

PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ESTADO DO TOCANTINS

Diego Neves de Sousa¹
Danielle Wagner Silva²
Ivaldo Gehlen³
Cleiton Silva Ferreira Milagres⁴

Resumo

Este artigo objetiva discutir o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais no Estado do Tocantins, no período de 2011 a 2015. Com base em dados secundários e em revisão de literatura, focou-se na discussão sobre o usufruto de políticas públicas como prerrogativas constituídas legalmente sob a perspectiva de Dahnrendorf (1992). Os dados mostram que, no Tocantins, o acesso dos agricultores familiares ao Programa de Aquisição de Alimentos oscilou, tendo sido maior no ano de 2014. Em relação ao acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre 2011 e 2014, houve crescimento gradativo de 93% no valor comprado pelas prefeituras municipais. Entretanto, o percentual médio comprado não atingiu o mínimo de 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Constatou-se que a minoria dos agricultores teve acesso aos mercados institucionais. Diversos gargalos referentes à legislação, organização produtiva, falta de estruturas mínimas de processamento de produtos e deficitária ou inexistente assistência técnica tem dificultado esse acesso. Apesar desse resultado, ressalta-se que os programas de aquisição de alimentos têm efeitos positivos nas dinâmicas locais, principalmente no que concerne à organização formal dos agricultores familiares. Trabalhos sobre essa temática em outros estados mostram que mesmo o número de agricultores beneficiários desses programas seja menor que o esperado, o acesso dos agricultores familiares às políticas de fornecimento de produtos alimentícios, além de outras políticas agrícolas e sociais, ampliou a possibilidade do exercício da cidadania ao valorizar o modo de vida das múltiplas agriculturas e o sentimento de pertencimento do grupo.

Palavras-chave: Mercados institucionais; Agricultura Familiar; PAA; PNAE; Desenvolvimento Rural.

GOVERNMENTAL PROGRAMS FOR ACQUISITION OF FOODS OF FAMILY FARMING IN THE STATE OF TOCANTINS

Recebimento: 16/8/2017 • Aceite: 30/5/2018

¹ Doutorando em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Profissional setor de Transferência de Tecnologia da Embrapa Pesca e Aquicultura, Palmas – TO, Brasil. E-mail: diego.sousa@embrapa.br

² Doutora em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Santarém – PA, Brasil. E-mail: danicawagner@yahoo.com.br

³ Doutor em Sociologia (Université de Paris X, Nanterre). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre - RS, Brasil. E-mail: ivaldo@ufrgs.br

⁴ Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins(UFT), Palmas – TO, Brasil. E-mail: cleiton.milagres@mail.uft.edu.br

Abstract

This article aims to discuss the access of family farmers to institutional markets in the state of Tocantins in the period from 2011 to 2015. Based on secondary data and literature review, it focused on the discussion about the use of public policies as prerogatives legally constituted under the perspective of Dahrendorf (1992). The data show that in Tocantins the access of the family farmers to the Food Acquisition Program oscillated, being greater in the year 2014. In relation to access to the National School Feeding Program, between 2011 and 2014, there was a gradual increase of 93% in the value purchased by municipal governments. However, the average percentage purchased did not reach a minimum of 30% of the amount passed through the National Education Development Fund. It was found that the minority farmers had access to institutional markets. Several bottlenecks regarding legislation, production organization, lack of minimum structures for product processing and deficient or lack of technical assistance have made this access difficult. Despite this result, it is emphasized that food acquisition programs have positive effects on local dynamics, especially regarding the formal organization of family farmers. Work on this issue in other states shows that even if the number of farmers benefiting from these programs is lower than expected, access by family farmers to food supply policies, as well as other agricultural and social policies, has increased the possibility of citizenship by valuing the way of life of the multiple farms and the group's sense of belonging.

Keywords: Institutional markets; Family farming; PAA; PNAE; Rural Development.

Introdução

Os mercados institucionais foram retomados como tema da agenda política e acadêmica brasileira, a partir do ano de 2003⁵, com a emergência do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Em 2009, a temática foi fortalecida e complexificada com a mudança adotada no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que definiu que no mínimo de 30% dos produtos da alimentação escolar devem ser provenientes da agricultura familiar. Assim, a novidade na construção dos mercados institucionais consiste na articulação das compras públicas com a finalidade de incentivar a inclusão produtiva de agricultores familiares a partir de ações de segurança alimentar e nutricional e de criação de canais de comercialização, numa proposta de conexão do agricultor junto ao consumidor na distribuição de alimentos.

Segundo Grisa e Porto (2015), a institucionalização dos programas que compõem os mercados institucionais geraram mudanças tanto em termos de legislação quanto nas práticas dos atores sociais, tais como: aquisições dos alimentos provenientes dos agricultores familiares, com maior preocupação ao atendimento da diversidade socioeconômica e cultural da categoria sociopolítica da agricultura familiar, estímulo à comercialização de um conjunto variado de produtos, compras em circuitos curtos de comercialização como forma de aproximação entre produtores e consumidores, aquisições por produtos agroecológicos e que atendam as necessidades dos consumidores e, conseqüentemente, o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários consumidores.

Com a prerrogativa legitimada por meio dos mercados institucionais, os agricultores familiares têm a possibilidade de acessar os programas governamentais de aquisição de alimentos, desde que cumpram os requisitos necessários de acordo com a legislação de cada política e que detenham os provimentos disponíveis. De acordo com Dahrendorf (1992), prerrogativa é uma ‘mercadoria’ à qual se pode ter acesso por meio de canais legais, representando o privilégio disponível a um segmento social, sendo, portanto, um mecanismo de superação das privações existentes. Nesse sentido, as políticas públicas são prerrogativas constituídas legalmente.

⁵ “Os mercados institucionais para produtos agroalimentares (na perspectiva de atuação do Estado nas aquisições) também não são uma exclusividade do período recente da história brasileira, dado que sua existência pode ser observada, por exemplo, desde a crise do café em 1929. Após a criação do PAA, o tema dos mercados institucionais ganhou ímpeto no Brasil, sendo destacado como uma das principais inovações políticas do período recente” (GRISA; PORTO, p. 158, 2015).

Assim, os mercados institucionais enquanto políticas públicas podem minimizar as desigualdades sociais existentes e ampliar suas chances de vida, ao gerar mobilidade social ascendente. Nessa perspectiva, Silva (2015, p. 194) considera que:

A distribuição de recursos previstos no orçamento da União e no sentido do reconhecimento da importância da agricultura familiar perante a sociedade brasileira, os programas estatais de aquisição de alimentos são instrumentos da construção da cidadania dessa categoria social.

Ao considerar esse cenário, este artigo objetiva analisar o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais no âmbito do Estado do Tocantins, sob a perspectiva sobre a institucionalização dos programas governamentais de aquisição de alimentos da agricultura familiar a partir do usufruto da prerrogativa constituída legalmente. O trabalho foi elaborado a partir de dados secundários referentes à agricultura familiar e à execução do PAA e do PNAE no Tocantins, no período de 2011 a 2015 e de 2011 a 2014, respectivamente, e a partir de revisão de literatura sobre a temática.

Este artigo inicia com considerações acerca das desigualdades sociais decorrentes da modernização da agricultura, seguido pelo reconhecimento institucional da agricultura familiar e das possibilidades de acesso às políticas públicas, dando ênfase aos conceitos de prerrogativas e provimentos de Dahnrendorf (1992). Em sequência, será tratado o cenário do acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais no Tocantins e os resultados do presente estudo.

Políticas públicas e a constituição de prerrogativas para a agricultura familiar

Nesta seção, sob a luz dos conceitos de prerrogativas e provimentos de Dahnrendorf (1992), abordar-se-á o reconhecimento institucional da agricultura familiar e as possibilidades de acesso às políticas públicas.

A construção de prerrogativas no processo de modernização da agricultura e a constituição da desigualdade social no meio rural brasileiro

O modelo desenvolvimentista da década de 1960, baseado na industrialização por meio da substituição de importações, norteou as ações dos países subdesenvolvidos, tal como ocorrera com o Estado brasileiro. Conforme explicou Mielitz Netto (2011), em meio ao debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, entre as décadas de 1940 e 1960, o meio rural passou a ser considerado como limitante ao processo de industrialização, dado o seu modelo obsoleto de produção agrícola.

A alternativa verificada a partir do advento da Revolução Verde foi fomentar o avanço do progresso técnico da agricultura e, conseqüentemente, da sociedade, por meio da intensificação da produção agrícola para promover o aumento da produtividade e a circulação de mercadorias. O Estado incentivou o uso de insumos químicos e da motomecanização por meio de criação de programas de transferência dos pacotes tecnológicos e de crédito agrícola. Essa situação refletiu na implantação de políticas agrícolas direcionadas a uma lógica econômica, modernizante e produtivista, como forma de ampliar o capitalismo no campo (MIELITZ NETTO, 2011).

Conforme explanam Kageyama e Graziano da Silva (1983), Graziano da Silva (1996) e Grisa e Porto (2015), o processo de modernização da agricultura que culminou após a segunda guerra mundial estava fortemente ligado às transformações ocorridas na base técnica da produção agropecuária com a introdução de maquinários agrícolas, fertilizantes, agrotóxicos e insumos químicos, a fim de aumentar a escala de produção.

Nessa perspectiva, as políticas brasileiras de modernização da agricultura surgiram diante da narrativa pautada pela necessidade de levar ao homem do campo o progresso técnico, que era visto como o único caminho para promover o desenvolvimento e a modernização da sociedade (KAGEYAMA; GRAZIANO DA SILVA, 1983; GRISA; PORTO, 2015). Como exemplo desse fato temos o serviço de extensão rural que foi concebido numa perspectiva de unilateralidade, tendo o agricultor o papel de apenas receber os pacotes tecnológicos transferidos pelo técnico. Dessa forma, com o surgimento das premissas do progresso tecnológico, a ideia enraizada na sociedade estava relacionada estritamente com as melhorias e as mudanças sociais conquistadas perante os avanços tecnológicos.

Entretanto, como consequência desse processo, ocorreu o ocultamento dos problemas gerados por esse tipo de progresso hegemônico, o que ocasionou em desigualdades sociais entre os diferentes tipos de agricultores, por meio da diferenciação na adoção das tecnologias e também no acesso às políticas públicas, culminando na priorização dos agricultores consolidados (MIELITZ NETTO, 2011). Na leitura de Dahrendorf (1992) sobre os conflitos gerados pela modernidade, esse cenário se estruturou a partir de canais legais, sendo o Estado, por meio de seus agentes, o ator que legitima a distribuição de prerrogativas (direitos) em prol de determinados seguimentos em detrimento de outros. Com base nesse autor, Silva (2015, p. 23), considera que “as ações estatais voltadas ao rural ao longo dessas décadas resultaram em marginalização e aumento dos pobres no campo devido à distribuição desigual de oportunidades”.

Constatou-se, assim, que as diferenças sociais são balizadas por uma concentração desigual de recursos e de poder entre dominantes e dominados, atribuindo às pessoas e aos grupos sociais posições numa determinada hierarquia social, acarretando a reprodução das desigualdades sociais (DAHRENDORF, 1992; ZORZI; KIELING; WEISHEIMER, 2009). Para Neves (1997). A diferenciação social existente no meio rural brasileiro foi ocasionada pelos privilégios concedidos ao grupo dominante em detrimento ao grupo dominado pelo Estado intervencionista no processo de industrialização e modernização da agricultura, o que reproduziu em um referencial produtivista que ampliou ainda mais as desigualdades entre os agricultores familiares estratificados em transição e os periféricos.

Nesse contexto de reprodução da estrutura de desigualdades existentes desde o início da colonização do Brasil, as consequências da modernização da agricultura tiveram inúmeras implicações no âmbito social e econômico, como o endividamento, o desemprego, o aumento da concentração de terras e de renda, exclusão das famílias menos tecnificadas e no acesso às políticas públicas, excedente de mão de obra, degradação dos recursos naturais, além do aumento do êxodo rural e agrícola (GRISA, 2012). Em vista desses aspectos, há amplo debate na literatura, sob diferentes perspectivas, acerca das críticas ao processo de modernização da agricultura que orientou a transferência de tecnologias modernas, que se diferenciou dos pressupostos do conhecimento local e sua relação com o conhecimento técnico-científico e o papel dos agricultores enquanto atores sociais significativos no espaço rural (GUIVANT, 1997).

Os autores Medeiros, Wilkinson e Lima (2002) corroboraram nesse assunto ao explicar que o paradigma técnico-econômico emergido na década de 1980 se caracterizou por ser um processo de inovação tecnológica cuja dinâmica foi de pressão para o desenvolvimento e lançamento de novos produtos em reduzidos ciclos. Essa dinâmica limitou a inserção de grupos sociais cujos condicionantes de natureza socioeconômica e cultural ainda não correspondiam às condições mais adequadas aos novos padrões emergentes de produção (re)criados nesse paradigma.

O reconhecimento político da agricultura familiar e a emergência de prerrogativas

Na década de 1990, ocorreu a constituição da identidade política da agricultura familiar na busca por se livrar do caráter atrasado, imperfeito e incompleto da noção de pequena produção e criar uma ressignificação social da pequena agricultura, dando-lhes novos adjetivos, como produtora de alimentos, moderna e eficiente. Anteriormente a esse período, a agricultura familiar foi relegada pelo Estado e, respectivamente, pelas políticas públicas, uma vez que os recursos eram direcionados aos interesses da grande exploração agropecuária, o que trouxe como consequência indesejável o elevado nível de exclusão social (PICOLOTTO, 2014) e, conseqüentemente, aumento nos índices de desigualdade social entre os diferentes agricultores.

A designação oficial e o enquadramento da agricultura familiar como categoria social, produtiva e política envolveu diversidade de públicos⁶ que têm na forma de produção e organização do trabalho, a base familiar. A importância dessa categoria foi reconhecida, sendo associada a um modo de vida, a um valor cultural e a um modo de reprodução socioeconômica específica da realidade de cada público (SOUSA, 2014; SOUSA; CHARÃO-MARQUES; KATO, 2017).

Em decorrência da institucionalização da categoria agricultura familiar, houve maior valorização da cultura e do conhecimento local. Como explicam Medeiros, Wilkinson e Lima

⁶ As diferentes categorias da agricultura familiar incluem os produtores familiares tradicionais, assentados dos programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, agricultores familiares, povos da floresta, seringueiros e os povos tradicionais.

(2002), a partir dessa perspectiva produtora de identidade e de autorreferência, os agricultores familiares apresentam-se à sociedade como importante vetor para criação de mercados alternativos em escala local, aumentando oportunidades de inclusão produtiva e dinamização socioeconômica, ao distinguir o conjunto de qualidades (valores territoriais) atribuídas aos seus peculiares produtos, apesar da homogeneização e da crescente convencionalização desses produtos decorrentes da globalização. Outra informação pertinente dos autores é que os níveis insuficientes de conhecimento retiravam das populações tradicionais a possibilidade e a capacidade de agenciar as decisões políticas, no que tange aos seus interesses e demandas, o que também as marginalizavam no aspecto tanto econômico quanto produtivo.

O reconhecimento institucional da agricultura familiar não deve ser entendido apenas por questões formais, mas também pelo aumento de sua importância política e dos atores que se constituíram como seus representantes; ampliação de espaços de diálogos com o Estado, criação de diversas políticas públicas e fundamentalmente pela formulação da Lei da Agricultura Familiar nº11.326/2006 e da Lei da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural nº12.188/2010. Com essas conquistas, houve a reversão das valorações negativas que eram atribuídas a este modelo de agricultura para uma agricultura que busca ser eficiente, sustentável, solidária e produtora de alimentos (PICOLLOTTI, 2014).

Desse modo, o reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos ocorreu devido as suas lutas políticas, por meio dos movimentos sociais que conseguiram articular espaço de diálogo junto ao Estado. As demandas reivindicadas dos segmentos sociais foram ouvidas de modo a favorecer o exercício da cidadania e a possibilidade de promover a inclusão produtiva com o usufruto do direito aos recursos das inúmeras políticas públicas⁷ formuladas para esse público. Conforme explicou Dahrendorf (1992), a cidadania é um conjunto de prerrogativas em que os direitos são apropriados por um determinado grupo, possibilitando privilégios outrora não acessados, e esse exercício está relacionado às opções de escolhas daqueles reconhecidos como cidadãos. Para esse autor, a conquista da cidadania contribui para a busca de melhores chances de vida, produto derivado da conjunção entre prerrogativas e provimentos. Logo, a cidadania é materializada com a conquista de direitos e, por conseguinte, do usufruto dos direitos conquistados (DAHRENDORF, 1992; SILVA, 2015).

As prerrogativas estão ligadas à capacidade dos indivíduos de controlar as coisas através dos meios legais existentes na sociedade, ou seja, é uma forma de estar conectada à natureza dos direitos a partir da concessão ou vantagem que alguém adquire. Enquanto as escolhas materiais e imateriais, que podem ser abertas por meio das prerrogativas, são denominadas de provimentos (DAHRENDORF, 1992).

A partir de Dahrendorf (1992), Silva (2015) explica que se o direito à cidadania vincula-se às prerrogativas e materializa-se por meio dos provimentos e por essa característica, os agricultores familiares tornam-se cidadãos a partir do momento em que lhes são assegurados direitos (prerrogativas) e lhes é oportunizado o usufruto. Isso se observa na institucionalização da categoria sociopolítica dos agricultores familiares e na oportunidade de acesso às diversas políticas públicas formuladas e implementadas especificamente com o intuito de garantir a reprodução social desses atores no rural brasileiro. Nesse processo de institucionalização, os provimentos viabilizam o acesso dos agricultores aos recursos das políticas públicas disponíveis e específicas, uma vez que representam as pré-condições para que as prerrogativas sejam acessadas (DAHRENDORF, 1992).

As oportunidades criadas por meio de políticas públicas específicas privilegiaram categorias sociais da agricultura familiar, tal como explicado por Grisa e Schneider (2014, p. 126-127).

Iniciando uma nova trajetória para a categoria social, a Constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos; a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural; a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001, institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária e fundiária no país; e em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar

⁷ Grisa e Schneider (2014) compreendem que a trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil está referenciada em três gerações. A primeira, pautada pelo viés agrícola e agrário da categoria social, a segunda, marcada pelas políticas sociais e assistenciais e a terceira, objeto deste estudo, ênfase na construção social de mercados orientados para a segurança alimentar.

que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social .

As políticas públicas implantadas para a agricultura familiar são prerrogativas criadas que vieram de certa forma ao encontro das necessidades e das demandas apontadas no cenário apresentado do último censo agropecuário. Segundo dados do IBGE (2006), os agricultores familiares representam 84,4% do total de estabelecimentos agropecuários existentes no país, embora o grupo de grandes produtores (15,6%) corresponde a 85% do total da produção declarada. No Tocantins, 76% dos estabelecimentos agrícolas são familiares, ocupando 19% da área total de estabelecimentos, utilizando 70% da mão de obra e responsáveis por 36% da produção agrícola total, com destaque para a cultura da mandioca (85%), café (75%), ovos de galinha (68%), feijão (66%) e leite (62%) (IBGE, 2006).

Há diversos posicionamentos e opiniões na literatura frente à importância (ou não) da agricultura familiar para o desenvolvimento rural. Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013, p.15) explicam que "é largamente predominante em termos de número de estabelecimentos e de pessoal ocupado, mas com participação proporcionalmente menor no valor da produção e nas receitas do estabelecimento, devido à menor produtividade". Entretanto, Alves (2001) aponta que as propriedades cultiváveis da agricultura familiar são pequenas, não tendo como remunerar melhor a família sem o aumento do excedente por hectare e por propriedade.

Por outro lado, conforme aponta Silva (2015), os direitos adquiridos pelos agricultores familiares não estão diretamente relacionados às oportunidades de inserção desses nas políticas públicas, uma vez que a forma com que o Estado as administra não assegura o acesso ao público prioritário, devido ao caráter universalista, altamente normativo e burocrático das políticas públicas. Por isso, a importância do exercício da cidadania pela sociedade civil organizada ao reivindicar os direitos adquiridos diante das mudanças nas estruturas de prerrogativas (DAHRENDORF, 1992).

No caso dos mercados institucionais, os programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) são mecanismos de comercialização para os produtos da agricultura familiar, permitindo participação perene dessa categoria em circuitos de comercialização, garantindo renda mais segura, preços estáveis e a segurança alimentar para os consumidores beneficiários (GRISA, 2012).

Acesso dos agricultores familiares do Tocantins às políticas de compras institucionais

Nesta seção, será abordado o cenário dos programas de aquisição de alimentos frente ao atual contexto da agricultura familiar do Estado do Tocantins.

A agricultura familiar no Estado do Tocantins

Criado a partir da promulgação constituinte de 1988, o Tocantins é o Estado mais novo da Federação, tendo sido desmembrado da região norte de Goiás. Tem 139 municípios distribuídos numa área de 277.720,567 km² e população de 1.383.445 habitantes, com 21,2% residentes na zona rural e 78,8 na zona urbana. A taxa de crescimento populacional do Tocantins é de 1,8% por ano. Quase metade (49%) da população se concentra em dez municípios nas regiões norte e central, enquanto que 80% dos municípios têm menos de 10 mil habitantes (IBGE, 2010).

Conforme o último Censo Agropecuário, o Estado possui 56.567 estabelecimentos agrícolas, com área média de 252 ha. Quanto aos estabelecimentos da agricultura familiar, tem-se 42.899 estabelecimentos distribuídos numa área de 2.695.201 ha, perfazendo uma média aproximada de 16 ha/estabelecimento, o que corresponde a 75,8% do total de estabelecimentos no Tocantins (IBGE, 2006).

Nos estabelecimentos da agricultura familiar, tem-se em média 2,7 pessoas ocupadas que têm laço de parentesco com o produtor. O perfil do pessoal ocupado nos estabelecimentos da agricultura familiar no Estado demonstra que 84,6 % residem no próprio estabelecimento e 61,0% sabem ler e escrever. Desse público, apenas 4,0% recebem salário, 2,3% trabalham somente com atividades não agropecuária e apenas 1,4% tem algum tipo de qualificação.

Entre os agricultores familiares que têm o registro da DAP⁸ (Declaração de Aptidão ao Pronaf – física) para ter acesso ao mercado institucional, conforme ilustra o Quadro 1, consta a formalização de 29.513 agricultores familiares. Seguindo a tipologia da categoria agricultura familiar, verifica-se que a maioria desse público são os próprios agricultores (59,2%), seguidos por assentados (25,9%) do PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária. Com menos de 1 % de DAPs emitidas, estão os extrativistas, pescadores, beneficiários do PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário, quilombolas, aquicultores, indígenas e silvicultores. Quanto às organizações coletivas que estão aptas a comercializarem no mercado institucional, por terem o cadastro da DAP jurídica, estão registradas 53, conforme identificou a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2017). Destaques para os municípios de Palmas e de Araguaçu, que têm quatro instituições cadastradas.

Tabela 03: Número de DAPs físicas, classificada por tipo de agricultor familiar, 2016.

<i>Categoria dos agricultores familiares</i>	<i>Quantidade</i>
Agricultor/a	177
Assentado/a pelo PNRA	7.669
Beneficiário/a do PNCF	894
Demais agricultores familiares	17.482
Extrativista	1.759
Índigena	161
Pescador/a	1.130
Quilombola	240
Silvicultor/a	1
Total Geral	29.513

Fonte: SEAD, 2017.

Segundo informações da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins (Seagro, 2017a), parte desses agricultores familiares está distribuída em 540 assentamentos, gerando cerca de 120 mil postos de trabalho. Além disso, contribuem com 40% do valor bruto da produção agropecuária total do Estado. Outro ponto relevante é que 50% das terras destinadas às atividades agropecuárias são ocupadas pelas famílias dos agricultores, perfazendo média de 18 ha por unidade familiar.

Quanto aos destaques da produção agrícola, verificou-se que no Tocantins está crescendo o cultivo de frutas tropicais, principalmente a melancia, o abacaxi e a banana. Também se destaca como o Estado maior produtor de grãos da região Norte do país, sobressaindo as culturas do arroz, milho, feijão e soja (SEAGRO, 2017b). Assim, a significativa presença da agricultura familiar no Estado não difere do contexto mais geral vivenciado no Brasil, desde a década de 1990, ainda que a imagem do Estado permaneça bastante relacionada às grandes produções de *commodities*, tal como a soja.

O contexto do PAA no Estado do Tocantins

O PAA foi criado em 2003, a partir da narrativa construída pelos debates da fome e da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, o programa nasceu da perspectiva da interseção entre elementos da política agrícola e de segurança alimentar. O PAA é operacionalizado pelo governo federal, que compra os alimentos dos agricultores familiares, com dispensa de licitação, e os distribuem para beneficiários em situação de vulnerabilidade social, para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, entre outros), para instituições socioassistenciais e escolas da rede pública de ensino, além de destinar à formação de estoques reguladores (GRISA, 2012).

O PAA começou a ser executado no Estado do Tocantins, em 2005, dois anos após sua criação em âmbito federal, sob a responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins - RURALTINS, órgão oficial do governo estadual responsável pelos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, vinculado à Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária. Conforme constatado por Carvalho e Pedrosa Neto (2016, p. 270) “em doze anos, foram

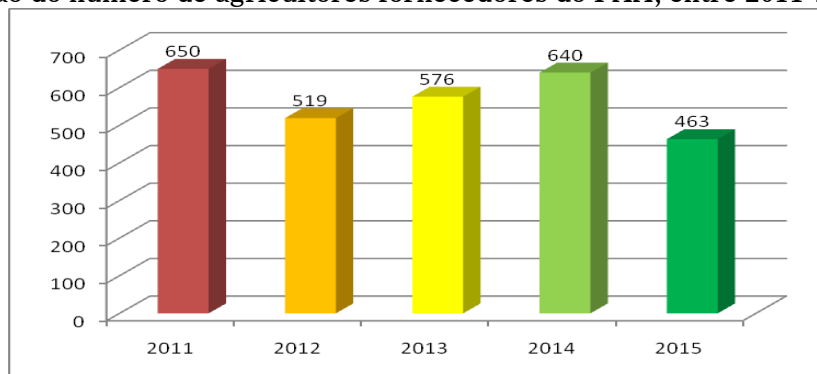
⁸ A DAP é uma declaração que habilita os agricultores familiares a vender seus produtos para o mercado institucional de forma individual ou coletiva (associação ou cooperativa).

investidos mais de 57 milhões de reais na execução do PAA no Tocantins. Isso significou o atendimento de mais de 22 mil agricultores e a aquisição de mais de 20 mil toneladas de alimentos, que foram doados para mais de um milhão de pessoas”.

O estudo feito por esses autores relata que, no Tocantins, o acesso ao PAA foi predominantemente feito de forma individual. Entretanto, “nos últimos seis anos, o programa tem contribuído para o fortalecimento das organizações associativas em detrimento das cooperativas” (CARVALHO; PEDROSO NETO, 2016, p.271), tendo sido contempladas 48 organizações (98% associações e 2% cooperativas) que executaram 80 projetos entre os anos de 2010 a 2015 (CARVALHO; PEDROSO NETO, 2016).

Conforme dados da CONAB (2015), somente 10% dos 139 municípios desse Estado participaram do programa no ano de 2014⁹. No último censo agropecuário, foram recenseados 42.899 estabelecimentos da agricultura familiar (IBGE, 2006) e, em 2014, haviam 2.123 agricultores cadastrados como fornecedores do PAA, representando 4,94% do total de agricultores familiares do Estado. Dentre esses, 640 forneceram algum tipo de produto, equivalendo a 1,49% dos que conseguiram acessar esta política pública (CONAB, 2015). Esse baixo número de beneficiários não destoia do contexto brasileiro. O estudo de Bavaresco e Mauro (2013) aponta que essa política tem cobertura muito reduzida nacionalmente, uma vez que o público atendido é de duas centenas de milhar e o público potencial é de quatro milhões de estabelecimentos rurais. Nas figuras abaixo, estão os dados de execução do PAA no Tocantins com mais detalhes.

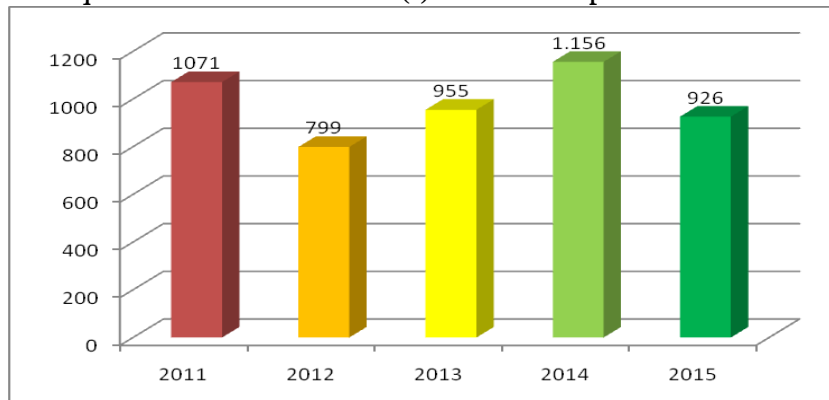
Figura 1: Evolução do número de agricultores fornecedores do PAA, entre 2011-2015.



Fonte: Relatórios da CONAB entre 2011 a 2015.

Entre os agricultores que forneceram algum tipo de alimento para o PAA, é notado que em 2011 e 2014 foram os anos com os indicadores mais significativos em relação aos períodos posteriores, que tiveram certa redução no número de fornecedores. No período de 2011 a 2015, houve queda de 13,38% no número de fornecedores (Figura 1).

Figura 2: Evolução da quantidade de alimentos (t) distribuída pelo PAA entre 2011-2015.



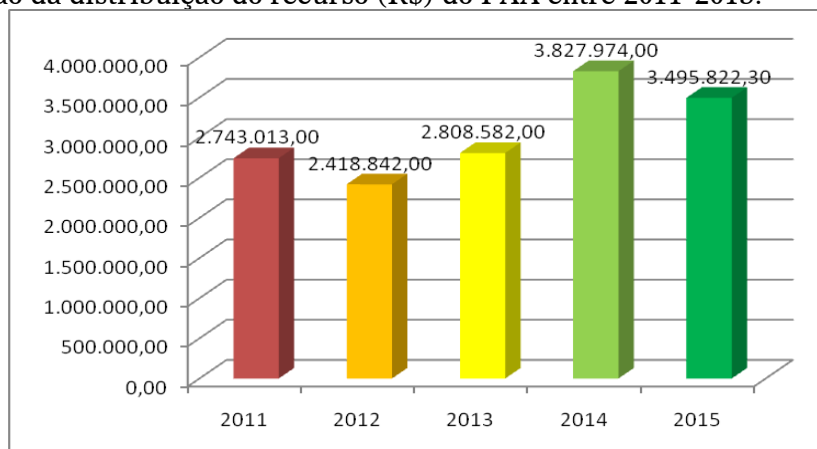
Fonte: Relatórios da CONAB (2011 a 2015).

Quanto à quantidade de alimentos distribuídos para os consumidores beneficiários por meio do PAA, também verificou que nos anos de 2011 e 2014 tiveram os maiores índices. Por sua vez, a

⁹ No Tocantins, além da CONAB, o RURALTINS também é executor do PAA.

queda na quantidade distribuída no período compreendido entre 2011 (1.071 t) a 2015 (926 t) foi de 13,5% (Figura 2).

Figura 3: Evolução da distribuição do recurso (R\$) do PAA entre 2011-2015.



Fonte: Relatórios da CONAB (2011 a 2015).

Conforme detalhado na Figura 3, houve evolução de 58,2% na distribuição dos recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA no período compreendido entre 2012 a 2014, com redução no ano posterior. Entretanto, na variação entre os anos de 2011 a 2015 houve crescimento de 27,44% no recurso distribuído aos agricultores familiares que acessaram essa política. Nota-se que tanto a evolução do número de agricultores familiares que acessaram o PAA, quanto à quantidade de alimentos que foram distribuídos, bem como os recursos recebidos do programa tiveram dinâmica irregular nos últimos cinco anos.

No estudo de Carvalho e Pedrosa Neto (2016) sobre as diferenciações (coletiva ou individual) de acesso ao PAA no Tocantins, os autores observam que o mercado institucional dinamizou as atividades dos agricultores familiares, mas não foi o suficiente para gerar alterações significativas na receita financeira da unidade familiar. Esses autores destacam, ainda, que a inserção dos agricultores no PAA foi possível graças às relações formais e informais com o Estado, por meio de normas, contratos, leis, decretos, acordos tácitos e com as instituições socioassistenciais beneficiárias. Ou seja, a interação dos agentes e a criação de normativas locais foram tão importantes para a configuração do mercado institucional quanto as normas formais e os recursos disponibilizados para a execução do PAA.

Quanto às dificuldades para a participação no PAA, Carvalho e Pedrosa Neto (2016) apresentam que para os agricultores participantes do PAA CONAB, são principalmente os atrasos no pagamento dos produtos, devido à paralisação do projeto para adequação de alguns fornecedores e na desorganização dos documentos necessários para participar do programa. Já os participantes do PAA Estadual apontam como gargalos: “falta de selo para os produtos processados; baixo preço dos produtos; falta de uma central de distribuição para facilitar as entregas dos produtos; falta de calendário fixo para abrir as vendas; atraso nos pagamentos; transporte dos produtos para as entidades” (CARVALHO; PEDROSO NETO, 2016, p.280).

Para Sousa et al (2016), a baixa participação dos agricultores familiares nos mercados institucionais tocantinense está estritamente ligada à falta de estrutura mínima de processamento, inspeção sanitária na maior parte dos municípios pequenos, existência de poucas cooperativas para a organização produtiva dos agricultores e escassa assessoria técnica para o acesso e operacionalização das políticas públicas de compras institucionais.

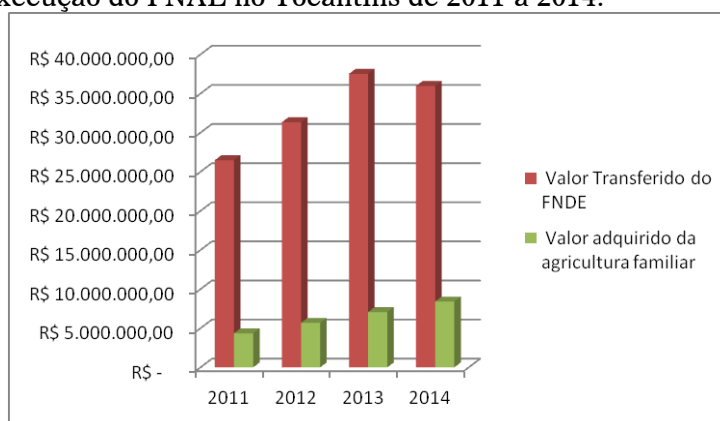
O contexto do PNAE

O PNAE foi fortalecido com a mudança ocorrida com a criação da Lei nº 11.947/2009 que determinou que o uso de 30%, no mínimo, dos recursos federais para a alimentação escolar fossem destinados para a aquisição dos alimentos advindos dos agricultores familiares. Também desencadeou uma nova trajetória, no qual rompeu com importantes barreiras como a Lei nº

8.666/1993, conhecida como Lei de licitações, o que permitiu aos gestores públicos municipais menos burocracia ao comprar produtos provenientes desse público.

Contudo, mesmo com todo incentivo gerado por essas políticas públicas, os dados demonstram que os gestores públicos dos municípios do Estado do Tocantins ainda não conseguem cumprir o limite mínimo de compras definido pela Lei supracitada. Conforme apresentado na Figura 4, o percentual de compra de produtos da agricultura familiar por meio do PNAE aumentou gradativamente no período de 2011 a 2014, enquanto que o valor transferido do FNDE aumentou de 2011 até o ano de 2013.

Figura 4: Dados de execução do PNAE no Tocantins de 2011 a 2014.



Fonte: FNDE, 2015.

Em outras palavras, na variação de 2011 para o ano de 2014, houve crescimento em todos os anos quanto ao valor do repasse do PNAE para os agricultores familiares por meio da aquisição de gêneros alimentícios, aumentando significativamente em 93,2% nesse período, mesmo considerando a queda na transferência de recursos da alimentação escolar no ano de 2014.

Mesmo que em 2014 as prefeituras tenham comprado em média 23% de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, esse percentual está aquém do mínimo de 30% estipulado na legislação. Por outro lado, comparando anteriormente à criação do programa, verifica-se ampliação na compra dos produtos provenientes da agricultura familiar por parte dos gestores públicos que procuraram cumprir, de certa forma, a compra do mínimo estabelecido pela legislação vigente. Dahnredorf (1992) explica que a partir de mudanças nas prerrogativas, altera-se concomitantemente a estrutura de agência, como foi nesse caso ao dar maior visibilidade e oportunidade aos diversos agricultores familiares em acessar este tipo de mercado institucional.

No estudo de Saraiva et al (2013), as autoras relatam que as principais justificativas para o baixo índice na compra de alimentos da agricultura familiar pelos gestores públicos locais brasileiros, são a “inviabilidade de fornecimento regular e constante” com 21,10%, o que exige articulação entre o comprador (demanda de alimentos para as escolas dos municípios) e o vendedor (oferta de alimentos produzidos pelos agricultores familiares) e “outros” (32,90%) relatos que citaram a falta de interesse dos agricultores e demora do governo municipal em elaborar a chamada pública.

De modo geral, no Brasil, os maiores desafios dos mercados institucionais estão na dificuldade de acesso dos agricultores familiares aos processos de gestão organizacional, insuficiência de informações sobre as políticas e sua forma de acesso e execução, dificuldades de interação e articulação entre os gestores públicos locais com os produtores, falta da DAP, insuficiência dos serviços de assistência técnica e de inspeção sanitária e, especialmente, pela baixa escala de produção que pode acarretar irregularidades no fornecimento de alimentos e no não cumprimento das normativas e exigências legais (SARAIVA et al, 2013).

Por outro lado, vale considerar que a construção da demanda a ser atendida pelos agricultores familiares implica a ampliação de sua participação, sendo fator importante na articulação do processo de fornecimento de produtos através do PNAE. Nesse sentido, Silva (2015, p. 197) conclui que:

o cardápio é o instrumento que dá objetividade e materialidade à demanda dos gestores públicos e conseqüentemente à possibilidade

de fornecimento ao Estado, sendo o processo de elaboração do mesmo crucial na conexão entre agricultura familiar e alimentação escolar.

Ao considerar a discussão de Dahnredorf (1992) sobre a criação de prerrogativas com vistas à cidadania, compreende-se que o direito de acesso dos agricultores familiares aos programas de compras governamentais foi o início, a partir da institucionalização de leis específicas para este público. Enquanto prerrogativas, os mercados institucionais possibilitaram a comercialização de produtos aumentando as chances de vida das múltiplas agriculturas familiares contempladas ao acessar esse canal de comercialização. Por esses aspectos, tanto o PAA como o PNAE, além de prerrogativas, são também provimentos que ampliam as chances de vida dos beneficiários (SILVA, 2015; SILVA; GEHLEN; SCHULTZ, 2016).

Entretanto, mesmo que tenha sido modificada a estrutura de prerrogativas para a agricultura familiar em nível estatal, no Tocantins, os agricultores não têm usufruído significativamente do direito adquirido. Apesar do gradativo aumento de agricultores familiares fornecedores no mercado institucional, os dados ilustram que a quantidade de beneficiários é baixa frente ao contexto quantitativo da agricultura familiar situada no Tocantins.

Devido às questões burocráticas e as deficientes capacidades de organização coletiva de produção, como as supracitadas, há também o gargalo de não terem os seus rendimentos compatíveis com a prática, como é a situação da comercialização de produtos orgânicos que nem sempre ocasiona em resultados econômicos (sobrepços) para os agricultores familiares, pois muitas das vezes não têm a certificação, o que impede a comprovação e o recebimento de acréscimo que varia em até 30% no preço final em relação aos alimentos convencionais. Ressalta-se que a orquestração das políticas públicas para a agricultura familiar é um ponto importante para que sejam estruturados os provimentos necessários para viabilizar o fornecimento dos produtos (SILVA, 2015), pois a falha em uma das prerrogativas do conjunto pode obstruir a mobilização de outras (SEN, 2001; DAHRENDORF, 1992).

Além disso, as relações interpessoais e as disputas político-partidárias também favorecem ou constroem o fornecimento de produtos dos agricultores familiares junto aos programas governamentais (SILVA, 2015; SILVA; GEHLEN; SCHULTZ, 2016). Dessa forma, coadunando com os estudos desses autores, considera-se que apesar dos programas governamentais constituírem-se como direito ao recurso da política pública, a efetivação da comercialização dos produtos da agricultura familiar ainda é um desafio. Apesar de ser uma prerrogativa legitimada, os provimentos ainda são insuficientes para viabilizar seu usufruto, devido aos inúmeros gargalos ainda existentes e que inibem o acesso dos agricultores familiares ao PAA e ao PNAE. Os resultados apontados nos estudos de Silva (2015) e Silva, Gehlen e Schultz (2016), realizados no Pará e no Rio Grande do Sul, respectivamente, mostram que a venda de produtos da agricultura familiar por meio dos programas governamentais promoveram mudanças na organização sociopolítica e produtiva dos fornecedores, ampliando as possibilidades de mercado, alterando modos de fazer agricultura, de organização social e de ser cidadão.

Considerações finais

Com as prerrogativas adquiridas por meio da institucionalização da categoria sociopolítica agricultura familiar, esse público ganhou força para a conquista de acesso aos recursos provenientes de políticas públicas, ampliando oportunidades e direitos. Conforme destacam os estudos sobre os mercados institucionais, o acesso dos agricultores familiares às políticas de fornecimento de produtos para o Estado, além de outras políticas agrícolas e sociais, promoveu a distribuição de recursos estatais e a organização coletiva dos agricultores familiares, ampliando a possibilidade do exercício da cidadania ao valorizar o modo de vida das múltiplas agriculturas e o sentimento de pertencimento do grupo.

Entretanto, no Tocantins, a minoria dos agricultores familiares teve participação nos mercados institucionais devido a diversos fatores, tais como: questões burocráticas inerentes à legislação que normatiza a compra de produtos via PAA e PNAE, falta de organização produtiva devido ao reduzido número de organizações coletivas, falta de estrutura mínima de processamento e funcionamento de órgãos de inspeção sanitária na maior parte dos municípios pequenos do Estado, além de escassa assessoria técnica quanto à orientação no acesso e operacionalização das políticas públicas de compras institucionais. Esse contexto aponta para a necessidade de se

repensar a implementação dos programas de aquisição de alimentos para que as prerrogativas conquistadas sejam de fato usufruídas pelos agricultores familiares.

Referências

- ALVES, E. **Agricultura familiar prioridade da Embrapa**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2001.
- BAVARESCO, P; MAURO, F. **Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino**. Mimeo: 2013.
- CARVALHO, G.S; PEDROSO NETO, A. J. O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. **Redes**, v.21, n.3, p.258-276, 2016.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Resultados das ações da Conab em 2011 - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: CONAB, 2011.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Resultados das ações da Conab em 2012 - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: CONAB, 2012.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Resultados das ações da Conab em 2013 - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: CONAB, 2013.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Resultados das ações da Conab em 2014 - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: CONAB, 2014.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Resultados das ações da Conab em 2015 - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: CONAB, 2015.
- DAHRENDORF, R. **O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade**. São Paulo: Editora Zahar, 1992.
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados de execução do PNAE no Tocantins provenientes de agricultores familiares**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em 10 de agosto de 2017.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp/IE, 1996.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 280 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2012.
- GRISA, C; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Orgs). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, 2014.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário**, 2006.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico do Tocantins 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=to>>. Acesso em: 31 de maio de 2017a.
- KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P; OLIVEIRA, J. T. A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.51, n.1, 2013.
- KAGEYAMA, A; GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Estudos Econômicos**, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983.

- MEDEIROS, J. X. de; WILKINSON, J.; LIMA, D. M. de A. O desenvolvimento científico e tecnológico e a agricultura familiar. In: LIMA, D. M.; WILKINSON, J. (Orgs.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 23-38.
- MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P; LEITE, S. P. (Org). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, v.1, p. 221-251, 2011.
- NEVES, D. P. **Os fornecedores de cana e o Estado intervencionista: estudo do processo de constituição social dos fornecedores de cana, no contexto de intervenção do Estado e da consolidação da interdependência entre agricultura e indústria, na região açucareira de Campos/RJ**. Niterói: Ed.UFF, 1997.
- PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, 2014.
- SARAIVA, E. B; SILVA, A. P.F; SOUSA, A. A; CERQUEIRA, G. F; CHAGAS, C. M. S; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p.927-936, 2013.
- SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Dados de DAPS física e jurídica do Estado do Tocantins**, ano de referência 2016. Brasília: SEAD, 2017.
- SEAGRO - Secretaria de Agricultura do Estado do Tocantins. **Agricultura Familiar**. Disponível em <<http://seagro.to.gov.br/agricultura-familiar/>>. Acesso em: 31 de maio de 2017a.
- SEAGRO - Secretaria de Agricultura do Estado do Tocantins. **Agricultura**. Disponível em <<http://seagro.to.gov.br/agricultura/>>. Acesso em: 31 de maio de 2017b.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania: o acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. 223 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- SILVA, D. W; GEHLEN, I; SCHULTZ, G. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 121-145, 2016.
- SOUSA, D. N. Os estudos de extensão pesqueira nos Programas de Pós-graduação em Extensão Rural. **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, v. 21, p. 32-51, 2014.
- SOUSA, D. N; CHARAO-MARQUES, F; KATO, H. C. A. Novo programa, novos atores: inovação e agroecologia na agricultura familiar do Tocantins. **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, v. 24, p. 44-62, 2017.
- SOUSA, D. N; KATO, H. C. G; MILAGRES, C. S. F; NIEDERLE, P. A. Transferência de tecnologia e estratégias de comercialização do pescado da agricultura familiar para a alimentação escolar: a experiência da Embrapa no Estado do Tocantins. In: **Anais Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, Maceió/AL, 2016.
- STAVENHAGEN, R. Classes sociais e estratificação social. In: FORACCHI, M. M; MARTINS, J. de S. (Orgs.). **Sociologia e sociedade**. Rio de Janeiro: LCT, 2004. p. 281-96.
- ZORZI, A; KIELING, F. S; WEISHEIMER, N. Unidade 1 - Desigualdade, estratificação e mobilidade social. In: GEHLEN, I; MOCELIN, D. G. (Orgs). **Organização social e movimentos sociais rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. (Série Educação a Distância)