtores têm sua estratégia de produção voltada para o mercado.

**Tabela 3 – Produção e consumo de leite**

Produtores	Leite consumido/mês (l)	Leite consumo/Produção (%)	Total de Leite Produzido/mês (l)	Média diária de produção (l)	Média diária de consumo (l)
PRODUTOR 1	69,00	4,38	1.576,25	50,54	2,30
PRODUTOR 2	33,75	0,92	3.686,25	122,88	1,13
PRODUTOR 3	12,50	0,84	1.483,25	49,44	0,42
PRODUTOR 4	44,25	2,79	1.584,75	52,83	1,48
PRODUTOR 5	14,50	1,16	1.250,00	41,67	0,48

Como se observa, a quantidade de leite destinada ao autoconsumo é muito baixa, em média apenas 2% do volume total do leite produzido. O produtor 2 é o que apresenta maior volume de produção, 3.686,25 l/mês, superior em 150,16 à média do volume de produção dos outros quatro produtores. Contudo, a média de produção diária do conjunto ainda é muito baixa, em torno de 63 litros. Acredita-se que o melhor desempenho do produtor 2 em relação aos demais se dê não apenas por ter mais vacas em lactação, mas também como consequência de melhores práticas de manejo. Diferentemente dos demais produtores, que fornecem concentrado apenas às vacas em lactação ou próximo a parir, aquele produtor inicia os cuidados com as bezerras já no segundo mês de vida, ocasião na qual começam a receber ração. Segundo Campos (2004), a fase de cria vem sendo negligenciada pelos produtores, a despeito de ser nessa fase que começa a se garantir o potencial produtivo do plantel. No entanto, ao longo da pesquisa, questões dessa natureza serão melhor investigadas.

Comparando a produtividade desses produtores com a produtividade média nacional, de 3,58 l/vaca/dia, no período de 1995/1996<sup>7</sup>, não há assimetrias tão significativas. No entanto, fazendo essa comparação com países como Estados Unidos, Nova Zelândia e Argentina, cujas médias de produtividade diária por vaca são de 24,33 l, 10,07 l e 11,10 l, respectivamente, percebe-se, claramente, o quanto precisa ser feito para elevar a produtividade desses produtores.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.cnpqi.embrapa.br/producao/dados2002/producao/2.19.htm>. Acesso em: 28/03/06.

<b>Tabela 4 – Resultados econômicos</b>					
<b>Produtores</b>	<b>COEf / l (R\$)</b>	<b>CMe / l (R\$)</b>	<b>Preço médio de venda do leite (R\$)</b>	<b>Margem Bruta (R\$)</b>	<b>Rentabilidade (%)</b>
PRODUTOR 1	0,17	0,171	0,35	1.107,97	107,48
PRODUTOR 2	0,19	0,196	0,45	3.717,50	129,94
PRODUTOR 3	0,21	0,192	0,40	1.166,88	94,11
PRODUTOR 4	0,24	0,249	0,37	712,51	50,26
PRODUTOR 5	0,20	0,176	0,34	710,14	71,14

Observando a Tabela 4, constata-se que o produtor 2 é aquele que obtém melhor rentabilidade frente aos demais, 129,9%. É também o produtor que consegue melhor preço médio pelo litro de leite vendido – R\$ 0,45 –, cobrindo com facilidade seu COEf/l de R\$ 0,196, refletindo na margem bruta de R\$ 3.717,50. Enquanto isso, o produtor 5 – menor escala de produção –, apresenta a segunda menor taxa de rentabilidade, 71,1%, e o menor preço médio recebido por litro, apenas R\$ 0,346.

Os cinco produtores recebem um preço médio por litro suficiente para cobrir o Custo Operacional Efetivo. Os produtores 4 e 5 apresentam situação menos favorável. Suas rentabilidades giram em torno de 50% e 71%, respectivamente.

Os produtores não apresentam diferenças significativas nos seus custos de produção. O COEf médio é de R\$ 0,2058/l, e o Custo Médio é de R\$ 0,1968/L. Já quanto ao preço médio recebido por litro de leite produzido, os produtores com maior volume de produção estão recebendo um valor maior por litro. No que se refere à qualidade do leite, que também influencia na determinação do preço do produto, a situação na área estudada é de indefinição. Segundo os produtores pesquisados, as associações investiram na orientação para a melhoria da qualidade, desde o anúncio de que a Capul faria a valorização do produto de acordo com a qualidade do mesmo. No entanto, os relatos mostram que esta decisão ainda não foi adotada na prática de forma sistemática.

Na região estudada, pode ser observado que o processo para a obtenção de melhoria da qualidade do leite no sistema familiar de produção requer importantes investimentos, principalmente em termos de capacitação da mão-de-obra e de tempo dedicado à atividade. Os principais fatores de

contaminação do leite e a conseqüente redução da qualidade estão presentes no processo de ordenha e no armazenamento do produto para transporte até o tanque de resfriamento. Para melhorar a higiene da ordenha, dos latões e de outros instrumentos usados pelo produtor, dentro da realidade observada entre os agricultores familiares estudados em Unaí, é essencial que todos os que lidam na atividade tenham o conhecimento sobre as formas de contaminação do leite e, a partir disso, procedam a necessária mudança de hábitos no processo de ordenha, o que pode representar aumento do tempo dedicado à atividade, fator relevante para a agricultura familiar. Apesar de a questão da qualidade do leite ser fundamental para a competitividade dos produtores, no grupo estudado não se verifica a consolidação em termos de retorno pelo esforço e investimentos feitos. Verifica-se o domínio da Capul sobre a decisão em termos do preço a ser pago por litro a cada produtor, sem que haja clareza sobre os critérios adotados. Além das discordâncias em termos das análises feitas, também são apontados pelos produtores cobranças indevidas de impostos e mudanças de regras sem prévia discussão, como a remuneração melhor para matrículas individuais na cooperativa. Esses são exemplos da pressão para baixo nos preços pago pela agroindústria ao produtor familiar. Mostram ainda as limitadas possibilidades de articulação entre as agroindústrias e a agricultura familiar, em condições favoráveis a esta última.

Em termos de balanço patrimonial, foram feitas duas avaliações: a primeira (Tabela 5) incluindo a terra e a segunda (Tabela 6) sem avaliar a terra. Essa separação se deve ao fato de que as unidades estudadas ainda não dispõem da escritura definitiva da terra, não tendo sobre ela o poder de venda.

<b>Tabela 5 - Balanço Patrimonial (%)</b>					
<b>Produtores</b>	<b>Máquinas e Equipamentos</b>	<b>Benfeitorias</b>	<b>Animais de Produção e Serviço</b>	<b>Terras</b>	<b>Capital Circulante</b>
PRODUTOR 1	12,60	14,18	22,21	48,63	2,37
PRODUTOR 2	7,58	10,91	20,18	58,77	2,56
PRODUTOR 3	11,58	14,83	31,29	40,15	2,14
PRODUTOR 4	1,93	25,95	35,14	34,64	2,33
PRODUTOR 5	5,33	15,33	28,91	47,02	3,41

Ao se avaliar o balanço patrimonial dos agricultores incluindo-se a terra (tabela 5), percebe-se que o investimento em ativos denominados capital circulante é padrão para todos, variando entre 2% e 3% do total de investimentos na atividade leiteira. Animais de produção e serviço também são considerados ativos imobilizados na atividade, variando entre 20 e 35% do total de capital imobilizado na atividade. Isso quer dizer que se forem somados os valores totais investidos em ativos, não representam 40% do patrimônio agropecuário bruto (PAB). Considera-se que, quanto maior for o investimento em animais de produção e serviço, desde que proporcional à produção e capital circulante, melhor para a atividade. Uma das razões é que o valor investido em terras varia de 35% a 59% do PAB. Ao avaliar a tabela 5, os valores investidos em máquinas e equipamentos somados representam de 18% a 27% do PAB. Conclui-se que o valor investido em terras é o único gargalo do valor de passivos, ilustrando como a falta de acesso estável à terra impede a viabilidade da agricultura familiar.

**Tabela 6 – Balanço Patrimonial - sem Terras (%)**

<b>Produtores</b>	<b>Máquinas e Equipamentos</b>	<b>Benfeitorias</b>	<b>Animais de Produção e Serviço</b>	<b>Capital Circulante</b>
PRODUTOR 1	24,53	27,61	43,24	4,62
PRODUTOR 2	18,39	26,45	48,94	6,21
PRODUTOR 3	19,35	24,79	52,28	3,58
PRODUTOR 4	2,96	39,71	53,76	3,57
PRODUTOR 5	10,07	28,94	54,56	6,43

Quando se avalia o patrimônio agropecuário bruto sem incluir o valor de terras (tabela 6), percebe-se que o valor investido em capital circulante passa a apresentar uma proporção maior do que a avaliação anterior (tabela 5), variando de 3 a 6%. E que o valor investido em animais de produção e serviço passa a representar de 43 a 55% e que se somado ao capital circulante, os dois passam a representar entre 48 e 61% do PAB. Esse número passa a ser muito mais vantajoso se comparado com o valor anterior que não chegava a 40%,

Os produtores no geral estão com capitais bem distribuídos quando analisados todos os montantes investidos, com exceção do valor investido em capital circulante. O valor baixo desse item reflete diretamente no poder do agricultor familiar frente às oportunidades de aquisição mais favorável de

insumos. Os dados demonstram que a compra de insumo com o objetivo de estocagem, para uso em época mais favorável, não é feita pelos agricultores familiares estudados.

Como problema comum a todos pode ser observado o pouco valor investido em capital circulante, o que permite pouca manobra no intuito de aproveitamento de preços baixos para compras, ou mesmo a utilização em maiores quantidades de insumos que eventualmente estejam baratos.

<b>Tabela 7 – Consumo e custo de ração</b>					
<b>Produtores</b>	<b>Custo ração/ litro de leite (R\$)</b>	<b>Custo ração/ litro de leite (%)</b>	<b>Custo ração/ receita (%)</b>	<b>Consumo ração/dia (Kg)</b>	<b>Consumo Ração/3 L (Kg)</b>
PRODUTOR 1	0,08	48,20	23,21	6,54	0,39
PRODUTOR 2	0,14	71,37	31,04	12,02	0,29
PRODUTOR 3	0,07	32,67	16,83	5,56	0,34
PRODUTOR 4	0,15	61,53	40,98	11,96	0,68
PRODUTOR 5	0,04	20,90	12,21	8,91	0,65

Com relação ao valor gasto com ração concentrada (Tabela 7), observa-se, como tendência, que os produtores que possuem o menor custo por litro (tabela 4) são também os que gastam menos com ração por litro de leite produzido. Nesse exemplo, temos os produtores 1, 3 e 5, representando um gasto médio de menos de 50% do gasto com ração por litro de leite dos outros produtores. Esse mesmo dado reflete na porcentagem do custo que a ração representa da receita.

Ao se comparar o equivalente em quilos de ração gastos por dia (tabela 7) e a quantidade diária de leite produzido (tabela 3), percebe-se que os gastos têm sido aquém do nível técnico-econômico ideal, que é de 1 quilo de ração concentrada para cada 3 litros de leite produzido (ver última coluna da Tabela 7).

Os produtores 3 e 5 são os únicos que correspondem ao ideal técnico-econômico da porcentagem do gasto com ração em função do custo, que é de aproximadamente 30%. Os demais estão gastando muito. Por outro lado, ao se avaliar a quantidade de ração por litro produzido, o ideal técnico-econômico é que se gaste 1 quilo de ração para cada 3 litros de leite e todos estão com gastos aquém do ideal. Isso quer dizer que, mesmo os que apresentam uma participação no custo acima do ideal, estão abaixo

da margem de gasto. Isso se explica pelo baixo custo em si, quando o valor da ração passa a ter uma representação maior.

<b>Tabela 8 – Trabalho na atividade leiteira e gasto familiar</b>				
<b>Produtores</b>	<b>Pessoas na produção de leite (n°)</b>	<b>Pessoas residentes na casa (n°)</b>	<b>Gasto familiar/mês (R\$)</b>	<b>Gasto por residente na casa (R\$)</b>
PRODUTOR 1	1	5	344,30	68,86
PRODUTOR 2	2	5	633,00	126,61
PRODUTOR 3	1	2	292,50	146,25
PRODUTOR 4	2,5	4	629,90	157,48
PRODUTOR 5	2	3	469,30	156,43

Ao analisar a tabela 8, constata-se que a média mensal do gasto familiar das unidades estudadas é de R\$ 473,80, representando mais do que 1,5 vez o valor do salário mínimo vigente no período da análise. Ao se estabelecer o valor de 150% do salário mínimo, apenas dois produtores apresentam gastos menores (Produtores 1 e 3). Neste levantamento foram considerados apenas os gastos monetários efetuados. Porém, para a análise do conjunto de bens consumidos pela família, é necessário incluir os demais itens produzidos e consumidos na unidade, ou seja, aqueles voltados ao autoconsumo. Alimentos como arroz, feijão, mandioca, farinha de mandioca, ovos, frango, hortaliças, frutas, doces, entre outros, são produzidos e consumidos nos assentamentos, com participação importante na segurança alimentar da família. Tendo como hipótese que a disponibilidade monetária se equivale ao gasto realizado nas unidades estudadas, constata-se que os valores estariam aquém das necessidades, caso as famílias fossem moradoras de centros urbanos, onde não dispõem dos alimentos produzidos e consumidos, além de ter outras despesas, como transporte e moradia.

Com relação ao gasto por membro da família, os valores verificados estão em torno de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo vigente no período por pessoa, à exceção do Produtor 1. Observa-se que os maiores gastos estão nas unidades onde mais de 60% das pessoas que vivem na propriedade trabalham na atividade leiteira (Produtores 4 e 5). E o menor gasto ocorre onde há o menor nível de envolvimento na atividade leiteira (Produtor 1). Considerando os gastos monetários e não monetários, as famílias estudadas apresentam um consumo superior à média nacional, segundo dados do IBGE.

## 6. Conclusão

O estudo mostra que o leite mantém seu papel de atividade estruturante nas propriedades dos agricultores familiares. A atividade é considerada pelos produtores como de baixo risco e de boa liquidez, com possibilidade de remuneração mensal e envolvimento dos diversos membros da família. Em termos de desempenho econômico, em todos os casos a receita obtida com a venda de leite cobre os gastos da produção. Mas quando os gastos pessoais são incluídos, apenas dois dos cinco produtores apresentam situação positiva. Ou seja, embora a receita do leite seja suficiente para cobrir seus custos de produção, não o é para cobrir suas necessidades de manutenção da família. O equilíbrio se dá com outras atividades agrícolas, serviços prestados e benefícios sociais e previdenciários.

Os cinco produtores recebem um preço médio por litro suficiente para cobrir o custo operacional efetivo, sendo que o melhor preço médio recebido por litro de leite é determinado pelo maior volume de produção. Quanto ao pagamento pela qualidade, os avanços ainda são pequenos entre os produtores estudados, verificando-se também que o processo decisório é pouco transparente e usado como forma de pressão para baixo no preço pago pela agroindústria ao produtor familiar.

No entanto, organizados em associação para a coleta do leite em tanques coletivos e credenciados de forma conjunta na cooperativa, os agricultores familiares têm maior facilidade para acessar o mercado, tanto no que se refere à venda do leite quanto para a aquisição dos insumos necessários à atividade leiteira e outras desenvolvidas na propriedade. A adoção do sistema de comercialização coletiva diminui os custos de produção, pois viabiliza a aquisição de produtos/insumos a um custo menor e oportuniza que atendam a exigência de colocar o produto em tanques de resfriamento, o que individualmente não seria possível em função do custo dos tanques frente ao volume produzido.

Em termos de participação na gestão da cooperativa, há um distanciamento entre aqueles que produzem e aqueles que comercializam. Os pequenos produtores de leite não participam das discussões e decisões, tomando conhecimento de novos descontos, taxas ou mudança no valor pago por litro apenas quando recebem as faturas mensais. Foi observada a inexistência de organização dos agricultores familiares, para que possam

intervir no chamado sistema de comercialização, o que os deixa à margem das decisões e com menores possibilidades de ganhos.

Apesar de apontarem a baixa rentabilidade da atividade, os produtores afirmam que continuarão produzindo leite por ser uma atividade que apresenta menores riscos. Vale ressaltar que todos os agricultores estudados ressaltam a inviabilidade de sobrevivência fora do meio rural, principalmente devido à falta de segurança nas cidades, especialmente para os filhos. Todos os entrevistados são de origem rural, a maioria passou parte de suas vidas na cidade e hoje aponta melhorias de qualidade de vida após a volta ao campo, como agricultores assentados em um projeto de reforma agrária.

Os produtores ainda trabalham em um sistema em que predomina uma maior rusticidade do gado, apesar de se verificar nas propriedades a presença de animais com melhor carga genética para a produção de leite e o início do uso de inseminação artificial. Um dos gargalos apontados para a melhoria no sistema de produção adotado é a falta de orientação técnica. Não foram verificados serviços de assistência técnica atuando nos assentamentos rurais pesquisados, sendo que os produtores indicam ter recebido orientação apenas no período de elaboração de projetos de crédito. Todos afirmam que não contaram com apoio técnico para a implantação dos projetos ou para atividades que não contam com financiamento oficial.

Se por um lado o desempenho na atividade leiteira mostra aspectos a serem melhorados e carências a serem supridas, por outro demonstra avanços e potencialidades a serem exploradas. As médias de consumo verificadas nas unidades estudadas, considerando-se gastos monetários e produtos de auto-consumo, confirmam a capacidade de geração de renda dos assentamentos, além de outras vantagens apontadas pelos produtores, como a segurança da família e a garantia de ocupação produtiva para os filhos. Tal capacidade seria ainda mais potencializada na medida em que os agricultores familiares estivessem mais organizados, tanto para buscarem alternativas de melhor inserção no mercado como para atuarem de forma propositiva na construção políticas públicas efetivas, especialmente no que se refere à orientação técnica e geração de tecnologia adaptada às suas necessidades e realidades.

## 7. Referências bibliográficas

CAMPOS, A. de; LUBECK, G. M.; LESAMA, M. F.; SOUZA, R. P. de. *Estudo sobre os sistemas produtivos, cooperativados e agroindustriais de leite desenvolvido e a agricultura familiar no Estado do Rio Grande do Sul*. Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Rurais – DESER, Curitiba/PR, 2002.

CAMPOS, O. F. de. O bom cardápio das bezerras. *Balde Branco*, nº 481, p. 32-36, nov. 2004.

CARVALHO JÚNIOR, L. C. de.; DUARTE, V. N. *Caracterização dos principais segmentos da cadeia produtiva do leite em Santa Catarina*. **Anais da SOBER**, 2003.

FETRAF SUL – Frente Sul da Agricultura Familiar: *Impactos da nova legislação do leite sobre a produção na agricultura familiar (subsídios para discussão)*. Apoio MDA, 2003.

GOMES, T. S. Matrizes de restrições ao desenvolvimento do segmento da produção de leite na região sudeste. In: VILELA, D. e BRESSAN, M.(org.) *Restrições técnicas, econômicas e institucionais ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite no Brasil: região sudeste*. Brasília-DF/Juiz de Fora/MG, 1999. p. 21-26.

GUANZIROLI, C.; SILVA, H. C. da.; BIANCHINI, V.; CASTILHOS, D. S. B. de.; BITTENCOURT, G. A. *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Brasília, 1998.

HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; LEITE, S.; CINTRÃO, R. (coords.) (2001). *Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – Nuap/PPGAS/ UFRJ. Mimeo.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário – Estado de Minas Gerais*, 1995/1996.

MARTINS, M. C. Competitividade da cadeia produtiva do leite no Brasil. *Revista de Política Agrícola*. Ano XIII – Nº 3 – Jul/Ago/Set. 2004.

MARTINS, P. do C.; GUILHOTO, J. J. M. Geração de Emprego e renda no sistema agroindustrial do leite brasileiro, in EPAMIG. *O agronegócio do leite e os alimentos lácteos funcionais*. Juiz de Fora-MG: EPAMIG – Centro Tecnológico - ILCT, 2001. p. 37-54.

SEBRAE/MG. *Unai – diagnóstico municipal*. Programa de Emprego e Renda – Proder. Belo Horizonte, 1999.

TESTA, V.M.; MELLO, M.A. de; FERRARI, D.L.; SILVESTRO, M.L.; DORIGON, C. *A escolha da trajetória da produção de leite como estratégia de desenvolvimento do Oeste Catarinense*. Florianópolis: SAR, 2003.

VALLE JÚNIOR, A. A. do. O quinto poder e a cadeia produtiva do leite. In: EPAMIG. *O agronegócio do leite e os alimentos lácteos funcionais*. Juiz de Fora-MG: EPAMIG – Centro Tecnológico - ILCT, 2001. p.75-86.

VILELA, D. *Investir em leite é investir no Brasil*. Disponível em <http://www.cnpqgl.embrapa.br>. Acesso em: 22 fev. 2004.

VIVELA, D.; GOMES, S. T.; CALEGAR, G. M. Agronegócio leite e derivados: um programa nacional em C&T. In: CNPq. *Agronegócio Brasileiro – ciência, tecnologia e competitividade*, Brasília, CNPq, 1998, p. 257-275.

WILKINSON. J. Cadeias Produtivas para a Agricultura Familiar. In: *Revista de Administração da UFLA*, V.1 – Jan/Jun – 1999, Lavras.



# O Papel da Agricultura Familiar para a Segurança Alimentar: uma análise a partir do Programa Fome Zero no município de Constantina/RS<sup>1</sup>.

Marcio Gazolla<sup>2</sup>  
Sergio Schneider<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo aborda o papel que a agricultura familiar possui na geração de processos de segurança alimentar junto às populações em situação de fragilidade social e de insegurança alimentar, no município de Constantina/RS. Para isso, analisa-se o papel que a produção de alimentos da agricultura familiar, que é adquirida pelo Programa Fome Zero (PFZ), possui nos processos de geração da segurança alimentar a nível local. O estudo baseia-se, principalmente, no uso de uma metodologia qualitativa através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas, mas também se utiliza dos dados recolhidos junto ao Programa Fome Zero. A pesquisa demonstra que o impacto do Programa Fome Zero se desenvolve em dois sentidos principais. De um lado, ele propicia um fortalecimento da agricultura familiar local através de criação de um novo canal de inserção mercantil – o das compras públicas. Nesse sentido, o fortalecimento também é gerado sobre a produção que antes servia apenas para o autoconsumo familiar e que, agora, está sendo comercializada para o programa. De outro lado, o Programa Fome Zero contribui de maneira decisiva para equacionar os problemas de insegurança alimentar e nutricional de uma parte da população local do município, que se encontrava em uma situação de fragilização social e de fome. Neste

---

1 Este artigo embasa-se nas reflexões da Dissertação de Mestrado intitulada: “*Agricultura familiar; Segurança Alimentar e Políticas Públicas: uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS*”, que foi defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS), no ano de 2004.

2 Engenheiro Agrônomo, Mestre em Desenvolvimento Rural e Professor da Universidade Federal de Santa Maria (CAFW/UFSM). Rua do Comércio, 698, Apartamento 04, Centro – 98400-000. Frederico Westphalen – RS. Fone: (55) 3744 – 8921 / (55) 99575722. E-mail: marciogazolla@terra.com.br

3 Sociólogo, Mestre e Doutor em Sociologia. Pesquisador do CNPq (Bolsa Produtividade em Pesquisa). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e do Departamento de Sociologia da UFRGS. Avenida João Pessoa, 31 - Centro - Porto Alegre, RS. 90.040-000 - Fone: (51) 3316-4115 - Fax: (51) 3316-3281 E-mail: schneide@ufrgs.br

sentido, a pesquisa demonstra que o programa gera alguns dos princípios fundamentais da segurança alimentar junto às famílias beneficiadas.

**Palavras-chaves:** produção para autoconsumo, segurança alimentar e Programa Fome Zero.

## 1. Introdução

O tema segurança alimentar no Brasil emergiu tardiamente, sendo incorporado as agendas e debates públicos somente na década de 1980<sup>4</sup>, mais especificamente no ano de 1986 em um documento que o Ministério da Agricultura da época elaborara. Nos anos iniciais este debate ressaltava somente a dimensão da produção agrícola como importante para a segurança alimentar do país. Ou seja, o diagnóstico era o de que a insegurança alimentar existia devido principalmente à inexistência de produção agrícola suficiente para dar cabo aos problemas alimentares. Neste contexto, a maior preocupação era a de aumentar a produção agropecuária como forma de superação da fome e da insegurança alimentar. Tanto esse diagnóstico era verídico, que uma das principais justificativas para a implantação do padrão de desenvolvimento produtivista no país se embasou profundamente neste tipo de concepção, que também era predominante em organismos internacionais como a *Food Agricultural Organization* (FAO).

Já nos anos 90, o debate em torno da segurança alimentar sofre algumas mudanças substantivas. Deixa-se de lado a concepção de que o principal problema da insegurança alimentar esteja ligado somente à falta de capacidade produtiva e inicia-se uma abordagem da segurança alimentar que leva em conta outros contextos e problemas, como a questão do acesso aos alimentos, a renda e o poder aquisitivo como determinantes do acesso alimentar, a qualidade nutricional, as contaminações de alimentos produzidos através de cargas pesadas de agrotóxicos, o debate sobre uma alimentação saudável e equilibrada, etc. Ainda no final dos anos de 1990 e início deste século, pode-se ressaltar a discussão sobre a biotecnologia e os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), como temas que pautam a discussão em torno da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

---

4 Na Europa esta preocupação figurava desde o pós-guerra e teve o seu alcance aumentado nos anos 70, em que a Política Agrícola Comum (PAC) praticada estimulava a produção de alimentos visando sobremaneira à erradicação dos problemas de insegurança alimentar existentes. Tanto foi assim que, um dos principais objetivos da PAC é o de gerar e garantir a segurança alimentar dos países signatários desta política.

É também nos anos 90 que a preocupação do Estado com a segurança alimentar começa a se desenvolver e ganhar espaço na estrutura de trabalho do mesmo. É a partir desta década que os governantes começam a se preocupar com as camadas da população em situação de fome, miséria e insegurança alimentar. Estas preocupações, em certa medida, tomam corpo na estrutura governamental, de modo a tentar sanar os problemas correlatos a estas situações sociais degradantes das populações implicadas em carências alimentares e sociais. Contudo, o que parece ficar claro é que as respostas a estes problemas passam sempre por ações fragmentadas e imediatas, por programas assistenciais com carácter pontual e específico e uma abordagem da segurança alimentar que não considera o ser humano como o centro das atenções em tais estratégias.

Uma mudança significativa começa a se desenhar no final dos anos 90 e início deste século, em que as preocupações em torno da segurança alimentar e nutricional tomam novas dimensões sociais e políticas no país. Neste sentido, destacam-se as ações do Estado através de vários programas assistenciais, como o Comunidade Solidária, o programa de distribuição de cestas básicas, os programas da Bolsa Escola, Bolsa Família, etc. Porém, em grande medida, estes programas se encontravam fragmentados na estrutura governamental, sendo que as suas atribuições e operacionalização não recaíam sob um órgão governamental apenas que desse cabo deste tipo de política.

Este cenário, em grande medida, começou a ser modificado nos últimos anos quando a segurança alimentar é alçada à principal política da área social de governo. Neste sentido, parece que o tema da segurança alimentar ganha uma maior importância como política de Estado, o que se concretiza no ano de 2002 com a criação do Ministério Extraordinário de Combate a Fome e a da Segurança Alimentar (MESA), que atualmente está sob o nome de Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Destaca-se também, com a criação do MESA, o estabelecimento de um programa nacional de combate à insegurança alimentar e nutricional, o Programa Fome Zero (PFZ), que se coloca como um marco histórico da intervenção do Estado nesta área. Este programa propõe-se tanto a ações estruturais como pontuais e de curto prazo visando o combate da fome e da insegurança alimentar. Isso reflete também, em grande medida, as ações da própria sociedade civil organizada, que agiu no sentido de realçar a importância de ações concretas de combate à fome através de diversas pressões e, inclusive,

com o desenvolvimento de iniciativas neste sentido como forma de incitar a ação estatal para tal empreendimento.

O Programa Fome Zero possui como objetivo principal [...] *incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias* (Projeto Fome Zero, 2001). Para executar tal empreendimento, o Fome Zero se propõe a construir políticas estruturais, específicas e locais. Como políticas estruturais se pode citar a geração de emprego e renda, a previdência social universal, o incentivo à agricultura familiar, uma política de reforma agrária, atenção básica a saúde, etc. Como políticas específicas, destacam-se o Programa Cartão Alimentação (PCA), alimentação emergencial, estoques de segurança, o programa de segurança e qualidade dos alimentos, a nutrição materno-infantil, a ampliação da merenda escolar, etc. Dentre as ações locais para as áreas rurais se destacam o apoio à agricultura familiar, a criação de espaços e mecanismos locais de comercialização, o fornecimento de assistência técnica, a ampliação do crédito rural, investimentos em infra-estrutura e apoio a produção para autoconsumo (Fome Zero, 2002, p. 7).

O Programa Fome Zero pode ser considerado uma inovação nas políticas de segurança alimentar praticadas até então, pois não se propõe a medidas paliativas e de curto prazo somente, mas a transformações de cunho estrutural, de inclusão social e geração de renda às famílias necessitadas e em situações de inanição alimentar<sup>5</sup>. Esta guinada das políticas de combate à fome e à insegurança alimentar em um de seus eixos principais de ação, visa o fortalecimento da agricultura familiar (estímulo à produção para autoconsumo). Para que esta possa, assim, responder em termos de gerar uma produção de alimentos com o intuito de sanar os problemas de deficiência produtiva, de fome da população local, de produção com baixa qualidade, acesso debilitado pelos indivíduos que são demandantes destes alimentos (Projeto Fome Zero, 2001).

Esta mudança das políticas de segurança alimentar está se consolidando no município de Constantina, no Alto Uruguai do Rio Grande

---

<sup>5</sup> As políticas de segurança alimentar para a população brasileira sempre foram paliativas e com um foco muito forte em termos de assistencialismo aos “pobres” e menos favorecidos. O maior exemplo disso era o processo de distribuição de cestas básicas no âmbito do extinto Programa Comunidade Solidária. Este programa privilegiava a distribuição pontual de alimentos e não continha em sua formulação, um conjunto de medidas a longo prazo, que viessem de encontro à geração de renda e à inclusão social das famílias e indivíduos desfavorecidos econômica e socialmente.

do Sul, no qual o Programa Fome Zero gerou uma nova dinâmica em relação à segurança alimentar para uma parcela da população que se encontrava em situação de fragilização social e de fome. Também, em relação à ampliação das condições de reprodução social dos próprios agricultores familiares que são participantes do programa. Neste município, o Programa Fome Zero possui em seu modo de gestão uma lógica muito interessante, pois beneficia tanto a agricultura familiar através das compras de sua produção local, ao mesmo tempo, que fortalece as condições de reprodução social e alimentar das famílias assistidas pelo programa.

Neste sentido, a presente pesquisa visa analisar o Programa Fome Zero e as compras de produtos da agricultura familiar, no sentido de perceber qual a nova dinâmica que o programa está gerando junto aos agricultores familiares e na segurança alimentar da população local que está sendo abrangida pelo mesmo. O objetivo principal do presente estudo é o de demonstrar que a agricultura familiar pode produzir e fornecer alimentos em quantidades suficientes e com qualidade nutricional para facilitar o acesso alimentar às camadas da população local que se encontram em situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar. A hipótese geral que serve de guia para a pesquisa é a de que, a agricultura familiar além de produzir para o seu autoconsumo, pode também produzir e fornecer alimentos para a mitigação da fome e a superação dos processos de insegurança alimentar junto às populações locais dos municípios em que esta forma social de produção e trabalho é hegemônica nos espaços rurais. Assim, quer-se elucidar que a agricultura familiar além de contribuir para o desenvolvimento do Alto Uruguai como um todo, também contribui para a reprodução social e alimentar da população da região (Gazolla, 2004).

Desse modo, a análise se embasa sobre as compras de alimentos dos agricultores familiares pelo Programa Fome Zero, no município de Constantina, no Alto Uruguai<sup>6</sup>. Reconhece-se que havia outras iniciativas, em outros municípios, que seriam importantes de serem estudadas, porém

---

6 A escolha do município de Constantina se deveu, em primeiro lugar, por ser este um local em que a agricultura familiar é predominante enquanto forma de produção e trabalho nos espaços rurais. Em segundo lugar, pela relevância que se acha que há em se estudar a compra de alimentos que o Programa Fome Zero está realizando neste local, dada as poucas pesquisas realizadas sobre o tema e o ainda embrionário impacto desta política pública no âmbito do Brasil Meridional. E, em terceiro lugar, por ser este município um local no qual, as estratégias de reprodução social dos agricultores familiares estão passando por um processo de diversificação rural, apoiados em instituições e organizações sociais fortes e inovadoras em termos de como gerar novos processos de desenvolvimento rural. Este último motivo faz com que o município seja reconhecido como uma referência de desenvolvimento rural pelos os demais da região.

escolheu-se esta para ilustrar o seu impacto sobre a produção de alimentos para consumo e, também, para analisar como o autoprovisionamento pode cumprir um papel importante como gerador da segurança alimentar da população local. Trata-se, assim, de um estudo de caso, pois esta experiência de compras públicas da produção dos agricultores familiares é limitada a um município do Alto Uruguai.

Também se faz de extrema importância, para fins de análise, definir-se o que se entende por segurança alimentar e nutricional na presente pesquisa. Neste sentido, entende-se a segurança alimentar a partir da definição brasileira que foi enviada à Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, a qual é citada por Maluf (2001). Esta definição é bastante ampla e completa por trazer em seu corpo conceitual, tanto o princípio do acesso permanente dos indivíduos aos alimentos, a questão das quantidades suficientes e permanente destes, a esfera da qualidade alimentar e nutricional e a das práticas alimentares saudáveis, que são as principais dimensões constitutivas do conceito de segurança alimentar. É este conceito que se utiliza para analisar e definir o que se entende por segurança alimentar e nutricional no presente estudo. Este conceito é utilizado para analisar-se a segurança alimentar gerada através da produção da agricultura familiar que é vendida para o Programa Fome Zero e que integra as cestas básicas que são distribuídas para a população com carências alimentares e em situação de insegurança alimentar. Assim, de acordo com esta definição:

[...] segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna num contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (p. 147).

Já com relação à pesquisa, se utilizou uma metodologia qualitativa em que foram realizadas várias entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores sociais de desenvolvimento e responsáveis pela gestão do programa a nível local. Os atores sociais entrevistados passaram desde os sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas de produção agropecuária dos próprios agricultores familiares, Emater municipal, Poder Público municipal, integrantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), membros do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Comsea),

agricultores familiares, dentre outras instituições. O estudo baseia-se também em dados quantitativos que foram recolhidos junto às instituições locais que participam da gestão do programa a nível local, como a Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina Ltda (Coopac) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR).

O artigo está dividido em duas partes principais. Na primeira é abordado como as compras públicas realizadas pelo Programa Fome Zero são importantes para o fortalecimento da agricultura familiar e da produção para autoconsumo nas famílias. Também se demonstra que o programa é o principal responsável pela criação de um novo canal de inserção mercantil dos agricultores. Na segunda parte, se mostra como a agricultura familiar local (produção que antes servia apenas para o consumo das famílias rurais) pode gerar processos de segurança alimentar junto ao restante da população do município. É abordado, também, que a produção da agricultura familiar é a responsável pela geração de alguns dos mais importantes princípios do conceito de segurança alimentar e nutricional em relação às famílias que estão sendo beneficiadas pela distribuição dos alimentos.

## **2. PROGRAMA FOME ZERO: uma maneira alternativa de fortalecer a agricultura familiar local.**

O Programa Fome Zero está sendo gerenciado pelo município de Constantina, visando tanto beneficiar os agricultores familiares que vendem a sua produção (produtos para autoconsumo) para o Programa, como as famílias que estão recebendo estes alimentos para sanar os seus problemas de insegurança alimentar. Este modo de gerenciar o programa, fica explícito no objetivo geral do Projeto Compra Local dos Produtos da Agricultura Familiar (2003), em que se define que a [...] implantação do programa de compra direta local dos produtos da agricultura familiar, (objetiva) fortalecer as ações de combate à fome (e) desemprego, visando melhorar as condições de vida dos agricultores familiares e dos moradores do Bairro São Roque que estão em estado de vulnerabilidade (p.1)<sup>7</sup>. Como fica evidenciado no objetivo do programa, o mesmo visa tanto o fortalecimento da agricultura familiar

---

<sup>7</sup> O Bairro São Roque é um local da periferia da cidade de Constantina, no qual é realizada a distribuição das cestas de alimentos a cada 15 dias pelo Programa Fome Zero. Este Bairro possui em torno de 400 famílias de moradores das quais 182 são beneficiadas com o programa.

(da produção para autoconsumo destes agricultores), como da população em estado de insegurança alimentar e de fome no município.

Estes dois objetivos ficam ainda mais claros quando se analisam os objetivos específicos do programa<sup>8</sup>. Do lado dos agricultores familiares o programa prevê: a) viabilizar a comercialização dos produtos dos agricultores familiares; b) incentivar os agricultores na produção de alimentos; c) (fazer) avançar e fortalecer a produção orgânica; e, d) fortalecer a organização das entidades da agricultura familiar. Já do lado dos consumidores dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, ou seja, os beneficiados pelo programa os objetivos são: a) beneficiar as famílias que estão em estado de risco ou subemprego; b) criar mecanismos de inclusão social; e, c) através da distribuição de alimentos criar condições para que as famílias possam participar de programas municipais de geração de renda. Esta dupla lógica de ação do programa o tornou extremamente importante tanto para o fortalecimento da produção da agricultura familiar, como para a geração da segurança alimentar da população desprovida de alimentação e vulnerável em relação a sua segurança alimentar. Na seqüência, analisam-se as principais implicações do programa para os agricultores familiares.

Do ponto de vista da agricultura familiar participante do Programa Fome Zero, este gerou vários benefícios, porém o principal impacto do programa, foi o de gerar um fortalecimento da produção de alimentos básicos nas unidades familiares. Como já se demonstrou em uma outra ocasião (Gazolla, 2004), a mercantilização e a vulnerabilização do consumo de alimentos no Alto Uruguai, são dois dos problemas estruturais que levam a uma fragilização social da agricultura familiar desta região. Deste modo, o que se encontrava como característica destas unidades de produção em Constantina, era uma produção de alimentos fragilizada pelos processos de mercantilização e vulnerabilização do consumo, em grande medida, em função do plantio de grãos e da especialização produtiva principalmente pelo cultivo da soja.

---

<sup>8</sup> O Projeto Compra Local dos Produtos da Agricultura familiar (2003) foi celebrado com um convênio entre a Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina Ltda (Coopac), constituída e gerida pelos próprios agricultores familiares, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e o Programa Fome Zero, do Governo Federal. O Projeto prevê um orçamento total de R\$ 150.000,00, para ser gasto na compra de alimentos de 60 agricultores familiares do município que fornecerão 28 tipos de produtos para a formação das cestas básicas que são distribuídas quinzenalmente a 182 famílias do Bairro São Roque, que possui em torno de 400 famílias. Cada agricultor familiar que está cadastrado no programa se enquadra nos critérios do Pronaf e receberá em torno de R\$ 2.500,00 no período de 1 ano.

Neste sentido, a ação do Programa Fome Zero ocorreu de maneira a revitalizar e “resgatar” a produção de alimentos e o conhecimento a ela associado. Deste modo, o Programa Fome Zero está tendo o seu impacto a nível local, no sentido de fortalecer uma produção que se encontrava vulnerabilizada e mercantilizada no interior das unidades familiares. Este fortalecimento da produção de alimentos nas unidades de produção fica evidenciado nestes relatos do presidente do CMDR e de um membro da Secretaria da Agricultura Municipal (SAM). Verifica-se, no primeiro relato, que a produção de mandioca e de batata estava vulnerabilizada nas unidades familiares e que, foi o Programa Fome Zero que “resgatou” estes tipos de produtos através da compra e distribuição às famílias carentes. O segundo relato demonstra que os agricultores produziam principalmente grãos (soja e milho) e que com a compra local dos produtos, pelo Programa Fome Zero, os agricultores começaram a cultivar os produtos alimentares básicos e, assim, esta produção deixou de ser mercantilizada e deslocada na dinâmica das unidades familiares pela produção de grãos.

“... Por exemplo, a questão da mandioca quase não se tinha mais produção, a batata. Então foi resgatado estas produções, estas culturas que é um alimento muito importante e que em muitas propriedades já não se tem mais isso. Então o programa é muito importante para se voltar a produzir isso, resgatar isso também.” (Entrevista 21, 2004, N. A., Agricultor familiar, CMDR).

[...] Existiam produtores que nem produziam (o seu consumo). Era produção de grãos e com o passar do tempo foram vendo. Este ano que passou teve uma seca muito grande e o pessoal notou que não dá mais para tu jogar todas as cartas só na soja ou só no milho. Estão vendendo para o programa e estão ajudando por que para nós é uma alavanca [...] (Entrevista 20, 2004, M. C., Técnico em Agropecuária, SAM).

Um outro efeito do programa para com os agricultores familiares foi o de propiciar acesso ao mercado para o escoamento desta produção diferenciada. Neste sentido, pode-se dizer que o Programa Fome Zero resolveu os problemas de comercialização deste tipo de produção, pois em municípios essencialmente agrícolas e pequenos, como é o caso de Constantina, é um grande entrave ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar. São locais que não possuem consumo urbano que demande estes produtos em quantidades crescentes e que, assim, promovem

a inserção mercantil e o estímulo à agricultura familiar local. Este efeito do Programa Fome Zero sobre a comercialização dos produtos, pode ser comparado ao que Maluf (1999, p. 4) chamou de desafio de “construção de mercados” diferenciados para a agricultura familiar. Este processo de viabilização da comercialização destes produtos da agricultura familiar é demonstrado pelo relato de um entrevistado que chega a formular que, neste sentido “*o Fome Zero foi um achado*”, numa alusão aos efeitos do programa em viabilizar a comercialização dos agricultores.

“... O problema é que não tinha comercialização, não se tinha uma organização, uma cooperativa, um grupo, alguma coisa organizada que pegasse e escoasse a produção de uma forma mais organizada. Que escoasse a produção mês a mês, formar uma cesta, vender esta cesta. Isso o Fome Zero foi um achado, por que ele vem fazer isso. É um recurso público que compra cestas de produtos da agricultura familiar...” (Entrevista 22, 2004, R. B., Engenheiro Agrônomo, Emater).

Em relação à compra destes produtos da agricultura familiar local, pode-se dizer que o Programa Fome Zero exerceu uma metamorfose na produção de alimentos dos agricultores<sup>9</sup>. Isso aconteceu devido a este tipo de produção que só assumia um papel importante na segurança alimentar e na reprodução social destes agricultores familiares como se demonstrou em outro trabalho (Gazolla, 2004). E que, quase não possuía uma “função” mercantil na dinâmica das unidades de produção, se *metamorfoseou* e assumiu um novo caráter nas estratégias de inserção mercantil das famílias, gerando uma nova fonte de renda através da sua venda para o poder público. Neste sentido, pode-se formular que a produção de alimentos para consumo passou de uma “mercadoria” que possuía, prevalentemente, valores de uso na dinâmica das famílias rurais que vendem para o Fome Zero, para uma mercadoria que possui valores de troca no contexto da reprodução social dos agricultores, sendo uma das novas estratégias de vivência dos agricultores beneficiados com a venda e comercialização da produção que antes servia somente para o seu autoconsumo.

---

<sup>9</sup> A idéia de metamorfose é “apropriada” de Abramovay (1998), porém com outro sentido. No sentido da transformação que sofreu a produção para autoconsumo com o advento das compras públicas pelo Programa Fome Zero.

O Programa Fome Zero também está propiciando um processo de ganhos monetários crescentes aos agricultores familiares, garantindo um canal alternativo de inserção mercantil fora do escopo da produção de grãos e gerando uma (re)valorização da produção de alimentos e do saber-fazer dos agricultores familiares integrados ao programa. Este processo se dá porque o Programa Fome Zero realiza a aquisição da produção a um preço mais elevado do que o preço praticado nos mercados regionais, garantindo, assim, uma elevação das entradas em dinheiro para as famílias. Geralmente, o preço pago pelos produtos comprados, pela Conab, é de 10% a mais do que o praticado nos mercados regionais. Ressalta-se, ainda, que o programa vai transferir aos agricultores, no prazo de um ano, um montante equivalente a R\$ 2.500,00 por família através da compra dos 28 produtos. Os preços pagos bem como os 28 produtos vendidos pelos agricultores familiares podem ser visualizados na Tabela 1. Observa-se, pela Tabela 1, que a grande maioria da produção vendida para o programa são produtos para autoconsumo e tidos como *típicos* da agricultura familiar, demonstrando, assim, que esta forma social de produção e trabalho está tendo um papel relevante na geração da segurança alimentar para a população local.

**Tabela 1:** Principais produtos vendidos ao Programa Fome Zero e os seus respectivos preços, com base nos valores da Conab.

Produto vendido	Preço Conab (R\$)	Produto vendido	Preço Conab (R\$)
Farinha de milho	2,22/Kg	Açúcar mascavo	1,47/kg
Leite tipo C	0,95/Litro	Farinha de trigo	4,04/Kg
Amendoim	6,64/Kg	Morangas	1,01/Un.
Carne suína	4,23/Kg	Filé de peixe	7,87/Kg
Queijo colonial	7,64/Kg	Batata doce	1,43/Kg
Cebola	0,83/Kg	Cenoura	1,51/Kg
“Chimia” colonial	6,08/Kg	Couve/repolho	1,50/Un.
Salame colonial	9,35/Kg	Canjica	1,86/kg
Banha suína	2,65/Kg	Massas	1,71/500 gr.
Feijão	2,22/Kg	Bolachas	3,09/400 gr.
Laranja	0,62/Kg	Pão	-
Mel	7,50/Kg	Pipoca	2,88/Kg
Mandioca	1,67/Kg	Rapadura	1,85/Kg
Melado	1,69/Kg	Ovos	1,72/dúzia

Fonte: Adaptado do Projeto Compra Local dos Produtos da Agricultura familiar (2003, p. 8).

- Dado não disponível.

Também é importante considerar que o tipo de gestão do programa ocorre a nível local pelas instituições do município, o que permite uma operacionalização mais flexível e transparente do mesmo. Através do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Comsea) as instituições locais como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Sul do país (Fetraf-Sul), a Coopac, Emater, poder público local, Cooperativa Regional das Agroindústrias (Cooperac), CMDR, Fundação São Roque, Igrejas e outras instituições e organizações sociais realizam a gestão e a operacionalização do programa. Isso permite uma negociação local das instituições com os agricultores familiares no sentido da adequada padronização dos produtos, das normas de qualidade, dos tipos de produtos comprados, as quantidades a fornecer e, principalmente, uma negociação quanto à questão da sazonalidade de produção dos gêneros que compõem as cestas básicas. A gestão em nível local do Programa Fome Zero, permite que os agricultores familiares vendam ao programa os produtos ditos “de época”, o que lhes permite a comercialização dos produtos na sua própria estação climática. Ou seja, no período de safra em que, geralmente, o excesso de produção em um período curto de tempo, de um produto em específico, gera uma queda geral dos preços pagos e um excesso de produção que é “desovada” no mercado.

Esta forma de gestão e operacionalização do programa é observado no relato de um entrevistado, que explica que o Programa Fome Zero não requer sempre os mesmos produtos para compor as cestas, mas que estes podem ser modificados de acordo com a estação climática de produção e com a disponibilidade de um dado produto pelos agricultores. Como o informante mesmo formulou: “*não é uma cesta fechada, amarrada. Não tem que ser esta lista de produtos pode variar um pouco*”.

“... Essa é a grande dificuldade que a gente encontra na agricultura familiar, dificuldade de tu vender por que é aquele velho problema às vezes tu tem a produção, mas tu não tem a regularidade da produção. Então o Fome Zero te permite por que ele não te obriga a tu entregar todo o mês aquele produto. Daqui a pouco tu tem uma safra e você entrega na safra. [...] No Fome Zero você faz a cesta, você entregou a cota, você fez a sua parte. Então se não tem mais aquele produto substitui por outro, aí aquele outro produtor vai entregar a sua cota, entregou naquele período e assim você compõe a cesta, não é uma

cesta fechada, amarrada. Não tem que ser esta lista de produtos pode variar um pouco...” [...] (Entrevista 22, 2004, R. B., Engenheiro Agrônomo, Emater).

A produção de alimentos pela agricultura familiar também propicia o que Ellis (2000), denominou de diversificação das estratégias de vivência dos agricultores<sup>10</sup>. Isso pode ser comprovado com a análise desta experiência do Fome Zero, pois somente os agricultores que possuíam uma produção de alimentos para consumo não totalmente mercantilizada e vulnerabilizada na sua unidade de produção, é que conseguiram fornecer e comercializar os seus produtos através do programa. Não foram os agricultores especializados na produção de grãos e *commodities* agrícolas que aderiram ao programa, mas os que mantiveram o seu *corpo do saber* em torno da produção dos gêneros de consumo, como formularam Woortmann e Woortmann (1997). Neste sentido, pode-se dizer que foi a produção de alimentos fortalecida no interior da unidade de produção familiar, que propiciou o *lastro* e a *base* para a geração de uma nova estratégia de vivência dos agricultores familiares de Constantina: a venda para o Programa Fome Zero dos produtos que antes somente serviam ao consumo familiar. Deste modo, a produção de alimentos básicos de consumo pela agricultura familiar propicia a diversificação das estratégias de vivência, pois o agricultor passa a produzir uma grande diversidade de produtos no interior do seu estabelecimento, retomando, em parte, a sua característica de ser um típico agricultor policultor como o definiu Renk (2000), se referindo a grande variedade de produtos que eram produzidos, colhidos e processados no interior das unidades de produção durante o sistema agrícola colonial (período que precedeu o processo de modernização agrícola e a conseqüente especialização produtiva das unidades familiares)<sup>11</sup>.

Este processo de diversificação das estratégias de vivência dos agricultores familiares pode ser demonstrado pelo relato de um entrevistado local, que explica que os agricultores que entregam os produtos da agricultura

---

10 Segundo Ellis (2000), a diversificação das estratégias de vivência (*livelihood diversification*) é definida como um processo pelo qual as unidades domésticas constroem um incremento diversificado de suas carteiras de investimentos (*portfólios*) de atividades e ativos para sobreviver e para melhorar o seu padrão de vida (p. 15; tradução livre).

11 No caso do surgimento de processos de agroindustrialização na agricultura familiar do Alto Uruguai, também se constatou que foi a produção de alimentos (o autoconsumo) e o corpo do saber dos agricultores familiares que propiciou com que se iniciassem os processos de agroindustrialização da matéria-prima agrícola e a agregação de valor aos produtos da agricultura familiar. Também gerando, neste caso, uma nova estratégia de vivência para as famílias.

familiar para o programa são agricultores que possuem “*um aprendizado*”, que “*tinham uma experiência anterior*” e que *tinham cultura acumulada de produzir a mandioca, produzir a batata, produzir o salame, o queijo, produzir a carne*”. Note que o informante tenta explicar que são estes agricultores que já possuíam o corpo do saber necessário à obtenção da produção de alimentos, que conseguiram se inserir neste processo de diversificação das estratégias de vivência geradas pelo Programa Fome Zero.

[...] Eram famílias que se destacavam na sua produção para autoconsumo e que tinham um aprendizado, que sabiam produzir os produtos. Então não eram pessoas que não sabiam trabalhar com estes produtos, sabiam, já tinham experiência anterior, tinham conhecimento, tinham cultura acumulada de produzir a mandioca, produzir a batata, produzir o salame, o queijo, produzir a carne. Então já vem da cultura. Então o que se fez? Se organizar na propriedade de forma a ter uma certa rotina de 15 em 15 dias ele tem que se organizar, ele tem que carrear tem que arrancar tem que plantar. Organizou-se para ter este fornecimento (Entrevista 22, 2004, R. B., Engenheiro Agrônomo, Emater).

O estudo desta iniciativa local no município de Constantina, também leva a uma conclusão sobre o tipo de vínculo mercantil dos agricultores familiares que participam desta experiência. A conclusão que se retira deste estudo é a de que é possível a agricultura familiar manter um tipo de relação com o contexto social e econômico. De forma a se beneficiar deste, como ocorre no caso do Programa Fome Zero, em que os agricultores construíram um novo tipo de mercado diferenciado do de grãos e *commodities* agrícolas devido à ação de uma política pública. Neste sentido, vale ressaltar que nem sempre o mercado é uma instituição social que subjuga os agricultores e os mantém dependentes em relação ao ambiente social e econômico. Com a análise desta iniciativa local, pode-se formular que há condições dos agricultores familiares manterem-se inseridos no mercado, sem sofrerem um *tipo* de mercantilização social e econômica que os submetam totalmente como vem acontecendo historicamente no Alto Uruguai com a produção de grãos, de *commodities* e a integração agroindustrial.

Além destes benefícios que o Programa Fome Zero está gerando junto à agricultura familiar local, o programa ainda está gerando a segurança alimentar da população que se encontrava em situação de fragilidade social e de fome. Na próxima seção, se quer demonstrar que a produção de

alimentos básicos pela agricultura familiar e a sua venda para o Programa Fome Zero está contribuindo decisivamente para que sejam criadas as condições de melhoria de vida, da alimentação e, inclusive, ações que visam resgatar a auto-estima e a cidadania das populações em situação de risco e vulnerabilidade alimentar.

### **3. Agricultura Familiar e o Programa Fome Zero: uma nova estratégia para se atingir a segurança alimentar.**

O estudo desta iniciativa local no município de Constantina também permite verificar que a agricultura familiar está gerando a segurança alimentar para uma parte da população local, que é beneficiada pela distribuição dos alimentos que são comprados dos agricultores familiares através do programa. Ressalta-se, que as 182 famílias beneficiadas recebem, quinzenalmente, uma cesta de produtos que varia de 23 a 25 Kg de alimentos, composta pelos 28 tipos de produtos, expostos na Tabela 2. Na Tabela 2, é possível se observar os produtos adquiridos pelo Fome Zero, as suas quantidades e os valores que foram gastos para a sua aquisição. O Programa Fome Zero já destinou um montante de R\$ 132.567,34 na compra dos 28 produtos da agricultura familiar que integram as cestas básicas, até a data de 26 de novembro de 2004.

Pela Tabela 2, pode-se observar que o principal produto adquirido em termos de quantidades pelo programa é a laranja, com um total de 9.525 Kg, representando um custo de R\$ 3.891,70. No que se refere aos demais produtos comprados destacam-se também a farinha de milho com 6.587 Kg e um custo de aquisição de R\$ 7.498,40; a farinha de trigo com 5.247 Kg e um custo de R\$ 6.974,06; o açúcar mascavo com 5.196 Kg e um custo de R\$ 7.638,12; a mandioca com 4.859 Kg e um custo de R\$ 5.337,74 e a massa com a compra de 4.411 Kg e um custo total de R\$ 7.041,98. Outros produtos também adquiridos em quantidades significativas são a carne suína, a “chimia”, a batata-doce e o leite.

**Tabela 2:** Produtos, quantidades e valores gastos no Programa Fome Zero, no município de Constantina, até 26/11/2004.

<b>Produtos comprados</b>	<b>Quantidades/produto</b>	<b>Valores gastos/produto (R\$)</b>
Açúcar mascavo	5.196 Kg	7.638,12
Amendoim	803 Kg	4.598,96
Banha	1.102 Kg	2.920,30
Batata-doce	2.685 kg	2.765,55
Bolacha	1.064 Un.	2.657,90
Canjica de milho	1.465 Kg	2.498,82
Carne suína	3.494 Kg	14.587,51
Cebola	1.155 Kg	958,65
Cenoura	1.098 Kg	1.416,42
“Chimia” (doce de fruta)	2.835 Kg	11.971,64
Couve-flor	1.552 Un.	2.045,64
Farinha de milho	6.587 Kg	7.498,40
Farinha de trigo	5.247 Kg	6.974,06
Feijão	5.516 kg	9.653,00
Laranja	9.525 Kg	3.891,70
Leite	2.256/ 500 gr.	9.249,60
Mandioca	4.859 Kg	5.337,74
Massa	4.411 Kg	7.041,98
Mel de abelha	420 Kg	3.024,00
Melado	306,04 Kg	509,55
Moranga	115 Un.	116,15
Ovos	1.705 Dúzias (12 ovos)	2.932,60
Paçoca de amendoim	1.351 Un.	2.472,35
Pão	1.428 Un.	2.492,66
Pipoca	1.353 Kg	2.489,52
Queijo	1.306 Kg	9.988,45
Repolho	683 Un.	450,78
Salame	499 Kg	4.355,29
<b>Total</b>	<b>Somente Kg = 60.990,04</b>	<b>R\$ = 132.567,34</b>

Fonte: Comunicação pessoal da Coopac/Fome Zero, por e-mail, em 26/11/2004.

Quanto às quantidades de produtos adquiridos até a data de 26 de novembro de 2004, o Fome Zero executou a compra de 60.990,04 kg dos diferentes produtos, demonstrando que o programa está gerando a segurança alimentar em termos de propiciar o fornecimento das quantidades suficientes de alimentos para as famílias beneficiadas. Cada família que faz parte do

programa recebeu do mesmo, até 26 de novembro de 2004, um total de 335,11 Kg de alimentos que foram entregues na forma de cestas básicas<sup>12</sup>. Em termos monetários, o programa destinou a cada família um valor de R\$ 728,39 que foram transferidos para os mesmos na forma de alimentos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a agricultura familiar de Constantina está sendo responsável pela geração da segurança alimentar junto à estas 182 famílias beneficiárias do Fome Zero. Esta segurança alimentar é definida pelos princípios formulados por Maluf *et all* (2004). Desse modo, a produção de alimentos da agricultura familiar gera a segurança alimentar da população local, no que se refere a propiciar o acesso e a disponibilidade dos alimentos; através do fornecimento das quantidades suficientes e permanentes destes; pela qualidade nutricional que compõe cada um dos tipos de produtos e; por ser uma produção que está de acordo com os hábitos de consumo constituídos historicamente junto às famílias beneficiadas. Assim, pode-se afirmar que o programa Fome Zero está fortalecendo a reprodução social e alimentar da população do município. Neste sentido, a seguir, se demonstra como cada um destes princípios da segurança alimentar é assegurado junto à população beneficiada.

Do ponto de vista da população beneficiada pelo programa, o principal efeito é a geração de segurança alimentar através do consumo dos produtos advindos da agricultura familiar. Isso se dá através da produção que antes servia para o consumo dos agricultores familiares e que agora fornece uma alimentação em quantidades suficientes para as famílias e, assim, propicia o acesso e a disponibilidade de alimentos para os indivíduos em estado de insegurança alimentar. Este princípio da segurança alimentar foi preenchido pelo programa de modo que o principal efeito do mesmo foi o de que “*as pessoas pararam de passar fome*” e começaram a se alimentar diariamente devido à produção que compõe as cestas que são distribuídas para as famílias, como também já havia constatado Valente Júnior *et all* (2004) para o caso de Guaribas/PI.

A geração deste princípio da segurança alimentar pelo programa, é evidenciado com o relato de um membro da Fetraf-Sul, que é uma das

---

<sup>12</sup> Nos 60.990,04 Kg de alimentos adquiridos pelo programa, não estão computados os alimentos que estão em unidades como em dúzias e unidades (Un.), devido a não possibilidade de se atribuir a estes um determinado valor que fosse aproximado do seu peso real. Deste modo, para não incorrer em estimativas grosseiras, preferiu-se analisar somente as quantidades em Kg e que perfazem o montante principal das compras do programa.

instituições locais responsáveis pela operacionalização do mesmo no município. Nota-se, que as melhorias geradas pelo programa não são em termos monetários, mas em relação ao que as pessoas passaram a ter na alimentação básica do dia a dia para poderem executar a sua reprodução social e alimentar. Observa-se, também, que o informante explica que antes da existência do Fome Zero as pessoas beneficiadas “*passavam fome*” e que muitas “*ficavam sem comer*”.

[...] Agora na parte de melhoria em termos de dinheiro eu não sei até que ponto ajudou. Ajuda por que eles têm, assim, a garantia da alimentação só que por outro lado eles não ganham dinheiro, eles ganham a comida. Então a melhoria é em termos de nutrição, eles comem melhor, tem uma alimentação mais rica, então melhorou. Estes tempos tinham pessoas que ficavam sem comer, assim, um tempo atrás esse pessoal passava fome [...] (Entrevista 18, 2004, O. L., Representante Sindical, Fetraf-Sul).

Assim, pode-se dizer que a produção de alimentos da agricultura familiar gera a segurança alimentar das famílias pobres e vulneráveis em sua reprodução social e alimentar, fornecendo uma alimentação suficiente para sanar os problemas de iniquidade, de acesso e de inanição alimentar como formulou Maluf (2001) e Maluf *et all* (2004). Contudo, além dos produtos da agricultura familiar gerarem a segurança alimentar em termos de acesso permanente aos alimentos, da disponibilidade suficiente destes e do fornecimento das quantidades necessárias à alimentação das famílias do Bairro São Roque, estes também geram a segurança alimentar em termos da qualidade nutricional dos alimentos que compõem as cestas distribuídas às famílias, como demonstram as Tabelas 1 e 2, apresentadas anteriormente<sup>13</sup>.

Isso é devido aos produtos fornecidos serem uma produção que, na maioria das vezes, é isenta de agrotóxicos, de medicamentos, de fertilizantes químicos, etc. No caso da venda para o Fome Zero, os agricultores são orientados pelas instituições locais que gestionam o programa, a produzir

---

13 Em visita ao Bairro São Roque, em uma conversa informal com uma mãe de família com três filhos, ela revelou que a sua família vivia com os “biscates” que o marido fazia e que eles, deste modo, jamais conseguiriam ter renda suficiente para comprar produtos com a qualidade que possuíam os que são fornecidos pelo programa como no caso do queijo, do salame, das carnes de porco e de gado, do filé de peixe, das massas, etc, pois estes produtos “eram muito caros” nos supermercados locais (Diário de Campo, 2004).

de forma “orgânica”, ecológica ou agroecológica a grande maioria dos produtos vendidos ao mesmo. Como também já se demonstrou em outra ocasião (Gazolla, 2004), o agricultor familiar, geralmente, não usa insumos químicos e agrotóxicos na produção dos seus alimentos para consumo que, por sua vez, são os mesmos produtos que são vendidos para o programa. Isso fez com que fosse possível ao Fome Zero, operar com estes produtos também de forma a serem isentos de contaminações e, assim, possuírem uma melhor qualidade nutricional e alimentar, gerando a segurança alimentar pelo princípio da qualidade nutricional superior dos alimentos fornecidos, como a definiu Maluf *et all* (2004). Este princípio da segurança alimentar que é preenchido pelos produtos fornecidos a população local é relatado por um dirigente sindical da Fetraf-Sul.

[...] A base dos agricultores que produzem é que usam o mínimo de agrotóxicos. É um alimento de qualidade por que se não tiver qualidade à gente não entrega. É um produto de qualidade e os agricultores aqui da nossa região eles tem educação e não são agricultores de momento. É gente que começou na roça e que sabem produzir [...] (Entrevista 18, 2004, A. R. A., Representante Sindical, Fetraf-Sul).

A produção da agricultura familiar também gera a segurança alimentar das famílias do Bairro São Roque devido os alimentos fornecidos e distribuídos pelo programa estarem baseados nos hábitos históricos de consumo da população beneficiada. Neste sentido, todos os produtos que compõem as cestas distribuídas para as famílias em situação de vulnerabilidade alimentar, são produtos que compõem a cultura alimentar, os hábitos de consumo e a culinária local, constituindo-se em alimentos enraizados e territorializados junto às famílias. Assim, a segurança alimentar valoriza os hábitos locais de consumo, como se referiu Maluf *et all* (2004) e não é uma incorporação de alimentos importados de outras regiões ou mesmo alimentos alienígenas que nada tem a ver com a cultura alimentar das famílias assistidas.

Os 28 tipos de alimentos que compõem as cestas que são distribuídas às famílias podem ser visualizados nas Tabelas 1 e 2 apresentadas anteriormente. Verifica-se que os principais produtos são: o leite, a carne suína, o queijo, a “chimia” (doce de fruta), o salame, a banha, o feijão, a mandioca, a farinha de trigo, a batata-doce, as massas coloniais, bolachas, pães, ovos e outros alimentos. O importante é observar que todos os 28 produtos distribuídos

fazem parte dos hábitos de consumo locais e que nenhum deles é um produto totalmente desconhecido das famílias beneficiadas. Inclusive, o Programa Fome Zero permite certa flexibilidade dos produtos que compõem as cestas, pois alguns produtos são frequentemente trocados e substituídos por outros, conforme as reivindicações das próprias famílias assistidas pelo programa, visando, justamente, que não haja sobras, desperdícios e que os alimentos distribuídos sejam consumidos em sua integralidade.

A esta constatação da geração da segurança alimentar de acordo com os hábitos alimentares da população local, se soma uma percepção importante que é a de que a segurança alimentar deve ser gerada em nível do município. Desse modo, o entendimento é o de que se a fome e as situações de insegurança alimentar ocorrem de forma localizada em determinadas “áreas” do Alto Uruguai, que neste caso é o município de Constantina, então é, também, nestas áreas que devem ser geradas as condições para a sua superação. De certo modo, é isso que o Programa Fome Zero está fazendo, pois a produção de alimentos é obtida em nível local nas unidades de produção dos agricultores e segue diretamente para as famílias com carências alimentares sem passar por nenhum outro canal de comercialização ou de intermediação mercantil.

Assim, a fome e as situações de insegurança alimentar são combatidas e eliminadas nos próprios locais de origem, caracterizando-se pela geração da segurança alimentar de uma forma endógena e não um processo que depende de compras exteriores, transporte ou importação de alimentos de fora dos locais de consumo, como acontecia com o extinto Programa Comunidade Solidária. Em que as cestas básicas de alimentos chegavam de locais forâneos dos municípios para serem distribuídas à população. Esta lógica local entre as situações de insegurança alimentar e, ao mesmo tempo, as ações de combate à fome, são ilustradas pelo relato de um agrônomo da Emater que formula que o melhor é onde se tem “*uma negociação entre o alimento e a fome*”.

[...] Se você tem a nível local o alimento e você tem a fome, por que você não faz esta negociação entre o alimento e a fome, quem tem fome. Então o Fome Zero vem neste sentido [...] (Entrevista 22, 2004, R. B., Engenheiro Agrônomo, Emater).

Além de gerar a segurança alimentar da população local, a produção

de alimentos da agricultura familiar, indiretamente, propicia outras melhorias sociais, econômicas, de resgate da cidadania e de inclusão social nas famílias beneficiadas pelo Fome Zero. Nesse sentido, segundo os beneficiados pelo programa, o Fome Zero foi uma “*alavanca*” importante para o início de um processo muito maior que inclui: um resgate da auto-estima das pessoas e famílias; a percepção dos direitos enquanto ser humano incluindo o direito à alimentação e à cidadania como condições mínimas de existência (ou seja, a segurança alimentar do ponto de vista do direito humano à alimentação como formulou Maluf *et all* (2004)); o início de um processo de organização social e comunitária inclusive com a fundação de uma cooperativa de processamento e reciclagem de lixo; a tomada de consciência da importância das instituições locais no processo de desenvolvimento e; sobretudo, a geração de um processo de inclusão social e geração de emprego e renda com a participação social dos moradores e instituições locais de desenvolvimento do município<sup>14</sup>.

Este processo que não passa somente pela simples distribuição de alimentos às famílias e pessoas em situações de vulnerabilidade, é a maior inovação do Fome Zero e, deve ser creditado ao modo como o programa foi concebido e está sendo operacionalizado<sup>15</sup>. Neste sentido, o Fome Zero possui como objetivos a inclusão social, a geração de empregos e de renda no médio e longo prazos e não somente o paliativo de combater a fome em focos e, momentaneamente, sem oferecer alternativas viáveis de inserção social a esta população. Isso se deve, em grande medida, ao programa ter em sua lógica de ação a participação social das pessoas assistidas, mas o principal motivo é devido a ele não ser uma política de *carácter assistencialista* como era no passado, não muito distante, o Programa Comunidade Solidária.

### O Programa Fome Zero, da maneira como está sendo gerido e

14 Também foi constatado que antes da existência do programa havia muitas crianças pedindo esmolas nas esquinas e lugares públicos da cidade e com o Fome Zero isso foi, em parte, sanado, pois as famílias que recebem as cestas de alimentos têm que se comprometer a colocar as crianças na escola como contrapartida aos alimentos recebidos.

15 Vale ressaltar o papel das instituições locais no âmbito do desenvolvimento do município de Constantina. Estas agem em redes de cooperação nas diferentes ações de desenvolvimento praticadas localmente e, inclusive, no caso do Fome Zero. É este motivo que faz, em grande medida, o município de Constantina ser reconhecido como um município desenvolvido, de agricultura familiar diversificada e estruturada e constituído por um conjunto de iniciativas que são reconhecidas pelos atores sociais e instituições de outros locais do Alto Uruguai. Muito do desenvolvimento do município pode ser creditado às redes de atores sociais e aos trabalhos que são desenvolvidos em conjunto por instituições, como o poder público municipal, a Coopac, a Emater local, o sindicato de trabalhadores rurais, a Cresol, a Cooperac a nível regional, dentre outras organizações e atores sociais. Nesse sentido, reconhece-se o papel das redes institucionais e o que Ellis (2000) chamou de capital social no processo de desenvolvimento rural.

operacionalizado, procura distribuir as cestas de alimentos às populações assistidas, além de incluir as famílias em atividades de formação, cursos, assembleias municipais, participação na formação das cestas, distribuição destas, atividades de limpeza da cidade pagas pelo poder público municipal, dentre outras atividades e profissionalizações. Assim, a partir da análise desta experiência no município de Constantina, pode-se afirmar que o programa inova no sentido de romper com os vícios das políticas públicas assistencialistas de combate à fome e a insegurança alimentar do passado, buscando construir um novo “modelo” de gestão social e de tratamento das mazelas sociais e econômicas da população pobre e vulnerável em sua reprodução social e alimentar.

O programa também inclui as chamadas “contrapartidas” dos beneficiários, que são os trabalhos que estes devem desenvolver durante o recebimento dos alimentos, visando criar compromissos sociais e gerar novos conhecimentos, formação profissional e ampliação das oportunidades de emprego e renda. Isso é evidenciado pelo termo de responsabilidade firmado entre o Fome Zero e a Coopac, no qual além de serem traçadas as diretrizes de gestão do programa e o papel das instituições gestoras, também é explicitado as atribuições dos beneficiários dos alimentos, que são: a) manter os filhos na escola; b) manter os filhos em dia com as vacinas; c) participar de oficinas, cursos, palestras promovidas pelo poder público e o programa; d) participar de cursos de alfabetização; e) zelar pela limpeza de terrenos e ruas; f) recolher o lixo; g) organizar, nos casos possíveis, uma horta no fundo do quintal; e, h) participar de atividades de limpeza e organização do bairro (“pé no bairro”) (Programa Fome Zero/Convênio Conab-Coopac, 2003, p. 5).

Como se pode constatar, o programa possui diversas atividades de inclusão social, de geração de novas oportunidades e até atividades em benefício dos próprios assistidos e suas famílias, como são os chamados “pés no bairro”. Nesta atividade, as instituições locais organizam os moradores para executarem tarefas de limpeza, organização e embelezamento das casas e do próprio local em que as famílias vivem. Isso demonstra que o programa não visa, pontualmente, somente combater à fome, as situações de insegurança alimentar, mas uma ação mais ampla e articulada de inserção social, melhorias da qualidade de vida e geração de novas oportunidades de emprego e renda. A questão das contrapartidas dos beneficiários também é demonstrada no trecho da entrevista com o presidente da Coopac, entidade conveniada com a Conab,

para execução e gestão do programa em nível do município.

[...] E estas famílias têm que dar uma contrapartida que é mandar os filhos para a escola, participar das oficinas, oficinas de mulheres, corte e costura, de bordado, de tricô, de crochê, de fazer pão, de fazer bolacha, etc. Os homens, a contrapartida dos homens é participar dos “pés no bairro”, é capinar nos arredores da casa, é fazer uma horta atrás da casa se eles tem terreno. Ajudar, por exemplo, estes tempos nós fomos ao bairro ajuntar todos os tipos de lixo, fazer roçada, limpar o bairro, embelezar o bairro, manter as ruas limpas. Então tudo isso é a contrapartida, participar das reuniões, das aulas que a gente promove e das assembléias para tomar as decisões. Então essa é a contrapartida das famílias [...] (Entrevista 19, 2004, A. L., Agricultor familiar, Coopac).

Assim, pode-se afirmar, a partir da análise desta iniciativa de compra dos produtos da agricultura familiar no município de Constantina, que a agricultura familiar possui um papel fundamental na geração da segurança alimentar em nível local, pois a sua produção de alimentos estimula um processo de reconfiguração do tecido social, que vai muito além da própria dinâmica da unidade de produção familiar, mas que, perpassa também, pela reprodução social e a segurança alimentar das demais populações do município. A compra da produção da agricultura familiar pelo Fome Zero gera uma nova dinâmica de desenvolvimento municipal que beneficia tanto as condições de reprodução social da agricultura familiar, gerando, por exemplo, uma diversificação das suas estratégias de vivência, bem como fortalece o tecido social não necessariamente rural do município, como é o caso das populações urbanas vulneráveis em sua reprodução alimentar.

Embora haja muitas e interessantes dimensões a serem exploradas nesta iniciativa local do Programa Fome Zero, no município de Constantina, é possível afirmar que a agricultura familiar pode contribuir para a geração de processos de segurança alimentar nas populações vulneráveis à insegurança alimentar do Alto Uruguai. Por outro lado, lamenta-se que este tipo de iniciativa local seja restrito ao município de Constantina e a uma parcela pequena de agricultores familiares, pois este tipo de experiência poderia contribuir para a solução dos problemas de mercantilização e vulnerabilização do consumo de alimentos no Alto Uruguai, que foi apontado em outro trabalho (Gazolla, 2004). Espera-se que este tipo de ação seja ampliada para outros municípios ou mesmo em escala regional, pois os seus

efeitos seriam benéficos tanto para os agricultores familiares, como para o restante da população do Alto Uruguai.

#### 4. Considerações Finais

O Programa Fome Zero se constitui em uma inovação nas políticas de combate à insegurança alimentar no Brasil. Em primeiro lugar, por trazer em seu corpo políticas de mudança estrutural, específicas e locais e, também, por estas serem pensadas sob a ótica de diferentes horizontes de tempo para serem alcançadas (curto, médio e longo prazo). Em segundo lugar, está a opção do programa em realizar a compra dos produtos alimentares dos agricultores familiares. Isto se constitui em mais um instrumento de política pública federal de estímulo à agricultura familiar do país. Nesse sentido, o Estado passa a inserir como prioritária nas compras públicas uma forma social de produção e trabalho que necessita de apoio para continuar se reproduzindo e se mantendo na sociedade atual. Isso representa um avanço significativo das ações do Estado para com esta categoria social, visando fortalecer a agricultura familiar e demonstrando que as ações para isso não passam somente por uma política de crédito rural, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), mas inclui também mecanismos diferenciados de comercialização da produção.

Mesmo esta experiência do Programa Fome Zero no município de Constantina sendo embrionária ainda, pode-se dizer que possui alguns resultados positivos tanto do ponto de vista dos agricultores familiares como da geração da segurança alimentar e nutricional da população local abrangida pelo programa. Do lado dos agricultores familiares, o Fome Zero gerou um fortalecimento desta forma social de produção e trabalho. Este apoio está relacionado à criação de um novo canal mercantil para os agricultores, que é alternativo a principal forma de comercialização e mercado existente no Alto Uruguai: a venda da produção de grãos e *commodities* agrícolas. Nesse sentido, o programa fortalece os agricultores familiares pela criação de um novo canal mercantil que não os subjuga e nem os mantém tanto dependentes como é o caso do mercado tradicional de grãos. Por outro lado, o Programa Fome Zero, através das compras públicas, estimulou os agricultores familiares para que retomassem e revigorassem um tipo de produção que se encontrava vulnerabilizada na dinâmica das suas unidades produtivas – a produção para autoconsumo -, que agora passa a integrar

as cestas básicas para as famílias beneficiadas. Desse modo, o programa exerceu um novo estímulo a um conjunto de produtos da agricultura familiar que estavam sendo deixados de lado e desvalorizados pelos próprios agricultores familiares.

Nesse sentido, o Programa Fome Zero fortaleceu a agricultura familiar e gerou um processo efetivo de diversificação nas unidades, rompendo, pelo menos em parte, com o paradigma produtivista de desenvolvimento que respaldava o prisma da especialização produtiva dos agricultores. Desse modo, o programa fez com que a agricultura familiar de certa forma voltasse as suas origens coloniais<sup>16</sup>, que é a de possuir uma dinâmica voltada prioritariamente à obtenção da produção para autoconsumo e a uma diversificação de produtos e gêneros alimentícios, visando a alimentação da família, mas também num segundo momento a inserção mercantil. Assim, pode-se afirmar que a agricultura familiar além de produzir para o seu autoconsumo alimentar e manutenção da família produz excedentes de alimentos que podem ser utilizados em processos endógenos e sustentáveis de geração da segurança alimentar a nível local.

A análise da experiência das compras públicas de alimentos da agricultura familiar também demonstra ser esta forma social de produção e trabalho uma das estratégias possíveis para se atingir a segurança alimentar das populações em situação de fragilidade social. A produção de alimentos na agricultura familiar gera a segurança alimentar da população local devido este tipo de produção preencher alguns dos princípios fundantes do conceito de segurança alimentar. Dentre estes, estão o princípio do acesso regular e contínuo aos alimentos; o fornecimento de quantidades de alimentos suficientes e permanentes; o da qualidade nutricional; e, o de consistir em uma alimentação que esteja de acordo com os hábitos de consumo e a “cultura alimentar” da população abrangida pelo Programa Fome Zero. Desse modo, pode-se dizer que a geração da segurança alimentar a nível local, em regiões em que predominam pequenos estabelecimentos agropecuários, tem que passar, necessariamente, pelas unidades de produção

16 O termo origens coloniais não se refere ao período do Brasil Colônia, mas sim ao processo de colonização que foi desenvolvido no Sul do país com a vinda dos imigrantes europeus. Refere-se também e principalmente, às características do seu sistema agrícola colonial que foi implantado, que visava entre outras coisas, em primeiro lugar, a obtenção da produção para autoconsumo como objetivo fundante. Também se baseava numa diversificação produtiva em que a produção de grãos para o mercado era apenas mais um tipo de produto gerado em meio a tantos outros, visando tanto o mercado como a alimentação do grupo familiar. Para uma melhor exposição deste assunto, consultar Schneider (1999), Conterato (2004) e Gazolla (2004).

dos agricultores familiares.

## 5. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas-SP: Hucitec, 2ª Ed., 275p.1998. (Coleção Estudos Rurais).

CONTERATO, M. A. **A mercantilização da agricultura familiar do Alto Uruguai/RS: um estudo de caso no município de Três Palmeiras**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS. Porto Alegre, 189p., 2004.

ELLIS, F. **Rural livelihoods and diversity in developing countries**. Oxford: Oxford University Press, 273p., 2000.

FOME ZERO. **Política de segurança alimentar para o Brasil**. Disponível em < [http:// www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) >. Cartilha do Programa Fome Zero. Ministério Extraordinário de Combate a Fome e a Insegurança Alimentar. 12p., 2002.

GAZOLLA, M. **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: Uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS. Porto Alegre – RS, 287p., 2004.

MALUF, R. S. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar**. São Paulo-SP, Polis Papers: Polis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, n.5, 42p., 1999.

\_\_\_\_\_ Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da universidade/UFRGS, p. 145-168, 2001.

MALUF R. S. *et all*. **Caderno ‘segurança alimentar’**. Disponível em < [http:// www.zooide.com/](http://www.zooide.com/) >, 35p. Acesso em 11/02/2004.

PROGRAMA FOME ZERO. **Termo coletivo de adesão e responsabilidade**. Convênio n. 4310002/2003 – Conab/Coopac, 13p., 2003.

PROJETO COMPRA LOCAL DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR. Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina Ltda (Coopac), Dezembro de 2003.

PROJETO FOME ZERO. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. Disponível em < [http:// www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) >, 118p., Outubro de 2001.

RENK, A. **Sociodicéia às avessas**. Editora Grifos: Chapecó-SC, 440p., 2000.

SCHNEIDER, S. **Agricultura Familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 205p., 1999. (Série Estudos Rurais).

VALENTE JÚNIOR, A. S. *et all*. Ocupação, renda e segurança alimentar e nutricional entre famílias beneficiárias do Programa Fome Zero: o caso do município de guaribas (PI). *In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*: Cuiabá-MT, CD-Roan, 18p., 2004.

VAN DER PLOEG, J. D. **Labor, Markets, and Agricultural Production**. Boulder, San Francisco, & Oxford: Westview Press, 1990.

\_\_\_\_\_ El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización. *In: GUZMAN, E. S. (Ed.) Ecología, Campesinato y Historia*. España: Las Ediciones de La Piqueta, 1992.

WOORTMANN, E. F.; WOORTMANN, K. **O trabalho da terra: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa**. Editora da UNB: Brasília, 192p., 1997.

# O Difícil Caminho no Combate à Fome e à Insegurança Alimentar: Estudo de Caso Sobre os CONSADS no Brasil Meridional

Flávio Sacco dos Anjos<sup>1</sup>

Nádia Velleda Caldas<sup>2</sup>

## Resumo

O trabalho aborda a experiência recente dos Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (CONSADs) implantados na Região Sul do Brasil, à luz de pesquisa realizada em 61 municipalidades, desenvolvida sob os auspícios de convênio firmado entre a FAO-ONU e o governo brasileiro. A pesquisa compreendeu a montagem de uma metodologia de referência destinada a identificar e classificar, em ordem de prioridade para o Programa Fome Zero, projetos intermunicipais de desenvolvimento (PIDs). O estudo converge no entendimento de que o CONSAD consiste em uma nova institucionalidade capaz de induzir a proposição de instrumentos para combater a fome e a insegurança alimentar. Entrementes, há importantes obstáculos a suplantarem, entre os quais, o desenho institucional e o recorte geográfico do CONSAD, assim como o viés “essencialmente agrarista” dos projetos.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar, Desenvolvimento local, Desenvolvimento territorial.

## 1. Introdução

A fome compreende um fenômeno complexo e multidimensional. Frente a esse tema existe enorme controvérsia junto às hostes políticas e acadêmicas, especialmente no que afeta ao dimensionamento de sua extensão

---

1 Professor Dr. em Sociologia pela Universidad de Córdoba, Espanha - Consultor Nacional da FAO em Segurança Alimentar. Universidade Federal de Pelotas - Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel - Departamento de Ciências Sociais Agrárias. Endereço p/correspondência: Rua General Argolo nº 1418, apto 201. CEP: 96015-160 - Pelotas, RS. flaviosa@ufpel.tche.br

2 Cientista Social - Mestranda junto ao Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas - Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel - Departamento de Ciências Sociais Agrárias. Endereço p/correspondência: Rua Barão de Sta. Tecla nº 1275, apto 21. CEP: 96010-140 - Pelotas, RS. nvcaldas@ufpel.tche.br

e incidência, ao diagnóstico de suas causas, bem como quanto às formas, através do qual esse desafio pode ser superado.

Há exatos quarenta anos surgia um dos mais importantes estudos etnográficos brasileiros: “*Os parceiros do Rio Bonito*”. Nesta obra seminal sobre o tema da segurança alimentar, Antonio Cândido, propõe uma “sociologia dos meios de subsistência” de forma a contemplar a complexidade dos fenômenos envolvidos. Em resumidas contas, é destacado o fato das necessidades alimentares terem um duplo caráter: natural e social, mais além de representarem simples impulsos orgânicos (CÂNDIDO, 1987, p.23). O ato de alimentar-se, como resumiu este autor, torna-se o centro de um dos mais vastos complexos culturais, “*abrangendo atos, normas, símbolos, representações*”<sup>3</sup>.

Desconhecer ou minimizar a dimensão destes atributos torna inconsistente toda e qualquer discussão relativa ao tema da segurança alimentar, tanto do ponto de vista estritamente acadêmico quanto na perspectiva das políticas públicas. No caso brasileiro, como é sabido, há uma importante renovação no debate na medida em que o combate à fome e à insegurança alimentar converte-se em objeto privilegiado do processo de intervenção estatal.

É justamente no contexto desse processo que o governo federal promoveu a implantação dos “Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local” (doravante referidos como CONSADs) em vários pontos do território nacional. Trata-se de uma nova institucionalidade que visa congrega em torno de si agentes públicos e privados, orientados à elaboração de programas de desenvolvimento local, combate à fome e à insegurança alimentar.

O presente estudo é resultante de uma pesquisa mais ampla, conduzida sob os auspícios de um acordo de cooperação técnica firmado entre a FAO e o governo brasileiro, inicialmente representado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), atualmente Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A investigação, sinteticamente denominada de TCP FAO/BRA/2905, desencadeou-se junto aos nove (9) recém-instalados CONSADs das Regiões

---

<sup>3</sup> Op.cit., p.29.

Sul, Sudeste e Centro-Oeste, respectivamente realizada por pesquisadores vinculados às Universidades Federais de Pelotas, Lavras e Uberlândia. No marco dessa pesquisa, constavam dois objetivos fundamentais:

- 1) A montagem de uma metodologia de referência orientada à identificação, caracterização e classificação, em ordem de prioridade para o Programa Fome Zero, dos projetos intermunicipais de desenvolvimento (PIDs), no contexto dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs;
- 2) A testagem da metodologia de avaliação, colocando-a em prática nas áreas de atuação correspondentes aos nove CONSADs, com vistas ao esforço de replicação junto às regiões do norte e nordeste brasileiro. Na Região Sul do Brasil o estudo envolveu os CONSADs de Missões, Campos de Lages e Pitanga, respectivamente instalados nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

Além desta introdução, reunimos, na secção subsequente, uma breve resenha da metodologia utilizada, assim como uma rápida descrição das características fundamentais dos territórios aqui enfocados. A terceira secção é dedicada à apresentação dos resultados do trabalho, com ênfase na discussão sobre a natureza dos projetos locais e projetos intermunicipais de desenvolvimento identificados (doravante chamados de PIDs) neste estudo. Trata-se, como oportunamente veremos, de examinar seu alcance e objetivos à luz da metodologia proposta no marco do TCP FAO/BRA/2905. A quarta secção apresenta algumas das dificuldades a serem transpostas na consolidação dos CONSADs enquanto espaço privilegiado de discussão sobre instrumentos de combate à fome e à insegurança alimentar. Apresentaremos alguns dos dilemas com que nos deparamos no contato com a realidade concreta e com os atores sociais envolvidos. A quinta e última secção reúne as considerações finais dessa pesquisa.

## **2. A Metodologia e o universo empírico da Pesquisa**

### **2.1. Metodologia e instrumentos de pesquisa**

No Sul do Brasil o trabalho desenvolveu-se entre janeiro e agosto de 2004 envolvendo fundamentalmente o uso de metodologias qualitativas, tais como entrevistas, observação participante em reuniões e eventos locais e regionais, bem como o levantamento de informações que

permitissem conhecer os processos no âmbito dos CONSADs. Inclui-se aí a análise de documentos disponibilizados pelas prefeituras municipais, por extensionistas rurais, igrejas, organizações não-governamentais e agências de desenvolvimento públicas e privadas. Não menos importante foi o cotejo com os dados secundários, sobretudo com as fontes censitárias.

Uma equipe de 15 pesquisadores realizou 267 entrevistas que tiveram como interlocutores um conjunto extremamente diversificado de atores sociais da esfera pública e privada, vinculados às organizações e aos processos de intervenção cujo enfoque varia segundo a natureza dos objetivos perseguidos e as circunstâncias em que atuam. Esse quadro exigiu uma dedicação ainda maior no controle das informações e na adequação dos instrumentos de avaliação dos projetos, os quais foram agrupados em três grandes categorias:

1) Projetos intermunicipais de desenvolvimento consolidados:

Iniciativas orientadas ao combate à fome, à insegurança alimentar e ao desenvolvimento, incidindo ao menos sobre dois municípios do CONSAD. Correspondem a projetos que já se encontravam em funcionamento por ocasião do levantamento.

2) Projetos intermunicipais em fase de estruturação:

Projetos que perseguem os mesmos objetivos, mas que não haviam sido implantados por ocasião da pesquisa. Em sua grande maioria constam do cardápio de projetos elaborados ou em fase de elaboração pelo próprio CONSAD, demandados pelo Ministério do Desenvolvimento Social;

3) Projetos locais de desenvolvimento:

Consistem em projetos que incidem estritamente no plano local, ainda que comprometidos com os mesmos princípios e objetivos dos projetos anteriores.

Na metodologia de avaliação construída pelo TCP FAO/BRA/2905 foram propostos sete (7) critérios de avaliação dos projetos.

- a) o pacto político: avaliou-se a natureza das alianças construídas em torno ao projeto, do ponto de vista das relações e dos papéis atribuídos aos atores sociais envolvidos, públicos e/ou privados;
- b) a abrangência do projeto: avaliou-se a incidência em termos do número de municípios envolvidos;

- c) os impactos sobre a segurança alimentar: avaliou-se o número de pessoas efetivamente atendidas em relação à população de indigentes existente nos municípios em que o mesmo projeto incide;
- d) os impactos sobre pessoas em risco de insegurança alimentar: avaliou-se o número de pessoas efetivamente atendidas em relação ao total de pessoas pobres nos municípios em que o projeto incide;
- e) viabilidade institucional: compreende fundamentalmente a análise sobre as perspectivas futuras do projeto;
- f) sustentabilidade financeira: como o próprio nome indica, tal quesito compreende a análise sobre a solidez dos mecanismos de sustentação financeira do projeto;
- g) riscos do projeto: o exame recai sobre a existência de possíveis riscos do ponto de vista ambiental ou de qualquer outra natureza.

Para cada um dos quesitos foi atribuído um valor correspondente a uma escala que vai do 0 (zero) ao 5 (cinco). Conseqüentemente, o valor máximo que um projeto poderia receber seria 35 pontos no total. À exceção dos itens b, c, d, todos os demais critérios apresentam um alto grau de subjetividade na avaliação. Outrossim, como ficou demonstrado, o cruzamento de informações, e a realização de entrevistas com diversos atores sociais permitiu checar a confiabilidade dos dados que embasaram os conceitos atribuídos.

Há outro aspecto que deve ser esclarecido. O foco da pesquisa recaiu essencialmente sobre os projetos intermunicipais de desenvolvimento. Entretanto, julgou-se oportuno realizar o levantamento e análise das experiências locais de desenvolvimento na medida em que muitas delas mostravam-se extremamente meritórias e passíveis de serem replicadas ou ampliadas a outros municípios, convertendo-se, em efeito, num projeto intermunicipal. Todavia, para manter a coerência e equilíbrio dos critérios de avaliação, optou-se por atribuir nota zero (0) no quesito abrangência do projeto.

No caso dos PIDs em fase de estruturação, a análise baseou-se em cima de projeções sobre a natureza e incidência do projeto que foi concebido no âmbito do CONSAD em que pese o fato de não haver sido implementado. Antes de entrar na discussão propriamente dita sobre os projetos e a avaliação correspondente, convém abordar rapidamente as características dos territórios correspondentes aos três CONSADs.

## 2.2. O Universo empírico: os CONSADs de Missões, Campos de Lages e Pitanga

É impossível retratar, ainda que resumidamente, a diversidade econômica, social, política e ambiental que abrigam os territórios correspondentes aos CONSADs na Região Sul do Brasil. O elemento que os unifica reside, indubitavelmente, na existência de grandes contrastes em termos das condições sociais de existência das populações e do distinto grau de desenvolvimento em que as localidades encontram-se, quando confrontadas entre si e no âmbito dos próprios CONSADs investigados.

Os dados da Tab. 1 mostram que o CONSAD Missões reúne o maior número de municípios (25) dentre todos os CONSADs estudados da Região Sul do Brasil. A mesma fonte indica que os três CONSADs sulistas somam juntos um universo de 741.375 pessoas, considerando que desse total, 36,1% corresponde a Missões, 38,2% a Campos de Lages e 25,7% a Pitanga. Essas mesmas proporções não se verificam, entretanto, no que afeta à distribuição dos pobres e indigentes. Pitanga concentra nada menos que 40,1% do total de pobres, enquanto Campos de Lages e Missões ficam com respectivamente 28,6% e 31,3% desse contingente. Com relação aos indigentes, a participação de Pitanga é ainda maior (42,3%), enquanto no CONSAD Campos de Lages e Missões ela é de respectivamente 25,2% e 32,5%.

**Tabela 1** - Número de municípios, de habitantes e área em km<sup>2</sup> dos CONSADs do Sul do Brasil.

Variável	RS	SC	PR	Total
Número de municípios	25	18	18	61
Número de habitantes	267.536	283.005	190.834	741.375
Número de Pobres	85.694	78.315	109.513	273.522
Indigentes	38.337	29.814	49.952	118.103
Área em Km <sup>2</sup>	<b>12.412,452</b>	<b>15.726,013</b>	<b>12.403,691</b>	<b>40.542,156</b>

Fonte: Elaborado a partir do Censo Demográfico (IBGE, 2000).

Apesar destas diferenças, que aparecem refletidas nas grandes discrepâncias em termos dos índices de desenvolvimento humano e econômico, os três CONSADs apresentam como elemento recorrente o fato de serem regiões invariavelmente acometidas pelo êxodo rural, além de outros fenômenos demográficos igualmente importantes, como é o caso

da masculinização e envelhecimento, detectadas em outros estudos que se debruçaram sobre a mesma realidade (CAMARANO e ABRAMOVAY, 1997; SACCO DOS ANJOS, 2003; SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2004 e 2004a).

No âmbito de cada CONSAD as atividades agropecuárias representam o principal esteio da economia regional, com ênfase no peso das *commodities* (soja e trigo) no caso das Missões. Nos Campos de Lages figuram em destaque a pecuária de corte, milho e silvicultura através de projetos de reflorestamento destinados à produção de madeira e celulose. No caso de Pitanga a importância recai sobre as culturas do milho, soja, aveia, feijão e erva-mate, assim como em projetos agroflorestais. O escasso grau de industrialização regional, a concentração das atividades econômicas e dos fatores de produção explicam, em parte, a baixa capacidade de retenção da população, particularmente no que afeta às pequenas localidades que conformam estes três CONSADs.

Esclarecidos os objetivos e a metodologia da pesquisa, assim como os traços essenciais dos territórios investigados, analisemos os projetos efetivamente diagnosticados, suas características fundamentais e a avaliação empreendida.

### **3. Resultados do trabalho**

#### **3.1. Análise sobre os aspectos gerais dos projetos de desenvolvimento diagnosticados**

Identificar projetos intermunicipais de desenvolvimento, caracterizá-los segundo seus grandes objetivos e classificá-los, com ênfase no combate à fome e à insegurança alimentar, representavam, como dissemos, as três grandes metas do TCP FAO/BRA 2905. Tratava-se, além disso, de oferecer uma carteira de projetos que oportunamente poderiam ser apoiados pelo próprio CONSAD, mediante aporte de recursos do poder público municipal, estadual, federal ou mesmo de organismos internacionais, segundo os critérios de avaliação e classificação adotados no marco metodológico dessa pesquisa.

A importância de conhecê-los em profundidade e de classificá-los, segundo a convergência em relação ao esforço de combater a fome, a desnutrição e a insegurança alimentar não pode estar desconectada da luta

por indicar novos caminhos a serem trilhados no campo do desenvolvimento e da inclusão social.

Melhor ainda se o ponto de partida levasse em conta o que estivesse acontecendo na própria região como representativo do que poder-se-ia chamar de boas práticas de intervenção junto à realidade social. Ao fim e ao cabo, partiu-se da premissa de que são “*os projetos que moldam os territórios*” (KAYSER et al., 1994). Do mesmo modo, caberia aprofundar no exame de realidades que discrepavam entre si em relação à densidade do seu respectivo capital social nos termos definidos na literatura (COLEMAN, 1990; PUTNAM, 1996), entre os CONSADs estudados e inclusive entre os próprios municípios que dele fazem parte.

Coube ao IBAM<sup>4</sup> propor um recorte espacial que definisse o número de municípios integrantes de cada CONSAD, com base no que consideram como princípio da “identidade microrregional”. Em muitos dos casos o CONSAD resultou um desenho territorial<sup>5</sup> que se aproxima do conceito de microrregião homogênea adotada pelo IBGE, ao passo que em outras situações abarcou outro arranjo que inclui localidades integrantes de até mesmo três microrregiões, como é o caso do CONSAD Missões.

Como mostra a Tabela 2, nos três CONSADs sulistas foram identificados, tal como aludimos anteriormente, 137 projetos de desenvolvimento. Destes, 36 são projetos intermunicipais de consolidados, 13 encontravam-se em fase de estruturação e 88 são projetos locais de desenvolvimento. À exceção do CONSAD Pitanga (PR), que à época do levantamento não dispunha de um plano de ação ou de um rol de projetos propostos, foram incluídas treze iniciativas no processo de avaliação do que se denominou como PIDs em fase de estruturação, seis deles no CONSAD Missões e sete no CONSAD Campos de Lages.

Em função do espaço que aqui dispomos centraremos a discussão em torno dos projetos locais e dos projetos intermunicipais de desenvolvimento por serem as experiências mais importantes para os objetivos que persegue esse artigo.

---

4 Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

5 Ver a propósito Franca (2003): CONSAD – Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.

**Tabela 2** - Projetos de desenvolvimento consolidados, em fase de estruturação e locais nos CONSADs de Missões (RS), Campos de Lages (SC) e Pitanga (PR).

Tipo de Projeto	Número de Projetos			
	RS	SC	PR	Total (SUL)
PIDs consolidados	11	09	16	36
PIDs em estruturação	06	07	-	13
Projetos Locais	28	11	49	88
Total	45	27	65	137

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Existe, como mostra a Tabela 3, uma grande discrepância nos projetos analisados segundo o número de famílias beneficiadas nas duas modalidades aqui enfocadas. Entre os PIDs consolidados, os que apresentam o maior alcance total (25.058 famílias) estão no CONSAD de Pitanga, assim como no número médio de famílias beneficiadas por projeto (1.566,1), seguidos respectivamente pelo CONSAD Missões (7.395 famílias no total e 672,3 famílias/projeto) e Campos de Lages (3.899 famílias no total e 433,2 famílias/projeto).

Com relação aos projetos locais de desenvolvimento, é no CONSAD Pitanga onde existe um maior alcance do ponto de vista de ambos quesitos, seguido de Missões e Campos de Lages. Através dos dados da Tabela 3 é possível estimar também um número médio de famílias atendidas por projeto, correspondente a 335,0 no Paraná, 151,6 no Rio Grande do Sul e 116,4 em Santa Catarina.

**Tabela 3** - Descrição dos projetos de desenvolvimento segundo o número total e médio de famílias beneficiadas por projeto.

Tipo de Projeto	Número de famílias beneficiadas							
	RS		SC		PR		Total (SUL)	
	Total	Médio	Total	Médio	Total	Médio	Total	Médio
PIDs consolidados	7.395	672,3	3.899	433,2	25.058	1.566,1	36.352	1.009,7
Projetos Locais	4.246	151,6	1.281	116,4	16.417	335,0	21.944	249,4

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Se comparados com os PIDs, parece óbvio que estas iniciativas locais atendem a um número consideravelmente pequeno de pessoas. Outrossim, *a priori* não pode ser minimizada sua relevância, posto que, como mostrou a realidade, algumas delas são extremamente meritórias em termos dos objetivos

que perseguem, considerando ainda o fato de que invariavelmente funcionam a partir da contribuição e do trabalho voluntário das próprias comunidades.

Nesse sentido, os dados da Tabela 4 evidenciam, entre outras coisas, o baixo custo médio dos projetos locais de desenvolvimento, especialmente no caso catarinense onde ascendem, em média, a apenas R\$ 20.400,00 por projeto. No CONSAD Missões (RS) o custo médio é de R\$ 49.600,00, ao passo que no CONSAD Pitanga ele ascende a R\$ 72.800,00. No que afeta aos PIDs consolidados a situação é praticamente idêntica no caso catarinense e gaúcho, ao passo que no Paraná o custo médio estimado desta modalidade de projeto é de R\$ 669.800,00.

**Tabela 4 - Custo total e médio dos projetos de desenvolvimento nos três CONSADs da Região Sul do Brasil.**

Tipo de Projeto	Custo dos projetos em mil Reais (R\$)					
	RS		SC		PR	
	Total	Médio	Total	Médio	Total	Médio
PIDs consolidados	2.125,2	193,2	1.730,2	192,3	10.717,4	669,8
Projetos Locais	1.389,0	49,6	224,0	20,4	3.566,5	72,8

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Os dados da Tabela 5 complementam a informação sobre o custo dos projetos analisados. Entre os projetos que apresentam o melhor desempenho, em termos médios, são os projetos locais do CONSAD Campos de Lages (SC), com um custo médio de R\$ 174,9 por família beneficiada. Seguem-lhe, em ordem crescente de valor, os projetos locais do CONSAD Pitanga (PR), com um custo médio estimado em R\$ 217,2/família beneficiada.

Por outra parte, os dados relativos aos PIDs consolidados dos três territórios examinados aproximam-se bastante do ponto de vista deste critério de análise.

**Tabela 5 - Custo médio dos projetos de desenvolvimento nos três CONSADs da Região Sul do Brasil por família beneficiada.**

Tipo de Projeto	Custo médio dos projetos em mil Reais (R\$) por família beneficiada		
	RS	SC	PR
PIDs consolidados	287,4	443,7	427,7
Projetos Locais	327,1	174,9	217,2

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Em se tratando de oferecer aos membros do CONSAD uma carteira de projetos passíveis de serem financeiramente apoiados e estendidos a outras realidades, o dado relativo ao respectivo custo por família torna-se sumamente importante como mecanismo de escolha sobre qual a iniciativa a ser fomentada num contexto de restrição orçamentária e de escassez de recursos.

### **3.2. Qual o melhor projeto? Contornando algumas dificuldades...**

Percorrer 61 municipalidades, identificar, caracterizar e classificar projetos de desenvolvimento, segundo sua natureza e objetivos, exigiu uma energia considerável para gerir toda a diversidade de informação produzida. Entrementes, mais difícil ainda resultou o esforço por adaptar os instrumentos de avaliação quanto ao mérito e adequação das propostas às metas correspondentes ao combate à fome e à insegurança alimentar.

Resumidamente é possível dizer que a atenção estava posta em algumas questões gerais ou eixos temáticos sobre aspectos tais como:

- Qual a idéia-guia que orienta o projeto?
- Qual sua abrangência física em termos dos municípios beneficiados?
- Qual é a instituição líder?
- Qual a origem do PID? Do setor público, privado ou de organizações sociais?
- Quais as categorias sociais privilegiadas?
- Qual a natureza das ações implementadas no âmbito da segurança alimentar?

Seria impossível apresentar, no espaço que aqui dispomos, as características fundamentais dos 88 projetos locais de desenvolvimento. Outrossim, antes de entrar propriamente na discussão sobre o processo de avaliação, torna-se crucial discorrer sobre alguns dos interrogantes formulados no parágrafo anterior. Na Tabela 6 eles aparecem agrupados segundo o enfoque respectivo ou idéia-guia dominante. É mister registrar que em muitos casos ditos projetos perseguem múltiplos objetivos ou finalidades. Nesse caso, optou-se por eleger a ação prioritária para fins de enquadramento entre as categorias propostas.

Os dados mostram que é indiscutivelmente a organização de produtores, de cadeias produtivas, feiras e outras ações voltadas à comercialização de produtos agropecuários a opção preponderante, ou o que aqui denominamos como “idéia-guia dominante”, concentrando nada menos que 42,0% dos projetos locais de desenvolvimento.

Seguem-lhe, em ordem de importância, as ações em prol da geração de renda (17,0%), construção de hortas, hortos medicinais e agroindústrias comunitárias (13,6%) e ações sócio-educativas (11,4%).

A informação reunida na Tabela 6 é complementada com os dados apresentados na Tabela 7, a qual indica o ator social, grupo ou categoria sócio-política, objeto destas ações de desenvolvimento local.

**Tabela 6** - Distribuição dos projetos locais de desenvolvimento segundo a idéia-guia dominante.

Idéia-guia dominante	Número de projetos locais de desenvolvimento				
	RS	SC	PR	Total	%
Crédito Rotativo, Microfinanças, Microcrédito	01	01	01	03	3,4
Hortas, hortos medicinais e agroindústrias comunitárias	05	01	06	12	13,6
Geração de Renda (artesanato, turismo, etc.)	05	03	07	15	17,0
Ações assistenciais (dirigidas a jovens, mulheres, idosos)	02	01	05	08	9,1
Organiz. de produtores, cadeias, feiras e comercialização	10	04	23	37	42,0
Ações sócio-educativas	05	-	05	10	11,4
Apoio a grupos étnicos (indígenas, quilombolas)	-	-	01	01	1,2
Outra orientação	-	01	01	02	2,3
Total	28	11	49	88	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Aparece indiscutivelmente destacado o grupo que inclui agricultores familiares, pescadores e assentados de reforma agrária, concentrando nada menos que 48,9% dos projetos locais de desenvolvimento na condição de protagonistas destas ações, seguidos das famílias em situação de pobreza e/ou insegurança alimentar (22,7%). A última linha da Tabela 7 reúne situações onde não está claramente definido qual o público-alvo do projeto local; muitas delas referem-se a categorias sociais muito distintas entre si ou até mesmo discrepantes em termos de suas características essenciais<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Referimo-nos, para efeitos de ilustração, alguns projetos que visam genericamente beneficiar agricultores vinculados a alguma cadeia produtiva, sejam eles agricultores familiares ou patronais.

**Tabela 7** - Distribuição dos projetos locais de desenvolvimento segundo o ator social, grupo ou categoria sócio-política objeto das ações desenvolvimento local.

Ator social ou categoria sócio-política	Número de projetos locais de desenvolvimento				
	RS	SC	PR	Total	%
Agricultor familiar, pescador, assentado de reforma agrária	15	04	24	43	48,9
Famílias em situação de pobreza ou insegurança alimentar	03	03	14	20	22,7
Mulheres rurais	03	-	14	03	3,4
Estudantes, crianças e/ou adolescentes	03	-	-	09	10,2
Outros e/ou indefinido	01	04	08	13	14,8
Total	28	11	49	88	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

O processo de avaliação proposto identificou os melhores projetos classificados dentre os 88 analisados no âmbito dos três CONSADs do Brasil meridional. Apenas dez (11,4%) deles alcançaram uma pontuação considerada alta, incluindo-se, nesta condição, as iniciativas que atingiram 25 ou mais pontos dentre os 30 possíveis no contexto de projetos locais de desenvolvimento. Muitas ações, quando incidem sobre os objetivos de segurança alimentar e inclusão social, são alvo de uma cultura política, ainda arraigada no país, no qual ao ingressar uma nova administração, projetos e iniciativas já existentes são literalmente abandonadas.

Em outros casos o projeto não se sustenta financeiramente ou apresenta um viés estritamente assistencialista em sua dinâmica de funcionamento. Ainda assim, é fundamental registrar a importância de algumas iniciativas que devem ser levadas em conta, no contexto da formulação de novos mecanismos em relação ao tema da segurança alimentar e nutricional. Examinemos agora os PIDs propriamente ditos.

### **3.3. Os projetos intermunicipais de desenvolvimento: construindo a segurança alimentar?**

Os 36 projetos intermunicipais de desenvolvimento identificados nos três CONSADs da Região Sul do Brasil foram classificados conforme a idéia-guia dominante, tal como mostram os dados da Tab. 8. Alguns aspectos podem ser, de imediato, identificados.

Em primeiro lugar, vemos que não há uma única ação que contemple grupos étnicos específicos (indígenas e/ou quilombolas). Para ilustrar essa questão basta dizer que na região missioneira gaúcha há inúmeros aldeamentos indígenas, onde o principal apelo turístico que se busca potencializar recai justamente nas ruínas das reduções jesuíticas.

**Tabela 8** - Distribuição dos projetos intermunicipais de desenvolvimento segundo a idéia-guia dominante.

Idéia-guia dominante	Número de projetos locais de desenvolvimento				
	RS	SC	PR	Total	%
Crédito Rotativo, Microfinanças, Microcrédito	-	02	01	03	8,3
Hortas, hortos medicinais e agroindústrias comunitárias	03	-	-	03	8,3
Geração de Renda (artesanato, turismo, etc.)	-	02	01	03	8,3
Ações assistenciais (dirigidas a jovens, mulheres, idosos)	-	03	02	05	13,9
Organiz. de produtores, cadeias, feiras e comercialização	06	02	07	15	41,7
Ações sócio-educativas	-	-	02	02	5,5
Recuperação ou preservação ambiental	01	-	01	02	5,5
Outra orientação	01	-	02	03	8,3
Total	11	09	16	36	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Outrossim, os traços histórico-culturais que conformam a própria identidade gaúcha são fortemente tributários da contribuição da cultura guaranítica. Paradoxalmente, na prospecção realizada no marco dessa pesquisa, não foram detectados projetos de desenvolvimento que conectem os aldeamentos dentro de uma lógica emancipatória, de maneira a fugir da armadilha do assistencialismo vulgar.

Do mesmo modo, é marcante a hegemonia de projetos ancorados na questão da organização de produtores, apoio a cadeias agroindustriais, feiras e outras iniciativas de fortalecimento ao processo de comercialização. Esta classe de iniciativas concentra quase 42% dos projetos intermunicipais de desenvolvimento no contexto dos CONSADs sulistas. Seguem-lhe, em ordem de importância (13,9%), os projetos que têm por foco as ações assistenciais dirigidas a grupos específicos (jovens, mulheres, idosos).

Por outro lado, os dados da Tabela 9 dão conta do absoluto domínio da agricultura familiar enquanto ator social privilegiado, concentrando quase 53% dos projetos intermunicipais de desenvolvimento nos CONSADs do

Brasil meridional. Em segundo lugar, estão os projetos que elegeram como público-alvo preferencial das ações as famílias em situação de pobreza e/ou insegurança alimentar.

**Tabela 9** - Distribuição dos projetos intermunicipais de desenvolvimento segundo o ator social, grupo ou categoria sócio-política objeto das ações desenvolvimento local.

Ator social ou categoria sócio-política	Número de projetos intermunicipais de desenvolvimento				
	RS	SC	PR	Total	%
Agricultor familiar, pescador, assentado de reforma agrária	06	03	10	19	52,8
Famílias em situação de pobreza ou insegurança alimentar	03	05	01	09	25,0
Mulheres rurais	01	-	-	01	2,8
Estudantes, crianças e/ou adolescentes	-	-	01	01	2,8
Outros e/ou indefinido	01	01	04	06	16,7
Total	11	09	16	36	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Através dos dados da Tabela 10 é possível visualizar a avaliação geral dos projetos intermunicipais de desenvolvimento nos três CONSADs estudados na região sul do Brasil. A Coluna A corresponde aos projetos pior avaliados, havendo recebido até 20 pontos dentre os 35 possíveis. Na coluna B estão os que receberam uma avaliação intermediária (entre 21 e 25 pontos), ao passo que na Coluna C estão os projetos que conquistaram acima de 25 pontos.

Os dados indicam que dos 36 projetos intermunicipais identificados e analisados, 15 deles (42%) receberam uma avaliação bastante satisfatória, ao passo que 13 (36%) ficaram no grupo intermediário, enquanto oito (22%) alcançaram até 20 pontos dos 35 possíveis.

É importante mencionar que a nota atribuída reflete os atributos do projeto por ocasião do levantamento de informações e realização das entrevistas, cujos dados e documentos fornecidos serviram para subsidiar o processo de avaliação. Logo após encerrar-se esta etapa tomamos conhecimento de que algumas destas iniciativas foram reformuladas, como algumas situações em que novos municípios passaram a integrar um determinado projeto intermunicipal, visando fortalecer seu alcance e abrangência.

**Tabela 10 - Distribuição dos projetos intermunicipais de desenvolvimento nos três CONSADs sulistas segundo a avaliação recebida.**

CONSAD	Avaliação recebida		
	A	B	C
Missões (RS)	2	4	5
Campos de Lages (SC)	0	7	2
Pitanga (PR)	6	2	8
Total	8	13	15

Fonte: Pesquisa de Campo (2004).

Nota: "A" projetos que receberam até 20 pontos na avaliação; "B" projetos que receberam entre 21 e 25 pontos na avaliação; "C" projetos que receberam mais de 25 pontos na avaliação.

Em alguns casos tais mudanças foram influenciadas pela própria realização dessa pesquisa, na medida em que seus gestores perceberam a necessidade de fortalecer pactos territoriais e alianças estratégicas em torno de objetivos comuns e convergência de interesses. Outro aspecto digno de nota aconteceu quando alguns gestores, especialmente ligados ao poder público municipal, reconheceram a impostergável tarefa de integrar movimentos sociais e organizações civis no arranjo institucional do respectivo projeto.

Conscientes de que o excesso de protagonismo da prefeitura e de organizações estatais pudesse resultar num aspecto negativo na avaliação de um determinado projeto, alguns dos responsáveis mostraram-se menos refratários à inclusão de novos atores sociais e de estabelecer um novo concerto das forças vivas e do pacto político construído em torno à idéia-guia.

Entrementes, há também situações em que esta flexibilização cumpre apenas aspectos protocolares, incorporando representações<sup>7</sup> institucionais cujo ingresso visa tão somente conferir traços de legitimidade a um processo cuja dinâmica é absolutamente conservadora do ponto de vista da tomada de decisões, da definição das prioridades e da forma de implementar as ações.

<sup>7</sup> Esse é outro tema que merece uma abordagem mais aprofundada enquanto objeto da reflexão acadêmica. Na recente proliferação de conselhos e consórcios em todo território nacional foi possível identificar a confusão reinante do ponto de vista dos princípios democráticos que orientam a dinâmica das relações entre os atores sociais envolvidos nestes mesmos processos. Indivíduos que participam destes conselhos falam, muitas das vezes, em nome próprio e não, como se deveria esperar, em nome da instituição que representam. Como resultado, inúmeros são os casos em que este distanciamento é tão grande que compromete a articulação em torno dos próprios objetivos pelos quais ditos conselhos foram concebidos.

#### **4. Os CONSADs frente aos desafios de construção da Segurança Alimentar**

É sabido que os CONSADs formam parte de uma nova estratégia no processo de intervenção estatal com vistas a estabelecer, entre outros aspectos, uma nova institucionalidade voltada a erradicar a fome e a insegurança alimentar, fortalecendo o desenvolvimento local e a inclusão social. Busca-se, assim, fomentar o capital social e as sinergias no âmbito do próprio território.

Contudo, muitos são os obstáculos a serem transpostos nessa caminhada. Alguns deles decorrem da própria dinâmica requerida para operar as mudanças do ponto de vista da articulação com outras políticas públicas, do concerto das forças políticas, das desigualdades regionais, das restrições orçamentárias, etc.

Impossível seria reproduzir estes desafios no espaço que aqui dispomos, não obstante ser esta uma tarefa não menos meritória e oportuna enquanto exercício de reflexão com vistas ao aperfeiçoamento da atuação estatal. O objetivo a que nos propomos no espaço que segue é o de resumidamente elencar e discutir algumas destas questões suscitadas à luz da experiência recente do TCP FAO/BRA/2905 no âmbito dos recém-instalados CONSADs do Sul do Brasil.

Não temos a mínima pretensão de esgotar o assunto, nem mesmo realizar um balanço sobre os avanços e retrocessos a eles associados, desde que ocorreu sua efetiva implantação. Parte-se aqui da premissa de que é fundamental refletir sobre os limites e possibilidades dos CONSADs a partir do que se nos apresenta a realidade concreta.

A caminhada pelos rincões da geografia do Brasil meridional trouxe consigo elementos que buscamos tirar do limbo como um dos objetivos desse artigo, que, em essência, postula iluminar o debate. Para tanto, lançamos mão do recurso ao exame de algumas das contradições mais relevantes constatadas ao longo dessa pesquisa. Algumas delas aludem a problemas de concepção ou de desenho institucional. Outras, destarte, tocam em aspectos pragmáticos e pontuais.

#### 4.1. O recorte territorial do CONSAD: consolidando a identidade regional?

No marco conceitual que orientou a criação dos primeiros CONSADs aparecem associadas duas noções fundamentais: uma delas é a idéia de consórcio, a outra, de desenvolvimento local. O consórcio, segundo definem alguns juristas, seria um modelo de organização política dominante no futuro, significando um “... *acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns*” (MOREIRA NETO, 2001, p.288).

Mas ainda que exista um arcabouço jurídico-institucional que dispõe sobre a criação e o funcionamento desta entidade, não resta dúvida de que sua dinâmica de atuação traduz algumas dificuldades. A primeira delas reside no fato de não possuir personalidade jurídica do ponto de vista do direito administrativo, requerendo, para atingir as metas de seus consorciados, a criação de uma outra entidade civil ou comercial.

Porém, não são poucos os problemas associados a esta idéia. Em primeiro lugar, está a questão da representação e do poder político das chamadas “forças vivas” da sociedade *vis a vis* com as distintas esferas estatais (união, estado e município). Em segundo lugar, há que pensar nos limites impostos pela própria forma de organização. Em que município ficará a sede do CONSAD, perguntavam-se prefeitos e grupos sociais organizados?

Se com vistas à obtenção de recursos o processo requer assinatura de convênios com as prefeituras municipais, para que serve, enfim, o CONSAD? Se juridicamente ele se assenta na idéia de um “acordo de programa” como forma de concretização de parcerias, em que circunstâncias ele deixaria de existir, se, por ventura, as metas não forem cumpridas?

Outra questão que nos parece absolutamente pertinente a respeito dos CONSADs prende-se ao tema do recorte territorial em termos dos municípios que dele fazem parte. Em alguns casos pudemos constatar que seu desenho identifica-se razoavelmente com o conceito de microrregiões homogêneas adotado pelo IBGE. Em outros casos, tal como ocorre no CONSAD Missões, pode abarcar localidades integrantes de até três microrregiões diferentes.

Como informa FRANCA (2003, p.21), o “*critério básico que norteará o desenho territorial de um CONSAD é o da identidade microrregional*”, cujo número de municípios esteja situado entre 5 a 15 localidades. Ainda que essa diretriz, segundo a mesma fonte, deva ser aplicada de forma flexível, não resta dúvida de que surgem problemas, na medida que, em muitos casos outros elementos, não necessariamente técnicos, foram levados em conta na opção por um determinado recorte territorial.

Algumas associações regionais ou de municípios vizinhos, criadas para cumprir objetivos distintos, converteram-se - da noite para o dia - em CONSADs, sem que ao menos fosse discutido se este desenho objetivamente atende aos novos compromissos de aplacar a fome e a insegurança alimentar. O resultado pode ser visto quando examinamos situações diametralmente opostas do ponto de vista dos municípios que dele fazem parte em termos dos indicadores de pobreza, indigência, acesso a serviços sociais básicos, etc. Como é possível construir um pacto territorial e um discurso unificado no plano do próprio CONSAD quando a realidade mostra-se tão contraditória em termos estruturais?

Em termos pragmáticos indagamos: é possível o CONSAD estabelecer prioridades do ponto de vista dos projetos a serem apoiados quando os municípios que o compõem são tão diferentes entre si? No caso gaúcho esse problema foi constatado no desenho do CONSAD Missões que abriga em seu interior municípios com um alto IDH e outros que figuram entre as localidades pior classificadas do ponto de vista da renda, alfabetização e condições sociais.

Sobre a questão do desenvolvimento local há uma outra ambigüidade básica a ser superada no marco conceitual do CONSAD. Ela surge na medida em que, de um lado, há a intransigente defesa das virtudes da articulação microrregional enquanto forma de viabilizar alianças, de estabelecer ações sinérgicas e de avançar rumo à construção de pactos territoriais entre atores sociais (públicos e privados) de municípios contíguos e/ou vizinhos.

Por outra parte, parte-se do princípio de existência de uma “*imbricação natural dos CONSAD (sic) com os pressupostos do Desenvolvimento Local*” (FRANCA, 2003, p11). Ainda que local e região possam ser entendidas como estágios de uma mesma escala territorial, não resta dúvida de que a ambigüidade permanece evidenciada.

De um modo mais objetivo, poder-se-ia indagar: qual o tamanho do *local* num processo de desenvolvimento que, em tese, aspira incidir sobre uma microrregião? Qual é verdadeiramente a unidade de análise e referência do CONSAD e o papel correspondente ao local na consolidação de políticas de segurança alimentar em nível regional?

O CONSAD pode e deve desempenhar um papel transcendental no combate à fome e à insegurança alimentar, do mesmo modo que vem sendo utilizado como recurso para viabilizar ações em outras áreas, tais como recuperação e proteção ambiental, recursos hídricos e saneamento, resíduos sólidos, cultura, saúde, produção agropecuária, abastecimento, obras públicas, etc.

Mas para isso é crucial refletir, segundo nosso entendimento, sobre tais questões, antes de converter o tema numa panacéia capaz de solucionar todos os problemas e dificuldades interpostas na caminhada em prol da construção da segurança alimentar. A construção do CONSAD não pode ser vista como apanágio das mudanças que se quer estabelecer, desconsiderando a imperiosa necessidade de empreender transformações estruturais que cada contexto está a exigir.

#### **4.2. A síndrome “*chapa branca*”**

A chamada constituição cidadã consagrou, desde 1988, inúmeras mudanças no ordenamento político e institucional do Brasil. Entre elas figura a transferência de competências do Estado, corroborando, em última análise, o princípio da municipalização das políticas públicas no campo da saúde, educação, segurança pública, etc. Desde então, proliferam no país conselhos municipais encarregados de deliberar sobre inúmeras questões, que vão da alocação de recursos aos critérios definidores do público alvo de políticas públicas.

Se por um lado, houve um efetivo “empoderamento” da sociedade civil na condução dos processos sócio-políticos, incontáveis são os exemplos do que se convencionou chamar de “*prefeiturização*” enquanto tendência ao protagonismo excessivo dos poderes públicos.

Ainda que reconheçamos as dificuldades de implementação dos CONSADs e os problemas associados à sua peculiar dinâmica de

funcionamento, há que reconhecer que esse *“acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza (...) ou entre entidades da administração indireta* (MOREIRA NETO, 2001, p.288) pode traduzir-se na incorporação de elementos novos e benéficos para o cotidiano das comunidades.

Isso ocorreria desde que houvesse elementos que conferissem legitimidade em sua composição e objetivos, bem como a existência de mecanismos efetivos de controle social e de participação democrática do ponto de vista dos atores sociais envolvidos.

O que aqui provocativamente denominamos “síndrome chapa branca” nos foi sugerida no discurso<sup>8</sup> de um dos entrevistados, vinculado a um movimento social, que criticava a posição hegemônica dos prefeitos na condução do processo de implantação de um dos CONSADs estudados. Ainda que dito empenho seja meritório, no afã de que estes vejam aprovados seus projetos, muitas lideranças influenciam a escolha dos representantes locais na estrutura do CONSAD, condicionando esta eleição segundo seus próprios interesses, desvirtuando, em última análise, o princípio do equilíbrio das forças políticas.

No marco metodológico do TCP FAO/BRA/2905 estabelecemos, como aludido anteriormente, sete critérios de avaliação dos projetos intermunicipais de desenvolvimento. Três deles (pacto político, viabilidade institucional e sustentabilidade financeira) têm a ver diretamente com o problema aqui levantado. Alguns de nossos interlocutores conscientizaram-se da necessidade de corrigir suas próprias posturas.

Indiscutivelmente, as assembléias de devolução da pesquisa serviram para colocar a questão em tela. Bons projetos foram assim considerados, dentre outros fatores, por haver um concerto de forças políticas mais equilibrado, estabelecendo alianças em torno de programas factíveis e consistentes, onde os papéis estão distribuídos de modo satisfatório.

---

<sup>8</sup> O elevado número de carros oficiais no local das assembléias coincide com a inexistência de meios que assegurem transporte para o deslocamento e participação de representantes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. A estas pessoas restam duas alternativas para fazerem-se presentes nas reuniões do CONSAD: convencer o sindicato ou o órgão a que se encontra vinculado a arcar com as despesas ou, literalmente, “pegar uma carona” no carro da prefeitura, com todos os constrangimentos que esse ato possa traduzir. Há uma orientação geral de que as prefeituras municipais contribuam com 0,5% do Fundo de Participação dos municípios para manter a estrutura e os gastos do CONSAD. Todavia, até o presente momento, desconhecemos situações em que esta medida foi concretamente posta em prática.

No nosso entendimento, apesar das incontáveis limitações, a experiência do TCP FAO/BRA/2905 significou, indubitavelmente, um marco referencial para a elaboração de projetos relacionados ou não com o tema da segurança alimentar, tanto para os poderes públicos quanto para organizações civis.

### **4.3. Desenvolvimento rural ou agrícola? O viés agrário das propostas...**

É nítida e indiscutível a presença de traços rurais nos municípios que integram os CONSADs recém-instalados no país e, fundamentalmente, na Região Sul do Brasil, entendida aqui esta tendência do ponto de vista do predomínio de uma baixa densidade demográfica nos territórios a que correspondem. Valendo-se desse mesmo critério, 80% do espaço europeu foi considerado “rural”, tal como conclui um importante documento produzido no começo dos anos 1990 pela então CEE.<sup>9</sup>

Por que nos parece tão importante fazer esse tipo de ponderação? A questão é que estamos convencidos, do mesmo modo que outros autores, de que desenvolvimento agrícola não implica necessariamente desenvolvimento rural. A bem da verdade, ambos os conceitos podem inclusive supor caminhos opostos. Esta antinomia aparece claramente evidenciada quando refletimos sobre a trajetória brasileira e latino-americana recente.

No padrão “revolução verde”, que se consolidou a partir da segunda metade dos anos 1960, a rápida incorporação de insumos modernos levou, entre outras coisas, ao aprofundamento do processo de esvaziamento do campo, à desaparecimento de muitas unidades familiares de produção, bem como a outros fenômenos igualmente importantes<sup>10</sup>. Não é necessário insistir muito para ilustrar quão opostos podem ser os caminhos que conduzem, de um lado, à ampliação das oportunidades e condições de vida de um setor da população nacional, e, de outro, à desenfreada carreira por aumentar a produção e a produtividade das lavouras e criações.

Essa pequena digressão faz-se necessária para refletir sobre alguns elementos em relação aos quais nos interessa refletir. Os dados

---

9 Referimo-nos aqui a “O Futuro do Mundo Rural”, elaborado pela Comissão Européia. Sobre essa questão ver a proposta Sacco dos Anjos e Caldas (2004).

10 Referimo-nos ao tema da masculinização e envelhecimento da população rural aludido anteriormente.

que anteriormente mostramos dão conta de que 42% dos projetos locais investigados têm como idéia-guia dominante a organização de agricultores, apoio a cadeias produtivas e aos processos de comercialização. Do mesmo modo 48,9% deles concebem o agricultor familiar como categoria sócio-política privilegiada nas ações previstas.

O perfil dos projetos intermunicipais de desenvolvimento não difere desse quadro, tendo em vista que em 41,7% dos projetos a idéia guia dominante é o apoio às cadeias produtivas e a processos de comercialização, ao passo que em quase 53% dos casos é o agricultor familiar o ator social privilegiado das propostas.

Não se trata aqui de considerar a ênfase agrarista dos projetos como algo necessariamente negativo. O problema está em desconhecer a imperiosa necessidade de articulação entre o fortalecimento de uma atividade produtiva com a geração de oportunidades, de trabalho e renda, sejam elas de natureza agrária ou não-agrária, do mesmo modo que um bom programa de segurança alimentar não pode ser assim considerado, se limitando à mera distribuição de gêneros alimentícios.

No afã de ilustrar essa questão evocamos a experiência da Prefeitura de Giruá (RS) com seu projeto de merenda escolar ecológica. Examinemos alguns aspectos que podem reavivar esse debate. Não é de hoje que se detectam inúmeros problemas associados à questão da merenda escolar. A questão recai, entre outros aspectos, na própria qualidade nutricional dos artigos consumidos na escola, no custo da distribuição dos produtos e, paradoxalmente, por incutir hábitos alimentares absolutamente questionáveis sob a perspectiva nutricional. Muitos pais e familiares estavam conscientes da necessidade de enfrentar esse problema. Mas a questão não diz respeito apenas aos apelos publicitários que incitam ao consumo de refrigerantes, salgadinhos e guloseimas, mas no fato de que ditos artigos estão comumente postos à disposição das crianças nos bares e cantinas escolares.

Por outro lado, havia o reconhecimento, por parte das autoridades locais, de que um dos problemas centrais que enfrentam os agricultores familiares é justamente assegurar um mercado consumidor para produtos perecíveis, como no caso dos hortigranjeiros. Assim como, para os artigos da chamada “indústria doméstica rural” (pães, bolachas, geléias, sucos), tendo em vista a inexistência de espaços e estruturas compatíveis com

suas demandas nessa esfera. A Prefeitura iniciou este processo inspirada na experiência de Pelotas, RS, onde esse sistema já se encontrava consolidado há alguns anos. Além do treinamento das merendeiras e das reuniões com os pais, a equipe de trabalho, integrada por uma nutricionista, montou um plano que apontava para a necessidade de trabalhar a reeducação alimentar. Inúmeros obstáculos surgiram na implementação do projeto. Figuram em destaque, os embaraços burocráticos para operar as compras da agricultura familiar, o convencimento dos produtores na oferta de artigos padronizados e de qualidade, a organização dos grupos e a logística do fornecimento às escolas e, de maneira ainda mais destacada, a sensibilização das merendeiras da escola em relação ao papel que a elas cabia na condução desta idéia e do processo posto em marcha pela prefeitura.

Paralelamente, a prefeitura buscou incutir, entre as professoras e diretores de escola, a necessidade de que este tema fosse trabalhado em sala de aula como matéria curricular. Todas as seis escolas municipais foram integradas ao projeto. Por ocasião da realização da pesquisa, nada menos que 20% dos alimentos consumidos na escola eram ecologicamente produzidos por agricultores familiares e assentados em projetos de reforma agrária do próprio município de Giruá.

Ainda que limitada, esta experiência pode e deve ser replicada em outras latitudes, cujo perfil torna-se meritório justamente fugir do esquema clássico e rígido de fomento a uma determinada cultura ou atividade. O que está em jogo é uma concepção que alia em torno de si objetivos inegavelmente impactantes sob a perspectiva do desenvolvimento regional e humano. De novo, insistimos no fato de que não se trata de desconsiderar a importância e o potencial da agricultura enquanto instrumento de redução das desigualdades no contexto de regiões tipicamente rurais. O desafio está em conectar esses objetivos com outras questões de importância transcendental e de objetivamente encher de significado o conceito de segurança alimentar. Uma conexão que integre produção e consumo, educação e cidadania, inclusão e solidariedade.

#### 4.4. Pobres não são necessariamente famintos...

A cruzada em torno ao combate à insegurança alimentar esbarra também em outros equívocos interpretativos. Um deles parece ser o de confundir *pobres* com *famintos*. Esse erro decorre não apenas das ilações surgidas do exame de dados estatísticos, tais como os índices de pobreza e indigência que podem ser úteis, ainda que, essencialmente sirvam para auxiliar na identificação de regiões prioritárias para intervir na realidade e aplacar desigualdades. Em verdade, essa tendência é constatada, não apenas no debate acadêmico, mas fundamentalmente no discurso e na práxis dos gestores públicos e de organizações não-governamentais.

Para chegar aos dados que fundamentam tais conceitos o IBGE leva em conta a renda domiciliar e pessoal. Porém, sob a ótica dos domicílios rurais, o grande problema é justamente subestimar a produção de auto-consumo e as estratégias de auto-provisão de que lançam mão as famílias para viabilizar um nível de consumo socialmente aceitável. Nesta dimensão, a título de referência, podemos mencionar o escambo que praticam remanescentes de quilombos, a troca de dias entre vizinhos, os mutirões, entre outros mecanismos que não são levados em conta nas análises usuais que priorizam fluxos monetários e receitas.

Não se trata apenas de uma simples provocação ao debate acadêmico, mas de reconhecer o valor intrínseco destas práticas que devem ser levadas em conta na formulação e no desenho das políticas públicas. Um bom programa de segurança alimentar poderia justamente ser feito a partir do resgate sobre a importância destas práticas onde houvessem sido esquecidas ou negligenciadas. Poder-se-ia aumentar a disponibilidade protéica na dieta de uma família via distribuição de ovos e cestas básicas. Do mesmo modo, chegaríamos aos mesmos resultados, comprometendo seus membros em cuidar de poedeiras doadas e de construir uma horta atrás da casa em que as pessoas vivem.

A questão não é somente minimizar a dependência de fontes externas de renda, mas de combater a cultura política do assistencialismo. Nesse sentido parece óbvio o fato de que pobres não são necessariamente famintos.

#### **4.5. Aproximando discursos e ações ou batendo cabeças?**

Há um outro aspecto que nos parece igualmente relevante pensar, à luz das impressões colhidas no trabalho desenvolvido junto aos CONSADs da Região Sul do Brasil. Ele tem a ver, de um lado, com a atuação dos atores sociais diretamente implicados na implantação dos CONSADs e, de outro, com as agências do Estado, que direta ou indiretamente, envolveram-se na missão de oferecer alternativas de combate à fome, insegurança alimentar e desenvolvimento local.

No primeiro caso, a pesquisa realizada trouxe à tona situações em que há um nítido processo de esgotamento nas propostas, na medida em que, muitas ações poderiam ser articuladas entre os próprios municípios, aumentando sua eficiência do ponto de vista dos resultados e da incidência no espaço regional. A transferência direta de renda tem de estar articulada com outros instrumentos locais de intervenção e não da forma compartimentada como em boa medida vem acontecendo. Do mesmo modo, há que aprofundar os mecanismos de controle social. No intuito de apressar a implantação do Programa bolsa-família houve, como é sabido, a desativação dos comitês gestores do Programa Fome Zero, trazendo graves prejuízos à credibilidade deste programa. No segundo caso, nossa atenção está orientada à imperiosa tarefa de aglutinar forças, evitando sombreamentos em suas respectivas estratégias de atuação. Ainda que preliminares, alguns passos já estão sendo dados na aproximação que fazem os ministérios do Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Agrário. Ainda assim, há muito que fazer no estabelecimento de uma agenda mínima de trabalho, a qual, forçosamente, deveria incluir outras pastas do executivo federal. O CONSAD necessariamente representa um importante espaço de interlocução entre os atores sociais envolvidos, podendo assumir um nível de protagonismo ainda maior em prol da consolidação de metas afins e factíveis.

Não apenas agricultores familiares consolidados, mas principalmente assentados da reforma agrária, deveriam estar inseridos no centro do debate sobre a formulação de políticas de segurança alimentar regional. É nesse sentido que medidas estruturais devem estar integradas com iniciativas de curto e médio prazo. Compor essa agenda mínima é absolutamente crucial para ampliar o foco de atuação das políticas, sem prejuízo das competências do aparato estatal.

## 5. Considerações Finais

Seria absolutamente prematuro realizar qualquer balanço a respeito dos resultados alcançados após a recente implantação dos três primeiros CONSADs nos Estados do Sul do Brasil. Não foi essa a tarefa desenvolvida pela equipe de pesquisadores da Universidade Federal de Pelotas. A missão que nos coube desenvolver foi, como mencionamos anteriormente, criar uma metodologia de avaliação de projetos de desenvolvimento, em parceria com outras equipes lideradas pelas Universidades Federais de Lavras e Uberlândia. Simultaneamente, como dissemos, havia que identificar, caracterizar e classificar estas experiências de acordo com os objetivos do Programa Fome Zero no âmbito dos CONSADs de Missões, Campos de Lages e Pitanga.

O texto aqui apresentado representa a culminação de um trabalho realizado durante os meses de janeiro a agosto de 2004 e que trouxe, como resultado imediato, um amplo diagnóstico e avaliação sobre um total de 137 projetos de desenvolvimento, sendo que 88 deles representam iniciativas locais, ao passo que 36 formam parte do que se denomina projetos intermunicipais de desenvolvimento consolidados. Os treze restantes foram enquadrados como PIDs em fase de estruturação.

De um modo absolutamente pragmático, o trabalho executado identificou alguns entraves e gargalos tanto no processo de implantação dos CONSADs quanto na dinâmica que acompanha as ações empreendidas. Nos parágrafos precedentes deixamos registradas algumas das medidas que podem ser tomadas para avançar e tornar ainda mais efetivo o papel dos CONSADs enquanto espaço sócio-político privilegiado para discutir e implementar ações efetivas de combate à fome e à insegurança alimentar. Não há a mínima pretensão de esgotar o tema ou de oferecer soluções mágicas frente ao problema da fome, que, como é sabido, trata-se de uma das grandes mazelas nacionais.

Na verdadeira cruzada por reduzir as desigualdades nacionais, e resgatar a enorme dívida social, não cabem atalhos. Os olhos do planeta estão postos sobre o Brasil que, ao eleger a meta de aplacar esse drama, impõe uma mudança de rumos na consciência mundial, influenciando muitos países e organizações mundiais no sentido de estabelecer programas inspirados nos mesmos objetivos. Possivelmente o melhor tributo que se possa prestar à

memória de Josué de Castro, e de outros brasileiros da estatura do *Betinho*, seja justamente oferecer todas nossas energias em prol do maior dos desafios com os quais nossa nação indefectivelmente haverá de enfrentar-se, qual seja, produzir o verdadeiro despertar das consciências para transformar social e politicamente um país de dimensões continentais.

## 6. Referências Bibliográficas

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, Brasil, 2000.

CANDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1987. 7ª ed.

CAMARANO, A. e ABRAMOVAY, R. Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: Panorama dos últimos cinquenta anos. In: XXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, **Anais...** 1997, 20 p. (mimeo)

COLEMAN, J. S. **Foundations of social theory**. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

COMISSION EUROPEA. **El futuro del mundo rural**. Madri: MAPA, 1992. 149 p. (Documento 7957/88). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento.

FRANCA, L. P. **CONSAD - Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local**, Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003. 164 p.

KAYSER, B.; BRUN, A.; CAVAILLÈS, J.; LACOMBE, P. **Pour une ruralité choisie**. Paris: Datar Éditions de l'Aube, 1994.

MOREIRA NETO, D. **Mutações do Direito Administrativo**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PUTNAM, R. D **Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura Familiar, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003, 374p.

SACCO DOS ANJOS, F. e CALDAS, N.V. Pluriatividade e Ruralidade: Falsas Premissas e Falsos Dilemas, In: CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (eds). **O Novo Rural Brasileiro: Novas ruralidades e urbanização**, v. 7, Brasília: Embrapa, 2004, p.71-105. 216p.

SACCO DOS ANJOS, F. e CALDAS, N.V. Cambios demográficos en el Brasil meridional: la masculinización, el envejecimiento y la desagrarización de la población rural. In: **Perspectivas Sociales/Social Perspectives**, v. 5, nº 2, México: Universidad Autónoma de Nuevo León, p. 71-111.



# Redes de Atores Sociais: Construção de Espaço de Comercialização

Adriana Calderan Gregolin<sup>1</sup>  
Flavio Borges Botelho Filho<sup>2</sup>

## Resumo

A complexidade associada à especificidade da Agricultura Familiar força o estabelecimento de estratégias organizacionais que levam à construção de arranjos institucionais, ora individuais, ora coletivos. A economia institucional propõe que o desempenho dos arranjos institucionais advém de regras que premiam ou restringem os benefícios e os custos das atividades. A economia política analisa a escolha, pelos indivíduos, de uma estratégia que atenda uma situação particular. Os agricultores do assentamento Paraíso, de Unai/MG, mudaram de um arranjo institucional de comercialização do leite, coordenado por intermediário para o de coordenação e gestão coletiva. A hipótese tem no capital social a causa desta mudança. A metodologia baseou-se no método qualitativo, de caráter exploratório, levantando dados secundários e primários e utilizando instrumentos do Diagnóstico Rural Participativo - DRP, como questionários semi-estruturados e entrevistas com informantes-chave. As ações coletivas vividas criaram o “capital social” da comunidade permitindo a mobilização de recursos humanos, capitais materiais e capitais sociais que cristalizaram as relações sociais em um arranjo institucional coletivo permanente, construído e coordenado pelos agricultores.

**Palavras-chave:** Agricultores Familiares, Capital Social, Atores Sociais

---

<sup>1</sup> Engenheira Agrônoma. Mestre em Ciências Agrárias pela Universidade de Brasília. Consultora no Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Professora Substituta na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária/FAV/UnB.

<sup>2</sup> Doutor em Economia - Professor Adjunto da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária/FAV - UnB / Neagri / CEAM

## 1. Introdução

A categoria, “Agricultura Familiar”, abrange diferentes públicos, conforme consta na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater, coordenada pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural - Dater, da Secretaria da Agricultura Familiar - SAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Os cinco mil assentamentos de reforma agrária, espalhados pelo Brasil, de modo geral, enfrentam ou enfrentaram problemas para estabelecerem-se como geradores de produtos para o autoconsumo e para o mercado. Existem diversos fatores que podem influenciar na organização das unidades de produção e nas modalidades produtivas de uma comunidade rural, como os de ordem edáficos, macroeconômicos, jurídicos e sociais (BONNAL *et al.*, 1994).

Levando-se em conta o processo de especialização, concentração, centralização e verticalização em curso nas grandes cadeias do agronegócio, em específico na cadeia produtiva do leite, torna-se essencial, para a sobrevivência dos agricultores que estão na base da cadeia, a criação de estratégias e mecanismos que impeçam a sua exclusão dos processos econômicos. Os agricultores familiares, produtores de leite, em especial, necessitam construir alternativas de gestão e organização social para comercializar seus produtos e se manterem produzindo.

Uma etapa importante e estratégica para consolidar processos de comercialização, principalmente coletiva, é a organização da gestão das ações, de forma autônoma. A coordenação nos sistemas produtivos deve ser construída por aqueles que fazem parte desses sistemas. Para a redução do chamado custo de transação<sup>3</sup>, os agentes podem fazer uso de mecanismos de comercialização mais apropriados, ou seja, estruturas de governança que favoreçam a continuidade do processo produtivo e de comercialização.

O leite tem um papel estruturante nas propriedades de agricultores familiares de todo o Brasil. Tanto pode ocupar a posição de produto principal na geração de renda da propriedade como uma posição complementar em termos de geração de renda, a partir de sua comercialização *in natura* ou processado. Os arranjos institucionais dos agricultores familiares para a

---

<sup>3</sup> Inclui os custos de elaboração e negociação de contratos, mensuração e fiscalização da informação, monitoramento do desempenho e organização da atividade (AZEVEDO, 2001).

comercialização do leite podem representar ganhos expressivos em termos econômicos e sociais.

Os assentamentos de reforma agrária, em suas especificidades, apresentam características organizacionais que, em sua maioria, necessitam de investimentos para seu fortalecimento. A geração de renda a partir de determinado produto pode integrar ações e pessoas, promovendo o desenvolvimento da comunidade. Um exemplo neste sentido é o Assentamento Paraíso, localizado em Unaí, Minas Gerais, onde 78% dos agricultores produtores de leite, passaram de um arranjo institucional de comercialização do produto, coordenado por intermediário e adotaram um novo arranjo institucional, gerenciado e coordenado pelo grupo, organizado formalmente em torno de tanques de resfriamento do leite e que permite a comercialização direta do produto à cooperativa local.

Uma questão que se coloca é: O que levou os agricultores familiares, produtores de leite do Assentamento Paraíso a mudarem de arranjo institucional? Que fatores influenciaram nesta mudança? A hipótese formulada para o estudo desta experiência é que: a mudança de um processo de comercialização do leite através de intermediário para a comercialização coletiva direta se deu em função do chamado “capital social” presente na comunidade.

## 2. Metodologia

Tendo em vista um cenário de constantes mudanças e transformações estruturais, econômicas, políticas e sociais no qual o Agronegócio<sup>4</sup> está imerso, faz-se necessário considerar os diferentes componentes relacionais que integram a rede de relações sociais que permitem a construção de mercados para produtos agrícolas dos agricultores familiares.

A construção do mercado, defende Fonseca (2000, p.07), está associada a “*redes sociais interagindo no tempo e no espaço, implementando uma dinâmica ditada por fatores externos e internos a cada ator*”, assim como as regras que institucionalizam os processos de desenvolvimento,

4 O termo agronegócio, também entendido como *agribusiness*, surge na Universidade de Harvard em 1957, através dos professores Davis e Goldberg e refere-se “*A soma total das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles*” (SPINOLA, 2002, p. 13).

cuja base são ações implementadas por um conjunto de indivíduos que organizam-se de modo formal ou informal.

Os estudos de agronegócio caracterizam-se pelo enfoque sistêmico e pela natureza analítico-descritiva ao invés do enfoque experimental, utilizando as metodologias mais diversas em função dos diferentes objetivos pretendidos pelas pesquisas. Em função de algumas dificuldades, como acesso a informações, recursos financeiros para as pesquisas, tempo e abrangência das experiências, as pesquisas na área de agronegócios frequentemente usam o Estudo de Caso (FARINA, 1997).

Os Estudos de Caso são estrategicamente preferidos para pesquisas que apresentam problemas baseados em questões do tipo *como e por que*, de natureza mais exploratória, de difícil tratamento quantitativo e onde o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos. Esta metodologia do Estudo de Caso é apropriada para pesquisas de fenômenos sociais complexos, onde se pressupõe maior nível de detalhamento das relações dentro e entre os indivíduos e organizações, bem como suas interações com o ambiente externo (LAZARRINI, 1997; YIN, 2001).

Para este trabalho foi utilizada metodologia baseada no método qualitativo, de caráter exploratório, que possibilitou o foco na compreensão dos fatos e sua análise, não tendo sido enfatizada sua mensuração/quantificação (LAZZARINI *apud* SPINOLA, 2002). A partir de técnicas de Diagnóstico Rural Participativo – DRP, com entrevistas semi-estruturadas, questionários aplicados a pessoas-chave (agricultores, técnicos e lideranças envolvidas no processo em estudo), uso intensivo de fontes secundárias e observações “*in loco*” foi possível ter um panorama geral do processo em análise. O DRP é um instrumental aberto e flexível que permite visualizar a realidade das famílias que estão no local, não enfocando somente o levantamento de dados. É compreendido como parte de um conjunto de políticas e ações para fortalecer a atuação da população rural no espaço em que vive (ALTAFIN, 1997).

O estudo foi qualitativo, buscando o entendimento acerca da venda coletiva do leite do Assentamento Paraíso, subsidiando a análise do arranjo institucional que sucedeu a venda do produto de forma individual ao intermediário. Nesta comunidade rural, das 78 famílias assentadas, 53 participam de um arranjo institucional coletivo para a comercialização do leite, a Associação Leiteira.

Utilizou-se um questionário estruturado com 20 questões fechadas e abertas, direcionado aos sócios da Associação, como forma de aprofundar o conhecimento sobre a atividade do leite no assentamento, no período anterior e posterior ao arranjo institucional coletivo. Selecionou-se uma amostra de 13 agricultores, 34%, dos 39 agricultores presentes, definida a partir de sorteio aleatório, sem reposição.

Foram feitas entrevistas, com pessoas-chave na organização do processo coletivo do leite no assentamento. Utilizou-se roteiro semi-estruturado, com 13 questões abertas, respondidas por sete pessoas (três responsáveis pelos tanques de resfriamento, o ex-tesoureiro da Associação Leiteira, o ex-presidente da Associação Leiteira e dois produtores que foram mobilizadores da comunidade para formar esta Associação). Foram feitas conversas informais sobre o assunto com dois jovens do Curso Técnico Profissionalizante em Agropecuária e Desenvolvimento Sustentável<sup>5</sup>, dois técnicos da Cooperativa Agropecuária de Unai Ltda – CAPUL e um técnico do entreposto da Itambé, em Unai, como forma de levantar informações adicionais sobre o objeto de estudo.

### **3. Marco Teórico**

A discussão e a reflexão a cerca dos arranjos institucionais que se estabelecem ao longo dos processos de desenvolvimento de determinada comunidade ou empresa, devem ser feitos tendo por base a conjuntura histórica, econômica e social vivida pela mesma. Especificamente no Assentamento Paraíso identifica-se que no arranjo institucional coordenado pela figura do intermediário, os agricultores ocupavam ou desempenhavam apenas o papel de fornecedores de matéria prima. O intermediário agia como um monopsonista. O “prêmio” recebido pelo volume de leite entregue ficava para o intermediário, não havendo participação dos agricultores.

---

<sup>5</sup> Este Curso é fruto da parceria entre o Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária/Universidade de Brasília, a Embrapa Cerrados, a Escola Agrícola de Unai, a SR 28/DFE/INCRA, a Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SAF/MDA e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Iniciou em janeiro de 2003 com duração de três anos. Está formando 60 alunos, provenientes de 35 assentamentos, para atuarem como agentes de desenvolvimento nas comunidades de origem. A metodologia utilizada é a Pedagogia da Alternância, que corresponde a um tempo escola e um tempo comunidade. O Tempo Escola são os 15 dias que os alunos permanecem na Escola Agrícola estudando e o Tempo Comunidade refere-se ao período de aproximadamente 45 dias em que os alunos permanecem em suas comunidades desenvolvendo atividades com as famílias agricultoras, colocando em prática o conhecimento construído. Participam deste curso dois jovens do Assentamento Paraíso (UnB/GTRA, 2002).

A Economia Institucional propõe que o desempenho dos diferentes arranjos institucionais depende ou é estabelecido por regras que ou premiam, ou restringem, os benefícios e os custos em diversas atividades. A economia política analisa a escolha, pelos indivíduos, de uma estratégia, entre muitas, que atenda a uma situação particular. A escolha dependerá de como ele percebe e pondera os benefícios e custos das várias estratégias associadas aos prováveis resultados. Esses custos e benefícios percebidos incluem o tempo gasto e os recursos usados pelos diversos atores para estabelecer a teia de relações sociais e econômicas e conservá-las.

A capacidade de aprender como se dão as ações sociais e seus motivos são importantes. Há um custo na obtenção de informações e a capacidade de processamento destas é limitada. Os indivíduos fazem suas escolhas com base em um conjunto de informações que são incompletas, isto é, não conhecem todas as alternativas e seus prováveis resultados. A interação entre as informações disponíveis e os arranjos institucionais existentes afetará, portanto, *o como* os indivíduos tomam suas decisões.

Não estando os agricultores vinculados a um arranjo institucional monopolizado por um intermediário, o excedente dos custos de captação do leite, é destinado para “premiar” os integrantes do grupo que participam da comercialização coletiva. A gestão e o controle do processo de produção e comercialização são dos agricultores.

Na medida em que agricultores individuais iniciam um caminho de ações coletivas, surgem situações nas quais se dá o aprendizado de como fazer acontecer ações coletivas, que muitas vezes não são percebidas por observadores externos, porém, são muito importantes para a construção de determinado arranjo baseado na participação. Quando essas relações entre os atores se cristalizam podemos perceber o capital social. As redes de relações estabelecidas são como que congeladas em instituições. O chamado “capital social” é construído a partir dessas relações sociais ou conexões estabelecidas entre os indivíduos. É a soma dos recursos potenciais ou reais que estão associados a redes duráveis de relações institucionalizadas de múltiplo reconhecimento. O capital social é “fazer parte de um grupo - pertencer”, segundo Bourdieu *apud* Lin (2001).

Em nível relacional o “capital social” pode ser visto de uma maneira semelhante ao capital humano levando-se em conta que investimentos

podem ser feitos pelos indivíduos esperando algum benefício ou lucro para si. Nesta perspectiva é importante saber como os indivíduos capturam os recursos imersos em relações que geram benefícios (LIN, 2001).

Para Coleman *apud* Lin (2001), o “capital social” consiste de dois elementos: é um aspecto da estrutura social e facilita certas ações do indivíduo dentro da estrutura. Por esta razão capital social não é fundível através de indivíduos ou atividades; por outro lado, os elementos do capital social são os recursos reais (ou potenciais) que proporcionam ganhos através dos relacionamentos.

O desenvolvimento econômico, de determinados grupos de indivíduos, está associado à concepção de capital social, conforme discorre Putnam *apud* Khan & Silva (2005, p. 103) “capital social compreende características da organização social, confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O capital social quando presente em uma sociedade, fortalece a tomada de decisões e a execução de ações colaborativas que beneficiam toda a comunidade”.

Em resumo, Lin (2001) conclui que a partir destas visões, o “capital social” pode ser definido operacionalmente como: os recursos imersos em redes sociais acessadas e usados por atores para ações. Os atores sociais geram processos que fortalecem o capital social e este fortalece as relações entre os atores sociais.

#### **4. Resultados e Discussão**

A institucionalização do processo de comercialização coletiva do leite no Assentamento Paraíso advém da potencialização e do desenvolvimento do chamado “capital social” na comunidade, fruto de uma sucessão de ações coletivas.

A repetição de pequenas ações coletivas na comunidade ao longo do tempo, sete anos desde a criação do Assentamento, cristalizou a distribuição coletiva da produção do leite como um novo arranjo institucional construído pelos atores e sua rede de relações sociais<sup>6</sup>, mantida e administrada por

<sup>6</sup> A rede de relações sociais estabelecidas no Assentamento Paraíso foi representada a partir de sociogramas, no artigo “Leite: um estudo de caso no Assentamento Paraíso no município de Unai-MG”, Anais do XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Cuiabá-MT, julho de 2004.

regras estabelecidas pelos agricultores. A realidade vivida pelas famílias agricultoras na comunidade inclui várias especificidades em termos sociais e produtivos. Essas especificidades foram estabelecidas ao longo de sua história. A seguir é feita uma breve caracterização do Assentamento Paraíso, destacando as ações coletivas realizadas.

Em 1997, no município de Unai/MG e seu Entorno, muitas famílias agricultoras viviam de trabalho temporário ou como diaristas, por curtos períodos em época de plantio e colheita, ou mesmo como vaqueiros, parceiros ou agregados permanentes, necessitando complementar a renda em atividades no meio urbano. Estas famílias tinham um sonho antigo de possuírem uma área própria para o sustento e que lhes garantisse um futuro melhor.

Neste mesmo ano 42 famílias ocuparam a Fazenda São Pio, hoje Assentamento Paraíso, com apoio do Sindicato e da Federação dos Trabalhadores da região. Durante o acampamento novas famílias chegaram ampliando o grupo para 62 famílias. A ocupação e permanência dos assentados na Fazenda deu-se de forma organizada e pacífica. Ficaram na fazenda em suas respectivas áreas, 8 (oito) famílias, que já residiam no local a mais de 40 anos. Estas famílias atualmente estão integradas às demais, participando da comunidade e da Associação Leiteira do Assentamento.

O Assentamento Paraíso possui duas associações<sup>7</sup>: a Associação Comunitária, denominada *Associação dos Produtores Rurais da Fazenda São Pio*, que representa as 78 famílias do assentamento; e a Associação Leiteira, formada por 53 produtores de leite.

A Associação Comunitária do Assentamento possui papel importante na resolução de questões legais de documentação dos beneficiários, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra (Superintendência Regional 28 do Distrito Federal e Entorno - SR 28/DFE). Apesar de não constar em estatuto as regras de funcionamento da associação e o papel do seu representante junto aos associados, identifica-se na comunidade um trabalho muito sério do atual presidente. Este é comprometido com a busca de melhoria de vida das famílias, possui visão de futuro, é mobilizador e incentivador de ações, estando engajado em trazer alternativas que melhorem a vida das famílias na comunidade.

---

<sup>7</sup> Segundo Heredia *et al.* (2002), “As associações são a forma predominante de organização representativa dos assentados, presentes em 96% dos assentamentos pesquisados. Sua existência é praticamente obrigatória, pois, como personalidades jurídicas dos assentamentos, viabilizam os contatos com organismos de estado e outras agências” (p. 22).

Constatou-se que a maioria das diretorias da Associação Comunitária do Assentamento ao longo dos anos, foi depositária de grande confiança por parte dos sócios. A atual, por exemplo, está realizando um trabalho de fortalecimento da confiança dos associados, com uma postura muito democrática, incentivando a participação dos mesmos nas reuniões, nas tomadas de decisões e nas ações, segundo depoimentos de agricultores. Há incentivo à participação das famílias em ações coletivas e de interesse de todos como a limpeza da área comunitária, que compreende a escola e a sede do Assentamento, mutirão para a construção de bancos para a associação e a organização de festas religiosas no assentamento.

Esta prática também é adotada pela Associação Leiteira que incentiva e promove mutirões para a limpeza de pastos, prática muito necessária nos lotes dos agricultores que estão trabalhando com o leite, assim como para a construção das “casinhas” para os tanques de leite.

Depoimentos de membros das diretorias indicam que a participação de mulheres e jovens em reuniões das associações vem ampliando-se nos últimos tempos, fruto de alterações nas normas vigentes na comunidade que deu poder de decisão para este público. Em votações apenas o titular votava e poderia ser votado, além dos assuntos serem na maioria das vezes, referentes à produção, o que segundo informantes, não despertava muito interesse nas mulheres e jovens. No ano de 2003 a associação, já num processo ampliado de discussão, alterou este artigo permitindo que as mulheres votem e sejam votadas, o que gerou maior participação deste público nas discussões e decisões. O fato de dois jovens do Assentamento participarem do Curso Técnico Profissionalizante em Agropecuária e Desenvolvimento Sustentável tem levado a um aumento no número de jovens nas reuniões e encontros comunitários. Os estudantes do Curso Técnico incentivam a participação e realizam atividades envolvendo os jovens.

As famílias agricultoras apresentavam desde o início da criação do assentamento um destacado poder de organização social, assumindo o controle das ações importantes à comunidade. As famílias assentadas, mas que não estavam vivendo no assentamento ou que tinham uma participação comunitária muito pequena, não comparecendo às reuniões ou trabalhos planejados pela associação, foram paulatinamente substituídas por outras, que estavam mais comprometidas em “*fazer do Assentamento um espaço*”

*para produzir e viver*”. A partir de decisão em assembléia geral e com aprovação do Incra, foram realizadas três substituições: *“foram substituídas por famílias que possuíam o perfil para compartilhar os problemas existentes dentro do P.A. Paraíso e buscar soluções”*.

Os agricultores relatam que a conquista da terra foi marcada por muitas dificuldades e obstáculos, no entanto, várias conquistas foram obtidas pelas famílias, como: criação da associação em 1997; o parcelamento da fazenda, iniciada pelos agricultores e finalizada por empresa contratada e acompanhada pelos mesmos, com ampliação no número de lotes, beneficiando outras famílias; crédito fomento, alimentação e habitação em 1998 para as 78 famílias; abertura das estradas internas; crédito PRONAF “A” em 1999; transporte escolar; atendimento médico através da Prefeitura em Unaí (que ainda hoje é considerado muito deficitário); e criação da Associação Leiteira do P.A. Paraíso, no ano de 2001.

Atualmente, os agricultores colocam que:

“A vida na comunidade está boa, mas pode melhorar, pois ainda falta água e energia elétrica para algumas famílias, fazendo muita falta. Também há necessidade de aumentar a produtividade de leite e a instalação de mais um tanque de resfriamento<sup>8</sup> e é através de projetos que o assentamento pode melhorar. A associação comunitária anda bem, mas há necessidade de maior colaboração dos associados. A associação produtora de leite está indo muito bem” (relato dos informantes-chave durante entrevistas).

O Assentamento Paraíso possui uma população familiarizada com a região, em termos de clima e cultura. A maioria nasceu no município de Unaí, outras em municípios vizinhos, como Palmital (Distrito de Cabeceira Grande), Bonfinópolis e Natalândia. Existem aquelas que embora não sendo da região, moravam há muito tempo no município quando foram assentadas. Isso representa a identidade cultural, característica importante em processos coletivos.

Existe um número significativo de 132 jovens, homens e mulheres, com idade inferior a 20 anos, representando um importante aporte de mão-de-obra e trabalho nas propriedades, assim como uma demanda real, a médio e longo prazo, de terras para se estabelecerem.

---

<sup>8</sup> O Assentamento instalou o quarto tanque resfriador de leite na comunidade neste ano de 2005.

A prática religiosa no assentamento é forte na maioria das famílias. Há festas tradicionais na comunidade, com grande participação das famílias na organização e durante os festejos, como: fogueira de São João, Festa de Nossa Senhora Aparecida (em outubro), Folia de Reis e Festa de Santo Antônio.

O nível de escolaridade no Assentamento Paraíso é baixo e não difere da realidade vivida pela população brasileira<sup>9</sup>. Dos titulares, homens e mulheres que respondem pelos lotes e participam da Associação Leiteira, 13,9% são analfabetos e ninguém cursou o ensino médio. A maioria dos agricultores, 72,3%, estudou apenas o ensino fundamental da 1ª a 4ª série e apenas 9,2% dos agricultores cursaram o ensino fundamental da 5ª a 8ª série. Observa-se uma progressiva diminuição no número de anos de estudos das pessoas de mais idade. O assentamento já recebeu o Programa de Escolarização de Jovens e Adultos-EJA<sup>10</sup> que alfabetizou 15 adultos.

Especificamente no Assentamento Paraíso observa-se que apesar da baixa escolaridade existe um capital social forte e que responde pelo processo de desenvolvimento em curso na comunidade<sup>11</sup>. A presença de lideranças carismáticas e motivadoras está gerando frutos positivos em termos de sustentabilidade econômica e social das famílias. A organização social vem sendo ampliada na medida em que as famílias obtêm retorno com a participação nos eventos da comunidade.

Paralelo ao processo de organização das famílias para estabelecerem-se nas propriedades, desenhou-se uma organização individual, inicialmente, para a produção de alimentos e excedentes para a geração de renda. O produto principal de aproximadamente 90% dos agricultores familiares assentados é o leite, e fruto deste estabeleceu-se um processo de organização e instrumentalização para acessar o mercado. A seguir faz-se uma breve

---

9 Segundo IBGE, 14,6% da população não têm nenhum grau de instrução; 48,6% possui o nível fundamental incompleto; 12,8% possui o fundamental completo; 16,3% possui o médio completo, 6,4% a graduação completa; e 0,4% a pós-graduação completa (Folha de São Paulo, dez. 2003).  
10 Ação apoiada e coordenada pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA/INCRA.

11 A baixa ou nenhuma escolaridade é um grande dificultador para o estabelecimento de qualquer processo autônomo de produção, comercialização e de geração de renda na comunidade, além de ser obstáculo para um desenvolvimento consciente e sustentável. Heredia *et al.* (2002) constatou em pesquisa realizada em 184 assentamentos brasileiros, que a realidade de ausência, assim como a baixa escolaridade dos agricultores influencia nos processos de produção e geração de renda nas propriedades.

descrição da organização dos agricultores para a comercialização do leite resultando em um novo arranjo institucional, construído pelos mesmos.

## **O início da atividade do leite no Assentamento Paraíso**

Segundo Guanziroli *et al.* (1998), os assentados que já desenvolviam atividades agrícolas antes de irem para o assentamento apresentam maior experiência em gestão de unidades familiares agrícolas, com maior adaptabilidade e possibilidades de êxito nas suas propriedades, interferindo no maior ou menor nível de desenvolvimento dos Projetos de Assentamentos.

Em relação ao produto leite, identificou-se no Assentamento Paraíso que 76,9% das famílias que hoje produzem leite no assentamento e comercializam com a Capul já tinham trabalhado com esta atividade, antes de serem assentadas. Esta experiência foi adquirida nas fazendas em que trabalharam como vaqueiros, ou como meeiros e agregados. Isso, acredita-se, somou positivamente para o início da atividade com leite no assentamento.

Esta atividade no assentamento iniciou em 1997, por agricultores (38,5%) que trouxeram algumas cabeças de gado quando foram assentados, ou pelas famílias que já viviam na área e produziam leite. Com a liberação do crédito fomento, no valor de R\$ 400,00/família, 37,5% dos agricultores, que hoje estão na Associação Leiteira, adquiriram em média duas cabeças de gado de leite.

No ano de 1998, 91% dos agricultores do Assentamento receberam o financiamento Pronaf “A”<sup>12</sup>, no valor de R\$ 9.500,00/família. Destes, 62,5% utilizaram parte significativa do recurso para a compra de vacas de leite. 100% dos agricultores, que hoje fazem parte da Associação Leiteira, utilizaram entre R\$ 3.000,00 e R\$ 5.500,00 para a compra de vacas de leite. Havia nos agricultores a intencionalidade de trabalharem com a atividade de leite, associado ao fato de serem incentivados, pelos bancos, a apresentação de projetos para a aquisição de gado. Outro incentivo era a presença, na região próxima ao assentamento, de um comprador se

---

<sup>12</sup> Linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, direcionada para agricultores familiares assentados da Reforma Agrária.

propondo coletar a produção. Este já coletava o leite produzido por outros agricultores e entregava na Capul passando a coletar o leite produzido por aproximadamente 50% dos agricultores, que passaram a fazer parte, então, deste canal de comercialização.

A rotina diária dos produtores de leite consistia em levar o leite, em latões, utilizando carroça ou carrinho de mão, até o ponto de coleta. Recebiam do comprador entre R\$ 0,15 e R\$ 0,40 por litro entregue, dependendo da época do ano, período da chuva ou da seca. O assentamento, bom fornecedor de leite, animou o comprador a instalar um tanque de resfriamento, de 1.000 litros, na propriedade de um dos agricultores, para atender os agricultores próximos.

A comercialização do leite com o intermediário se prolongou até o mês de junho de 2001, quando os agricultores tomaram a decisão de formar a Associação de Produção Leiteira do P.A. Paraíso, passando a entregar diretamente o seu leite a Capul. A decisão de vender o leite para a Cooperativa foi resultado de vários fatores, principalmente, o descontentamento dos agricultores em relação ao preço recebido por litro de leite, pago pelo intermediário. Havia entre os agricultores uma certa insegurança em relação à continuidade deste canal de comercialização, com muitos se questionando “*e se o comprador deixar de pegar o leite, para quem vamos vender?*”, associada a uma falta de confiança no comprador, pela forma como realizava o trabalho. Segundo os agricultores:

“Havia muita irresponsabilidade das pessoas que trabalhavam com o José<sup>13</sup>, não mediam o leite direito, a ração que ele trazia era muito desorganizada, havendo desperdício; e não tinham cuidado com os galões de leite. Descobrimos que quem pegava o leite no assentamento estava ganhando muito dinheiro”.

A associação leiteira foi criada após um processo de muita discussão e reflexão entre os agricultores, e, organizada e impulsionada pela diretoria da Associação Comunitária do Assentamento e assumida por 3 agricultores, entre eles o presidente desta Associação. Este grupo articulou a vinda do presidente da Capul ao assentamento para uma reunião com a comunidade, esclarecendo como seria o processo de entrada na cooperativa e a necessidade

---

13 Nome fictício.

de escala, resfriamento e qualidade do produto, o que remetia os agricultores a se organizarem para atenderem às exigências.

Durante este processo foram realizadas muitas reuniões, com inúmeras discussões e esclarecimentos, com grande participação da comunidade interessada, pois *“era um passo muito importante que íamos dar”*. Segundo lideranças, depois de inúmeros encontros na sede comunitária, decidiu-se pela formação da Associação: *“Nossa produção já era grande. Foi então fundada a Associação dos Produtores de Leite do Assentamento Paraíso, que passou a comercializar o leite diretamente com a Capul. Hoje as coisas funcionam melhor”*.

Com a criação da Associação Leiteira, os agricultores assumiram o compromisso coletivo de fazerem a gestão de todo o processo do leite no assentamento, desde a produção até o recebimento do valor pago pelo leite entregue à Cooperativa. Era uma situação diferenciada da vivida anteriormente, quando comercializavam com o intermediário, quando o compromisso maior era com a produção do leite na propriedade. Nesta fase, as responsabilidades aumentaram, pois o leite de uma propriedade é o leite de todos, já que colocam o produto em um mesmo tanque de resfriamento e vendem coletivamente.

Com a adoção deste arranjo institucional, confirmou-se que além de fazerem à gestão do processo coletivo, estavam de acordo com as exigências colocadas pela Capul, para a recepção do leite. Deveriam manter uma produção mínima de 1000 litros dia, para assim obterem um melhor preço por litro, pois abaixo desta quantidade o preço pago pela cooperativa era menor. Precisavam colocar o leite em tanques de resfriamento, observarem cuidados com higiene, para não prejudicarem a qualidade do leite, entre outras responsabilidades que eram de todos, não mais individuais.

A aquisição dos tanques de resfriamento pelos agricultores foi discutida, analisada e decidida em conjunto por aqueles que estavam de acordo em comercializarem coletivamente o leite. A cooperativa fazia uma exigência que houvesse de dois a três tanques no assentamento para efetuar a coleta. Com produção suficiente para os três tanques exigidos (em torno de 3.200 litros de leite dia), financiaram com a Capul (segundo informantes foi o primeiro financiamento de tanques feito pela cooperativa a uma Associação no município) dois tanques e compraram o terceiro que já estava instalado

no assentamento, pertencente ao antigo intermediário, também avaliado pela cooperativa. O pagamento dos tanques à Capul foi parcelado, cabendo a cada produtor uma parcela de R\$ 7,40 por tanque, descontada da folha de pagamento do leite do mês, durante 12 meses.

O local para a instalação dos tanques foi escolhido pelos associados. Os 53 agricultores da Associação Leiteira se distribuíram em 3 grupos, sendo denominados Grupo do *Tanque da Serraria* (1.200 litros), formado por 23 produtores, Grupo do *Tanquedo Cachoeirão* (1.000 litros), formado por 15 produtores e o Grupo do *Tanque do Joãozinho*<sup>14</sup>. (1.000 litros), com 15 produtores.

Com a aquisição dos tanques de resfriamento outras questões em relação à gestão da comercialização do leite pelos agricultores estavam postas. O Estatuto criado na urgência da formalização da instituição junto à cooperativa não previa, em nenhum artigo, como seria a gestão desta atividade no assentamento. Os agricultores foram estabelecendo, mesmo que informalmente, sem registro, algumas normas de funcionamento e gestão da atividade, que durante a pesquisa foram identificadas e relatadas a seguir. Estas normas estabelecem um ordenamento na atividade do leite no assentamento e facilitam a organização do trabalho da Associação Leiteira. Envolvem diferentes atores com diferentes papéis que contribuem para a manutenção do processo coletivo de comercialização do leite.

As regras, as normas e os procedimentos foram pactuados pelos atores na Instituição Tanque, que é uma sub organização da Instituição Associação Leiteira. Essa complexa ação coletiva está esboçada em uma “constituição” ou aparato legal da Associação. Elas prevêm até como resolver conflitos e questões não previstas: reunião de produtores (assembléia). Esse é o exemplo de uma comunidade local viva e atuante. Ela é a expressão da ação, dos atores-rede, na sociedade.

---

14 Os Tanques foram assim denominados pelos agricultores que explicam da seguinte forma: Tanque da Serraria – localiza-se em área onde funcionava uma serraria, sendo atualmente área comunitária do assentamento e restando um galpão e alguns equipamentos; Tanque do Joãozinho – porque está localizado na propriedade do agricultor que é chamado Joãozinho; e Tanque do Cachoeirão – localiza-se no setor do assentamento em que tem uma cachoeira muito bonita, com potencial inclusive para o turismo, segundo os agricultores.

## **Normas de funcionamento da atividade coletiva do leite no Assentamento Paraíso**

1. Entrega diária do leite nos tanques de resfriamento até às 9:00 horas da manhã e à tarde até às 18:00 horas;
2. O agricultor responsável pela recepção do leite no tanque registra a quantidade de leite entregue e faz o teste de qualidade do produto (higiene e acidez);
3. Em caso de leite em condições inadequadas (acidez, higiene) o receptor do leite pode impedir o depósito do leite no tanque de resfriamento;
4. É função do responsável pelo tanque a limpeza (lavagem) do mesmo, após a coleta do leite pelo caminhão, e zelar pela sua manutenção;
5. No tanque em que tem infra-estrutura de água e produtos de limpeza, os agricultores devem lavar os galões no local, retornando para casa com os mesmos limpos;
6. Os responsáveis pelos tanques recebem um apoio financeiro, com valor definido entre os demais associados, podendo ser diferenciado em valor e forma de pagamento;
7. O tesoureiro da associação é responsável pelo recebimento do pagamento do leite na Capul, controle dos gastos mensais de cada agricultor e pagamento mensal aos associados, podendo ser substituído pelo presidente;
8. O tesoureiro recebe um apoio financeiro, pelo trabalho, que é definido em assembléia;
9. As despesas de transporte, daqueles que trabalham para a Associação Leiteira, é dividida entre os associados e descontada na folha de pagamento mensal;
10. As despesas com a manutenção dos tanques, incluindo peças e mão-de-obra para conserto é dividida entre todos os associados e descontada na folha de pagamento mensal;
11. Para o agricultor se associar à Associação Leiteira deve viver no assentamento, pagar uma cota no valor de R\$ 450,00 (valor total dos tanques pago pelos demais produtores), e passar pelo aceite da Assembléia Geral da Associação;

12. Em caso do caminhão não realizar a coleta do leite, o produto fica disponível para cada agricultor;
13. O agricultor poderá deixar de entregar o leite nos tanques, desde que se mantenha em dia com seus compromissos na associação, como a prestação dos tanques;
14. Os agricultores podem adquirir produtos ligados à atividade do leite e da agrícola, na Capul, utilizando a carteirinha da associação;
15. Os agricultores não pertencentes à Associação Leiteira também podem adquirir produtos para a atividade agrícola, na Capul, utilizando a carteirinha da associação;
16. Quando o volume de leite entregue na cooperativa excede ao total somado em cada caderno de controle, de cada tanque, o valor recebido pelo excesso de leite fica para a Associação Leiteira, formando um fundo/poupança;
17. Os problemas relacionados ao leite ou Associação Leiteira são resolvidos pelos agricultores em reuniões.

A gestão do processo de recepção e comercialização do leite no assentamento tem funcionado ao longo dos anos, muito relacionado à importância que esta forma de organização tem para os agricultores familiares.

Os relatos dos agricultores entrevistados demonstram que a Associação Leiteira é um importante “ator” econômico e social na vida das famílias. Para alguns o fato de pertencerem à associação está relacionado à possibilidade de ter uma renda mais segura, comodidade, uma oportunidade de um negócio sem intermediários:

“Para ter melhora, sair do atravessador; porque a saída aqui no PA é o leite; porque um produtor separado ficava mais difícil, não tinha quem comprasse o leite; porque é a associação que nos fortalece, vende direto para a Capul; para ter uma coisa (negócio/atividade) mais garantida; porque era melhor entregar no nome da associação, maior quantidade, melhor preço; porque o leite vendido para o atravessador não tinha bom preço e a quantidade de leite no PA tinha aumentado muito, faltava qualidade no leite entregue ao intermediário; na época da vacina já vem tudo pela associação e não precisa procurar ninguém”.

Para outros produtores o fato de pertencerem à associação reflete mais um sentimento de coletividade, de trabalho conjunto:

“Para ver se cresce mais, ficar de fora é ruim; porque unido é mais forte; porque quanto mais gente entrasse para a associação mais dava força, e como é a única atividade porque para vender o leite particular é mais difícil, também a associação é mais compromisso, segurança; porque todo mundo estava associando; porque ajudou a fundar a associação, acredita nisso”.

A consciência, ainda que rudimentar, desse novo arranjo institucional a partir da “Associação Leiteira”, para a vida de cada um dos sujeitos do assentamento e para as relações entre eles é um primeiro momento no processo de construção social. Essa “Associação Leiteira” é uma rede de atores sociais em ação. Ela é produto da ação de cada sujeito do assentamento.

A organização na Associação Leiteira é mantida através da participação e do compromisso dos agricultores com este coletivo. Eles se encontram nas reuniões que as associações realizam e diariamente nos tanques de resfriamento, durante a entrega do leite e em dias de pagamento do leite. São participantes ativos durante reuniões e trabalhos. Para 92,3% dos entrevistados, o desejo é continuar nesta atividade, pois:

“É o único caminho por aqui; porque não tem outra coisa para fazer fora do período de lavoura; é fonte de renda; é um modo mais fácil de trabalhar, se tem a certeza do que está fazendo; é um ramo garantido; quero crescer mais, porque se for leite pouco não dá nada, mas se for mais dá alguma coisa. Porque para melhorar a produção de leite não pode parar, isso é importante; É a solução da gente, mesmo tendo várias atividades; Porque aqui não tem como trabalhar com outra coisa e já investiu muito na associação; Pretendo continuar nesta atividade porque meu ramo é esse; Porque tenho lote pequeno, não tem como mexer com outro tipo de gado, e tenho experiência com isso; Se sair fica mais difícil a vida; Porque a esposa insiste em continuar a produzir leite”.

O processo de gestão dos tanques de resfriamento integra ações e sujeitos desta história. Os agricultores responsáveis pelos três tanques de resfriamento e o tesoureiro da associação são referências para os demais que entregam o leite e são indicados como lideranças dentro da associação.

Além das funções elencadas anteriormente, os responsáveis pelos tanques têm a responsabilidade de ao final de cada mês repassar o controle do leite recebido de cada produtor ao tesoureiro que efetuará os cálculos para o pagamento. São eles que estão sempre em contato com os demais agricultores, trocando informações e podem desempenhar tanto o papel de motivadores quanto de desarticuladores do processo, o que felizmente nesta associação não tem acontecido.

A dedicação diária destes agricultores que cuidam do tanque de resfriamento é compensada monetariamente de duas formas, além do apreço dos demais sócios. No *Tanque da Serraria* o responsável recebe R\$ 5,00/mês de cada família que entrega o leite, pelo serviço prestado, totalizando R\$ 115,00/mês. No *Tanque do Joãozinho* e *Tanque do Cachoeirão*, localizados na propriedade de dois agricultores que produzem leite, os associados acertaram o pagamento da energia elétrica gasta pela propriedade, não havendo remuneração dos respectivos responsáveis pelos tanques.

No dia 16 de cada mês o tesoureiro vai a Capul e entreposto da Itambé pegar a nota com a quantidade de leite entregue pela Associação, assim como os pedidos de compras realizadas na cooperativa. O pagamento do leite é efetuado pela Cooperativa em conta da Associação Leiteira e o pagamento de cada produtor é feito através de cheque. No dia seguinte, o mesmo efetua o pagamento aos associados, nos respectivos tanques, já descontado os gastos de cada um. Este pagamento é realizado tendo por base as anotações feitas pelo responsável pelo tanque, no momento da entrega do leite.

O fundo coletivo formado com o recurso oriundo do excedente de leite é utilizado em ações de interesse dos associados. Isso possibilitou que a Associação negociasse junto à cooperativa a aquisição do 4º tanque de resfriamento, já usado, no valor de R\$ 4.000.

### **Facilidades geradas pelo arranjo institucional coletivo**

O leite tem um importante papel estruturante nas propriedades dos agricultores familiares do Assentamento Paraíso. Este produto gera trabalho e renda mensal e sendo comercializado coletivamente permite que os agricultores tenham algumas facilidades de aquisição de outros insumos para a propriedade, que individualmente seria complicado.

Através da Associação Leiteira os agricultores podem efetuar compras na Capul, principalmente os insumos necessários à atividade agrícola da propriedade. Os agricultores associados beneficiam-se do coletivo. Através da Associação tem mais facilidade para acessar o mercado, tanto para comercializar seus produtos quanto para a aquisição dos demais insumos necessários à atividade do leite e outras desenvolvidas na propriedade. Isso é mais complicado para o pequeno agricultor que atua isoladamente, tendo em vista que o transporte é um dos grandes gargalos, além do dinheiro em mãos para comprar no comércio local.

Há um nível elevado de satisfação dos agricultores com a atividade do leite. Para 84,6% dos agricultores entrevistados houve melhoria de vida após estarem participando da Associação Leiteira e associam isso diretamente ao maior aporte de renda através da comercialização do leite: *“recebe melhor preço por litro de leite; entregar para o atravessador dificultava demais. Agora recebe um valor melhor pelo leite; foi uma benção, pois quase todas as famílias vivem do leite”*. Anteriormente a este arranjo institucional os agricultores lembram que: *“O preço do leite não valia nada e era para o intermediário; sempre com o pé atrás, nada firme, nada garantido; porque recebia muito pouco pelo leite e tinha alto custo; porque achava que tinha que ser para a cooperativa. Muita gente reclamando do atravessador”*.

Percebe-se que a insatisfação dos agricultores impulsionou a mudança. Através de reuniões, discussões e reflexões os agricultores tomaram a decisão coletiva de formarem a associação para comercializarem o leite diretamente com a cooperativa.

Segundo depoimento de um dos agricultores, motivador e organizador do processo, a trajetória para a formação da associação do leite aconteceu desta forma:

*“A construção deste processo foi difícil. Andei com recursos próprios (nesta época havia acabado de vender uma casa que tinha na cidade). Ia de ônibus. Porque tinha interesse, sabia que era importante para o Assentamento. Atualmente estou deixando a atividade do leite por problemas de saúde. O maior problema enfrentado durante a organização para a comercialização do leite foi à falta de consciência dos associados sobre o regime de associação, muitos ignoravam o que era uma associação, muita dificuldade de participação das pessoas nas reuniões, pouca presença”*.

Este depoimento retrata as dificuldades que existem para construir ações coletivas, em que os indivíduos deixam de ser um para atuarem em conjunto. O sucesso desses coletivos é resultado de um trabalho longo de persuasão e de despertar da força que a comunidade unida possui, de um “capital social” existente. Os indivíduos devem assumir o papel de elos, que soma na composição da rede social existente nas comunidades. O fortalecimento vem dos contatos, da comunicação e das relações estabelecidas.

## **5. Conclusão**

O Assentamento Paraíso conquistou e construiu o acesso ao mercado, distribuindo o leite produzido. Sua história reflete um processo autônomo de organização social que permeia a busca de uma sustentabilidade econômica a partir da melhoria do processo produtivo do leite, associado a um avanço na gestão da ação coletiva, para a comercialização do produto. Esta caminhada consciente e coletiva leva a mudanças e ajustes alcançados por meio do fortalecimento organizativo local, no âmbito das comunidades da região.

Os agentes comunitários ou lideranças comunitárias perceberam a diferença entre o valor recebido pelo leite comercializado individualmente e os benefícios da venda coletiva e organizaram o grupo de produtores para constituírem um novo arranjo institucional de gestão e comercialização do leite. Há uma lógica neste processo. O grupo percebe e avalia que o custo de aquisição do resfriador, somado ao custo de sua manutenção, acaba sendo menor que o preço recebido pelo litro de leite no mercado, menos o preço pago pelo intermediário. Desta forma o grupo auferiu vantagens em participar deste novo arranjo institucional. Os agricultores agem de modo a economizar custos de transação e ao mesmo tempo criam um espaço de ação coletiva, que reflete as relações estabelecidas entre os atores sociais envolvidos no processo.

O êxito da ação coletiva pode ser medida por vários indicadores, tais como: produção, comercialização, benefícios distribuídos, entrada de novos agricultores na organização, etc. Neste caso, o fracasso da ação poderia ser medido pelas saídas de agricultores do arranjo institucional coletivo. Constata-se que no último ano três agricultores deixaram de entregar o leite coletivamente. Um em função de sua saída do assentamento, outro por

estar produzindo grande quantidade de leite e optar pela comercialização individual e o terceiro por não ter produção, este último, porém, mantém-se associado e em dia com a Associação. Analisa-se que estas saídas não interferiram na organização social do arranjo institucional. Houve a entrada de um agricultor no arranjo institucional coletivo, atendendo as regras estabelecidas pela organização.

As ações coletivas vividas criaram o “capital social” da comunidade permitindo a mobilização de recursos humanos, capitais materiais e capitais sociais que cristalizaram essas relações sociais em um arranjo institucional coletivo permanente. Ele foi construído e coordenado pelos agricultores. A rede de relações sociais gerou a construção do novo canal de comercialização do leite e criou esse novo arranjo institucional para a comercialização do leite. Um novo ator coletivo entra em ação em substituição ao antigo intermediário. O velho modo foi substituído por um novo no qual o sujeito coletivo toma consciência e age na busca de seus interesses. A esperança é que uma nova sociedade também possa surgir, mas para isto é necessário à tomada de consciência e a ação social transformadora.

As lideranças existentes possuíam as qualidades e as habilidades necessárias para mobilizar os recursos sociais existentes na comunidade. Ocuparam um papel preponderante no processo, tornando visível o “capital social” na comunidade do assentamento Paraíso, através da mobilização dos atores sociais e conseqüentemente de suas capacidades. Uma rede de atores sociais gerou através da comercialização do produto leite um processo de autonomia e fortalecimento do coletivo.

## 6. Referências Bibliográficas

ALTAFIN, I.G. **Diagnóstico rural participativo no desenvolvimento local sustentável**. Brasília, 1997. (Mimeo).

AZEVEDO, P.F. Comercialização de produtos agroindustriais. In: **Gestão Agroindustrial**. Mário Otávio Batalha (Org.). GEPAI, 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2001. 271 p.

BADALOTTI, R. M. **A cooperação agrícola e a agroecologia como base para a viabilização da agricultura familiar no Oeste Catarinense**: o papel da APACO (Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense) e demais agentes sociais. Florianópolis: Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2003, 379p. Tese de Doutorado.

BAIARDI, A. Globalização, mercados e situação da agricultura familiar no Brasil. In: **Agricultura familiar: desafios para a sustentabilidade** (coletânea). Editores Dalva Maria da Mota, Edson Diogo Tavares, Vicente G. F. Guedes e Lúcia Raquel Queiroz Nogueira, Aracajú: Embrapa – CPATC, SDR/MD, 1998. 276 p.

BALES, R. F.; STRODTBECK, F. L.; MILLS, T. M.; ROSEBOBOUGH, M. E. Channels of communication in small groups. **American Sociological Review**, Washington, v. 16, 1951. p. 461-468.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis, Ed. Vozes, 22ª edição, 2002. 248 p.

BONNAL, P.; XAVIER, J.H.V.; SANTOS, N.A. dos; SOUZA, G.L.C. de; ZOBY, J.L.F.; GASTAL, M.L.; PEREIRA, E.A.; PANIAGO JUNIOR, E.; SOUZA, J.B. de. **Modernização da agricultura camponesa e estratégia dos produtores: Projeto Silvínia**. Planaltina: EMBRAPA-CPAC, 1994. 24p. (EMBRAPA-CPAC. Documentos, 55p).

BOURDIEU, P. **Las estructuras sociales de la economía**. Ed. Manantial, Argentina, 2000.

BRANDÃO, A. S. P. Restrições econômicas e institucionais à produção de leite na região sudeste. In: **Restrições técnicas, econômicas e institucionais ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite no Brasil: região sudeste**. Organizadores: Duarte Vilela e Matheus Bressan. Brasília-DF/Juiz de Fora/MG, 1999. p. 28-34.

BRESSAN, M.; FERNANDES, E. N.; VILELA, D.; ZOCCAL, R. Mapeamento da evolução da produção de leite em Minas Gerais, 1985/1996. In: **Restrições técnicas, econômicas e institucionais ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite no Brasil – região sudeste**. MCT/CNPq/PADCT, Embrapa Gado de Leite Brasília-DF/Juiz de Fora-MG, 1999. p. 7-19.

CALLON, M. **Actor-network theory** – the market test 181-195, in Actor Network Theory and after John Law and John Hassard, 1999, Copyright, p. 1-253.

CAMPOS, A. de; LUBECK, G. M.; LESAMA, M. F.; SOUZA, R. P. de. **Estudo sobre os sistemas produtivos, cooperativados e agroindustriais de leite desenvolvido e a agricultura familiar no Estado do Rio Grande do Sul**. Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Rurais – DESER, Curitiba/PR, 2002. 233 p.

CARVALHO JÚNIOR, L. C. de.; DUARTE, V. N.; **Caracterização dos principais segmentos da cadeia produtiva do leite em Santa Catarina**. Anais da SOBER, 2003. 20 p.

CERDAN C.; CARVALHO FILHO, O. M. de. Os pequenos produtores de leite do Semi-Árido Nordeste: diferentes formas de inserção no mercado regional. In: **Agricultura familiar: desafios para a sustentabilidade** (coletânea). Editores Dalva Maria da Mota, Edson Diogo Tavares, Vicente G. F. Guedes e Lúcia Raquel Queiroz Nogueira, Aracajú: Embrapa – CPATC, SDR/MD, 1998. 276 p.

COOMAP – Cooperativa Multidisciplinar de Assistência Técnica e Prestação de Serviços Ltda. **Plano de Consolidação do Assentamento Paraíso**: Projeto IICA/BID/INCRA, Unaí/MG, 2003. 89 p. Mimeo.

CUNHA, G. C. da.; MAYORGA, M. I. de O.; LIMA, P. V. P. S.; BRAGA, M. G. S. **Análise social da agricultura familiar: um estudo de caso**. Anais SOBER, 2003. 19 p.

FLORES, M. X., MACEDO, M. M. C., ROSA, S. C. Agricultura Familiar e Reforma Agrária e Desenvolvimento. In: **Agricultura Familiar: desafios para a sustentabilidade**. Coletânea, Embrapa-CPATC, SDR/MA, 1998. 276 p.

- FOLHA DE SÃO PAULO. **O grau de instrução do brasileiro**. São Paulo, quarta –feira, 3 de dezembro de 2003.
- GOMES, A. P.; CHINELATTO NETO, A. **Impactos da inovação tecnológica nos benefícios econômicos dos pequenos produtores de leite**. Anais da SOBER, 2003. 11 p.
- GOMES, T. S. Matrizes de restrições ao desenvolvimento do segmento da produção de leite na região sudeste. In: **Restrições técnicas, econômicas e institucionais ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite no Brasil: região sudeste**. Organizadores: Duarte Vilela e Matheus Bressan. Brasília-DF/Juiz de Fora/MG, 1999. p. 21-26.
- GUANZIROLI, C.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A. M.; SABBATO, A. Di.; BITTENCOURT, G. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. FAO/MDA, Ed. Garamond/Universitária, Rio de Janeiro, 2001, 288p.
- GUANZIROLI, C.; SILVA, H. C. da.; BIANCHINI, V.; CASTILHOS, D. S. B. de.; BITTENCOURT, G. A. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Brasília, 1998. 63 p.
- GUIMARÃES, L. L. **Communication integration in modern and traditional systems: a comparative analysis across twenty communities of Minas Gerais Brasil**. Michigan State University, East Lansing. Thesis Ph.D.
- HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; LEITE, S.; CINTRÃO, R. (coords.) (2001). **Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – Nuap/PPGAS/UFRJ. Mimeo. 479 p.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de M. **Minidicionário houaiss da Língua Portuguesa**. Editora Objetiva Ltda. Rio de Janeiro, 2001. 481 p.
- KHAN, A. S; SILVA, L. M. R. **Capital social das comunidades beneficiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR/Projeto São José – PSJ – Estado do Ceará**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 43, nº 01, jan/mar 2005, p. 101-117.

LAZZARINI, S. G. **Estudos de caso para fins de pesquisa: aplicabilidade e limitações do método.** In: FARINA, E. M. M. (Coord.). Estudos de casos em *agribusiness*. São Paulo: PIONEIRA, 1997. p. 09-23.

LIN, N. **Social Capital: a theory of social structure and action.** Cambridge, 2001.

MARTINS, P. do C.; GUILHOTO, J. J. M. Geração de Emprego e renda no sistema agroindustrial do leite brasileiro. In **O agronegócios do leite e os alimentos lácteos funcionais.** Juiz de Fora-MG: EPAMIG – Centro Tecnológico - ILCT, 2001. p. 37-54.

MDA/SAF/DATER. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Pnater, Brasília, 2004, 26 p.

MOREIRA, R. J. **Agricultura familiar: processos sociais e competitividade.** Rio de Janeiro: Mauad; Seropédica, RJ: UFRRJ, Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 1999, 204 p.

PAULILLO, L. F. **Redes de poder e territórios produtivos.** São Carlos: RIMA: Editora da UFScar, 2000.

REIS, A. J. dos.; CARVALHO, F. A. P. **Comercialização agrícola no contexto agroindustrial.** Lavras, UFLA/FAEPE, 1999. 192 p.

SCHRODER, M.; NASCIMENTO, H.M. do.; TEIXEIRA, V.L. **Alternativas de inserção no mercado para a agricultura familiar: uma discussão a partir de experiências selecionadas.** Florianópolis, 2002. Mimeo.

SCOTT, J. **Social network analysis: a handbook.** SAGE Publications, London – Thousand Oaks- New Delhi, 1998. 205 p.

SEABRA, G. de F. **Pesquisa científica: o método em questão.** Edit. Universidade de Brasília, Brasília, 2001. 124 p.

SIMÕES, A. C.; SANT'ANA, A. L.; TARSITANO, M. A. A. **Estratégias de comercialização dos produtores do assentamento Timboré (SP).** Anais da SOBER, 2003. 16 p.

SPINOLA, A.C. **Análise da recente política cafeeira do Brasil sob o enfoque dos padrões de concorrência que priorizam a qualidade do produto.** Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Brasília/DF, 2002. Dissertação de Mestrado.

SPROESSER, R. L. *Gestão estratégica do comércio varejista de alimentos*, In: **Gestão Agroindustrial**. Coordenador: Mário Otávio Batalha. Ed. Atlas, v. 01, 2ª edição, São Paulo, 2001. p. 241-288.

SWEDBERG, R. **Principles of economic sociology**. Princeton University Press. Copyright, 2003. 336 p.

TESTA, V.M.; MELLO, M.A. de; FERRARI, D.L.; SILVESTRO, M.L.; DORIGON, C. **A escolha da trajetória da produção de leite como estratégia de desenvolvimento do Oeste Catarinense**. Florianópolis: SAR, 2003. 111 p.

UNB/GTRA. **Projeto Curso Técnico Profissionalizante em Agropecuária e Desenvolvimento Sustentável**, Brasília/DF, 2002. (Mimeo)

VIVELA, D.; GOMES, S. T.; CALEGAR, G. M. **Agronegócio leite e derivados: um programa nacional em C&T**. In: Agronegócio Brasileiro – ciência, tecnologia e competitividade, Brasília, CNPq, 1998, p. 257-275.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: BUCKMAN, 2001.



# Demanda por Investimento Agrícola no Brasil, 1970-2002: Um Estudo Econométrico

Carlos Henrique Rocha<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo estuda econometricamente a demanda por investimento agrícola no Brasil. O período amostral é 1970-2002. Usou-se um modelo convencional de demanda, ou seja, a demanda por investimento agrícola é uma função da renda real *per capita* e da taxa real de juros. Contatou-se que as variáveis consideradas são não-estacionárias, mas são estacionárias na forma de primeira diferença. Daí, estima-se um modelo na forma de primeira diferença. Os resultados suportam que a renda real e a taxa real de juros explicam a demanda por investimento agrícola; os sinais das variáveis explicativas são conforme previstos pela teoria econômica. É válido dizer que os resultados não dão suporte empírico ao fato estilizado do crédito subsidiado. E mais, uma política monetária de juros altos prejudica o desempenho da agricultura brasileira.

## 1. Introdução

Pode-se dizer que não são muitos os estudos econométricos sobre a demanda por investimento agrícola no Brasil. As evidências empíricas são devidas a Brandt (1984).

Considerando que é de suma importância para os formuladores de política conhecer a relação quantitativa entre a demanda por investimento agrícola e suas variáveis explicativas e que há poucos trabalhos sobre o assunto, então, este artigo estuda econometricamente a demanda por investimento agrícola, contribuindo, assim, para aumentar as evidências empíricas sobre o assunto.

A novidade aqui é que a questão da estacionaridade das variáveis do modelo estimado é levada em conta. Diga-se que a não-estacionaridade das variáveis implica em violação das suposições da análise de regressão clássica, ou seja, as estimativas são ilegítimas (ver *e.g.* Granger e Newbold, 1974).

---

<sup>1</sup> Professor na Universidade de Brasília, UnB.

O resto do artigo está organizado assim. A próxima seção apresenta o modelo que será alvo de estimação. A seção 3 trata dos resultados empíricos: usa-se o método dos mínimos quadrados para estimar a demanda por crédito rural, o período amostral analisado compreende os anos de 1970 a 2002 e o modelo estimado é na forma de primeira diferença, dado que as variáveis do modelo são estacionárias de primeira ordem. A seção 4 encerra o artigo.

## 2. O modelo

Para observar o comportamento da demanda por investimento agrícola no Brasil será considerado o seguinte modelo convencional:

$$[1] \quad D = D(y, r)$$

onde  $D$  é a demanda por investimento agrícola,  $y$  é a renda real (PIB) nacional *per capita* e  $r$  é a taxa real de juros.

Uma elevação da renda real *per capita* tende a aumentar a demanda por investimento agrícola,  $D_1 > 0$ . Por outra parte, uma elevação da taxa real de juros tende a aumentar o custo do capital, reduzindo a demanda por crédito rural,  $D_2 > 0$ .

A equação reescrita na forma econométrica é:

$$[2] \quad D_t = \beta_1 + \beta_2 y_t - \beta_3 r_t + \varepsilon_t, \quad t = 1, 2, \dots, n$$

onde  $D_t$  é a demanda por investimento agrícola no período  $t$ ,  $y_t$  é a renda (PIB) real *per capita* no período  $t$ ,  $r_t$  é a taxa real de juros no período  $t$ ,  $\varepsilon_t$  é o termo-erro e  $\beta_i$  ( $i = 1, 2, 3$ ) são parâmetros a serem estimados.

A literatura econométrica alerta para o fato de que as suposições da análise de regressão clássica são violadas caso as variáveis do modelo sejam não-estacionárias.<sup>2</sup> Em outras palavras, para que a estimativa de [2] tenha sentido, as variáveis envolvidas devem ser  $I(0)$ , integradas de ordem 0 (ver Gujarati, 2006: Capítulo 21).

Portanto, antes de rodar o modelo de regressão [2] deve-se testar a

---

<sup>2</sup> Ver o livro-texto de Gujarati (2006).

estacionaridade de suas variáveis. O teste recomendado é o de Dickey-Fuller (1981). Ele toma a seguinte forma<sup>3</sup>:

- a) Rodar a regressão  $\Delta Z_t = \alpha_1 + \alpha_2 Z_{t-1} + u_t$ , onde  $Z = D, Y, r$  e  $u_t$  é o termo-erro.
- b) Usar a estatística  $\tau$  de Dickey-Fuller para testar se  $\alpha_2 = 0$ .
- c) Se a razão  $\alpha_2$  pelo seu desvio-padrão for menor do que a estatística  $\tau$  tabelada, concluímos que a variável  $Z$  é não-estacionária.

Então, se uma das variáveis do modelo [1] for não-estacionária os resultados da regressão [2] não seriam válidos.

Autores notam que quase sempre uma variável se torna estacionária quando diferenciada uma vez, por exemplo (Banerjee et al, 1993):

$$[3] \quad \Delta Z_t = (Z_t - Z_{t-1}).$$

Isto posto, uma equação relevante de demanda por crédito, a equação de interesse dos formuladores de política, poderia ter a seguinte forma<sup>4</sup>:

$$[4] \quad \Delta D = b_1 + b_i(\Delta y, \Delta r) + b_j \text{Defasagens}(\Delta y, \Delta r, \Delta D) + \eta$$

onde  $\mu_t$  é o termo-erro.

### 3. Resultados Empíricos

Na modelagem econométrica foram usadas as seguintes definições para as variáveis:

- a)  $h D$  = logaritmo do índice da demanda por investimento agrícola (1994 = 100)
- b)  $h y$  = logaritmo da renda real *per capita* (1994 = 100)
- c)  $r = R - \pi$ , onde  $R$  é a taxa nominal de juros e  $\pi$  é a inflação

3 Frise-se que o teste de Dickey-Fuller pode ser aplicado a outras formas de equação de regressão (ver Gujarati, 2006: Capítulo 21).

4 Outras formas também seriam válidas, como os modelos de correção de erros, considerando que as variáveis do modelo original sejam co-integradas (ver *e.g.* Banerjee, 1993).

em percentual – é uma versão da equação de Fisher, sendo que a inflação é medida pelo índice de preço no atacado.

Os dados são anuais para o período 1970-2002, conforme Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1.** Investimento agrícola, PIB agrícola *per capita* e Taxa real de juros, 1970-2002

Ano	Investimento agrícola (R\$ milhões de 2004) <sup>a</sup>	PIB Real per capita (US\$ de 2004) <sup>b</sup>	Taxa real de juros (% a.a.) <sup>c</sup>
1970	2.518	1.713,08	-0,0573
1971	3.165	1.853,53	-0,0463
1972	4.389	2.016,30	-0,0520
1973	6.208	2.233,59	-0,0500
1974	7.023	2.348,94	0,0553
1975	10.571	2.403,28	-0,0157
1976	11.242	2.579,60	0,0752
1977	7.507	2.637,21	-0,0386
1978	7.856	2.699,40	-0,0367
1979	9.794	2.812,88	0,1595
1980	7.033	3.078,48	0,2958
1981	5.026	2.879,19	0,0065
1982	4.130	2.836,05	-0,0158
1983	3.972	2.690,38	0,2095
1984	1.787	2.771,53	-0,1070
1985	2.683	2.923,54	-0,1096
1986	9.894	3.077,38	-0,0552
1987	4.162	3.122,29	-0,0156
1988	2.751	3.060,20	0,0256
1989	1.648	3.098,06	-0,2493
1990	982	2.910,83	-0,1831
1991	786	2.891,51	-0,1966
1992	1.225	2.829,25	-0,3110
1993	1.809	2.921,57	-0,0774
1994	2.328	3.044,22	-0,0464
1995	1.196	3.123,99	-0,2806
1996	1.156	3.158,38	-0,1275
1997	1.424	3.212,76	-0,1624
1998	1.472	3.169,16	-0,2252
1999	1.243	3.146,71	-0,0432

Ano	Investimento agrícola (R\$ milhões de 2004) <sup>a</sup>	PIB Real per capita (US\$ de 2004) <sup>b</sup>	Taxa real de juros (% a.a.) <sup>c</sup>
2000	1.260	3.235,47	-0,0639
2001	1.814	3.229,92	-0,0629
2002	2.089	3.244,30	0,0705

Fonte: <sup>a</sup>Bacha (2004). <sup>b</sup>Ipea-data. <sup>c</sup>Conforme definição acima.

O teste Dickey-Fuller de raiz unitária (tabela 1) mostra que as variáveis do modelo são não-estacionárias. Usamos um valor crítico, a 5%, de -3,60, para testar a hipótese de existência de raiz unitária contra a hipótese alternativa de estacionaridade. O menor valor negativo entre os três  $\tau$  teste de raiz unitária é de -3,52, da regressão da renda real.

**Tabela 2.** Teste de Raiz Unitária

$$\Delta Z_t = \alpha_1 + \alpha_2 Z_{t-1} + u_t$$

Variável Dependente	$\alpha_1$	$\alpha_2$	$\tau$ teste ( $\alpha_2$ )	Durbin-h
$\Delta h D$	1,179	-0,148	-1,540	1,010
$\Delta h y$	1,400	-0,175	-3,515	-0,056
$\Delta r$	0,008	-0,573	-3,409	-0,105

Pode-se concluir, então, que o modelo relevante para os formuladores de política seria a equação [4]. No entanto, se todas as variáveis fossem estacionárias a equação relevante seria a equação [2].

Abaixo apresentamos os resultados da estimação de [4], por mínimos quadrados simples:

$$\Delta D_t = b_1 + b_2 \Delta y_{t-1} - b_3 \Delta r_t - b_4 \Delta D_{t-2}$$

$b_1$	$b_2$	$b_3$	$b_4$	$R^2$	$F_{2,9}$	Durbin-Watson
-0,122 (1,56)	4,379 (2,33)	-1,219 (2,53)	-0,496 (2,85)	0,37	4,98	2,08
Estatística t de <b>Student</b> entre parênteses.						

A estatística  $R^2$  revela que a renda real *per capita* e a taxa real de juros explicam 37% da variação da demanda por investimento agrícola. O valor da estatística  $F_{2,9}$ , com 2 e 29 graus de liberdade, assegura que existe regressão ao nível de significância de 5%. Os resíduos são não-correlacionados (referir-se a estatística *Durbin-Watson*). Enfim, é possível afirmar que o modelo estimado é razoável.

É interessante notar que ao contrário do que alguns pensam a taxa de juros explica a demanda por investimento agrícola no período analisado – o sinal do coeficiente  $b_3 < 0$  está de acordo com a teoria econômica e é estatisticamente significativa. Ou seja, o fato estilizado do crédito subsidiado não se verifica (ver Bacha, 2004).

Vale observar que os impactos dos juros e da renda na demanda por investimento agrícola são menos expressivos no longo prazo.

Em suma, são de importância para as autoridades públicas, bancos oficiais, por exemplo, saber que um aumento da:

- a) Renda real da economia implica numa maior demanda por investimento agrícola
- b) Taxa real de juros diminui a demanda por investimento agrícola.

#### 4. Conclusão

Este artigo estuda econometricamente a demanda por investimento agrícola no Brasil; o período amostral é 1970-2002. Para tanto, usou-se um modelo convencional de demanda, isto é, a demanda por investimento agrícola é uma função da renda real *per capita* e da taxa real de juros. Constatou-se que as variáveis consideradas são não-estacionárias, mas são estacionárias na forma de primeira diferença.

O modelo estimado é na forma de primeira diferença. Tanto a renda real quanto a taxa real de juros são estatisticamente significantes e têm os sinais conforme previstos pela teoria econômica.

Por último, pode-se afirmar que a relação encontrada entre demanda por investimento e juros não dá suporte empírico ao fato estilizado do crédito subsidiado. A política monetária de juros alto decerto impacta negativamente o desempenho da agricultura brasileira.

## 5. Referências bibliográficas

BACHA, C.J.C. *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo : Atlas, 2004.

BANERJEE, A., DOLADO, J., GALBRAITH, J.W. e HENDRY, D.F. *Co-integration, error-correction, and the econometric analysis of non-stationary data*. Oxford : Oxford University Press, 1993.

BRANDT, S.A. et al A estrutura da demanda de crédito rural: uma análise preliminar de séries temporais. *Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural*, v.22, n.1, 1984.

DICKEY, D.A. e FULLER, W.A. Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root. *Econometrica*, v.49, n.4, p.1057-1072, July 1981.

GRANGER, C.W.J. e NEWBOLD, P. **Spurious regression in econometrics**. *Journal of Econometrics*, v. 26, p.1.045-66, 1974.

GUJARATI, D. *Econometria básica*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

HARVEY, A. *The econometric analysis of time series*. London : Philip Allan, 1990.

SIGLA	NÚCLEOS	COORDENADOR	TELEFONE/ PESSOAL	FAX	Departamento/ Origem	e-mail
1. NECLA	N.E. Caribenhos e Latino-americanos	Prof. Nielsen de Paula Pires	3307-3062 / 3349-6826 / 3 273-5829	3347-6364	Ciência Política	necda@unb.br
2. NEUR	N.E. Urbanos e Regionais	Prof.ª Ana Maria Nogueas	3307-2935 / 2373 / 3368-3876	3272-1909	Geografia	neur@unb.br castilho@unb.br
3. NPCT	N. Política Científica e Tecnológica	Prof. Ricardo Währendorff Caldas	3307-2937 / 914-7501	3322-8473	Ciência Política	npct@unb.br ricardocaldas@udl.com.br
4. NEAL	N.E. Acompanhamento das Licenciaturas	Prof.ª Helêne Leblanc	3307-2626 / 2070 FE / 3409-1122	3307-3826	Faculdade de Educação	hleblanc@unb.br
5. NEA	N.E. Ambientais	Prof.ª Lais Mourão	3321-5001/ 3307-1221 / 99669755		Centro de Desenvolvimento Sustentável	lais.maria@terra.com.br
6. NEP	N.E. PIA Paz e dos Direitos Humanos	Prof. José Geraldo de Souza Júnior	3273-0950 / 3347/2349	3273-3532	Direito	fdjr@unb.br
7. NEPEM	N.E. Pesq. Sobre a Mulher	Prof.ª Lourdes Maria Bandeira	3307-2219/2591/2590 CEPAC	3274-2649	Sociologia	nepem@unb.br lourdes@superfig.com.br
8. NEAB	N.E. Afro-brasileiros	Prof. Nelson Fernando I. Silva	3307-2936/2318 VIS/ 9966-8032	3347-7307	Instituto de Artes	neab@unb.br omorode@unb.br
9. NEAGRI	N.E. Agrários	Prof.ª Cláudia Andreoli Galvão	3307-1036		Geografia	neagri@unb.br andreeol@unb.br
10. NEASIA	N.E. Asiáticos	Prof. Lytton Leite Guimarães	3307-2921 / 2426 / 3368-7804 / 3577-3491	3577-3491	Relações Internacionais	neasia@unb.br
11. NESP	N.E. de Saúde Pública	Prof. Edgar Hamann Interino	SCRN 408 bl. A sala 224	3340-6863	Faculdade de Saúde	nesp@unb.br
12. NELI	N.E. da Linguagem e Ideologia	Prof.ª Maria Izabel S. Magalhães	3307-2933	3273-0255	Linguística, Línguas Clássicas e Vernácula	nelli@unb.br mizabel@unb.br
13. NEAZ	N.E. de Amazônia	Prof. Fabian Borgheth	3307-2586		Biologia	neaz@unb.br
14. NEPPÓS	N.E. em Política Social	Prof.ª Potyara Amazonaida Pereira	3307-2932	3274-5362	Serviço Social	neppos@unb.br poama@terra.com.br
15. NECOIM	N.E. da Cultura, Oralidade, Imagem e Memória no Centro-oeste	Prof. José Walter Nunes	3307-2938 / 2303 / 3347-2409 / 96116637		CEAM	necoim@unb.br

SIGLA	NÚCLEOS	COORDENADOR	TELEFONE/ PESSOAL	FAX	Departamento/ Origem	e-mail
16. NEBC	N.E. do Brasil Contemporâneo	Prof. Cristovam Ricardo C. Buarque	3307-2924 / 3274-1517	3347-3663	Engenharia Civil	mensagem-cristovam@senado.gov.br
17. NEFP	N.E. dos Fenômenos Paranormais	Prof. Paulo Celso dos Reis Gomes	3307-2219 / 3307-2900 / 9285-8559		Física	pcrgomes@unb.br
18. NEMP	N.E. Sobre Mídia e Política	Prof. Luiz Gonzaga Figueiredo Motta	SCLN 406 bl A sala 205 3349-4627 / 3307-2460 / 973-8375	3274-3326	Faculdade de Comunicação	mporto@unb.br nemp@unb.br
19. NEPTI	N.E. Pesq. da Terceira Idade	Prof.ª Maria Regina de L. P. Moreira	sala at-10 307-2581 / 9974-0572		Aposentada	nepti@unb.br
20. TRANSE	N. Transdisciplinar de Estudos Sobre a Performance	Prof. João Gabriel L. C. Teixeira	SCLN 406 bl A sala 214 349-8977 / 3347-3166 / 3307-2389	3347-3166 3307-1506	Sociologia	limacruz@unb.br
21. NESUB	N. Pesq. Sobre o Ensino Superior da Universidade de Brasília	Prof. Carlos Benedito Martins	SCRN 406 bl A sala 219 273-8419 / 918-2354 / 3410-8803 / 3349-0327	3349-7826	Sociologia	nesub@unb.br
22. NEGEP	Núcleo de Estudos em Gestão Pública	Prof. João Paulo M. Peixoto	3367-1885 / 3349-6465 / 9229-0549	3349-6465	Administração	jmp@unb.br
23. NP3	N.E. Pesquisa em Políticas Públicas, Governo e Gestão	Prof. Paulo Carlos Du Pin Calmon	3307-1139 / 1444 / 3542 / 1913-4486	3307-1944	Ciência Política	np3@finatec.com.br paulo.calmon@uol.com.br
24. NESUCUBA	N.E. Cubanos	Prof.ª Maria Auxiliadora César	3307-2927 / 2290	3273-7536	Serviço Social	dorita@unb.br
25. NEM	N.E. do Mercosul	Prof.ª Albene Miriam F. Menezes	3307-2753 / 3307-1603		História	albene@unb.br
26. NEPeB	N.E. Pesq. em Bioética	Prof. Volnei Garrafa	3307-2113 / 3946 / 9982-5936	3307-3946	Faculdade de Saúde	bioetica@unb.br
27. NEUJ	N. E. da Infância e Juventude	Prof.ª Adalgisa Maria V. do Rosário	3349-4809 / 8343	3272-8536	Aposentada	nej@unb.br margotpaulo@brturbo.com
28. NESPROM	N.E. Educação Promoção da Saúde e Projetos Inclusivos	Prof. Eloenai Dornelles Alves	3307-1156 / 9985-8092	3307-1441	Faculdade de Saúde	eloenai@unb.br
29. NEE	N.E. Europeus	Prof. Estevão Rezende Martins	3307-2787 / 2366 / 9983-0333	3273-6256	História	estevao@gms.com.br
30. NEORG	N. Estratégias Organizacionais	Prof. Guillermo José Ásper Y Valdés	3273-4300 / 9649-4244		Faculdade de Administração	asper@unb.br