

# A PARTICIPAÇÃO DA ATES E DAS ENTIDADES PROPONENTES NOS MERCADOS INSTITUCIONAIS NAS ÁREAS REFORMADAS DO RIO GRANDE DO SUL/BRASIL

Processo de produção de conhecimento que deu origem ao trabalho: aplicação profissional

GT n<sup>o</sup> 13: Reforma do Estado, Governabilidade e Democracia

Jacir João Chies<sup>1</sup>  
Márcio Marrek Berbigier<sup>2</sup>  
Eduardo Miotto Flech<sup>3</sup>  
Pedro Selvino Neumann<sup>4</sup>

## Resumo:

Neste ensaio destaca-se o tema da comercialização e a presença inédita do Estado na abertura dos mercados institucionais. Na perspectiva de integração efetiva das políticas de comercialização institucional será abordado o papel do programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental dos assentamentos na mediação e integração das políticas públicas disponibilizadas para as famílias assentadas. Por fim, serão analisadas as estratégias em curso para envolver as equipes de assistência técnica nos circuitos de fortalecimento dos mercados institucionais e as questões que se colocam como entraves a serem discutidos para massificar o acesso das famílias a esta importante política que apresenta grande de contribuir para o desenvolvimento dos territórios de reforma agrária.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária, Comercialização, Políticas Públicas.

## INTRODUÇÃO

A Reforma Agrária brasileira soma hoje mais de 8.730 Projetos de Assentamentos, em uma área superior a 85,7 milhões de hectares, onde vivem mais de 900 mil famílias. A partir de 2003, início do Governo Lula, a expectativa dos movimentos sociais no campo impôs a retomada da Reforma Agrária em ritmo mais acelerado. No início do governo LULA foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária, abrangendo temas mais amplos que o anterior, a exemplo das questões ambientais, bem como a igualdade de gênero e raça, sendo estes assumidos como valores importantes na política agrária nacional. Desde então, a reforma agrária teve uma expansão significativa, assentando mais de 630 mil famílias, e incorporando mais de 48,3 milhões de hectares à reforma agrária.

Desconcentrar e democratizar o acesso à terra é a condição primeira para enfrentar as mazelas decorrentes da atual estrutura fundiária e criar as novas dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Porém não é suficiente. O aumento do número de famílias assentadas trouxe junto inúmeros outros desafios ao Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Estado Brasileiro.

---

<sup>1</sup>Eng. Agrônomo, Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo e Assessor Técnico Pedagógico ao Programa de ATES/RS.

<sup>2</sup>Eng. Agrônomo, Assessor Técnico Pedagógico ao Programa de ATES/RS.

<sup>3</sup> Administrador, Mestrando em Extensão Rural pela UFSM e colaborador do Programa de ATES/RS.

<sup>4</sup> Prof. Dr. DEAER/UFSM, coordenador do projeto Assesores Técnicos Pedagógicos da ATES/RS.

[neumannsp@yahoo.com.br](mailto:neumannsp@yahoo.com.br)

Promover a melhoria da qualidade de vida dos assentados, o saneamento das questões estruturais básicas (habitação, água, energia elétrica, estradas), a geração de renda e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos são temas recorrentes entre os atores que atuam na reforma agrária e requerem investimentos pesados em infra estrutura social e produtiva, combinando qualidade, integração e eficiência na aplicação das políticas públicas.

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

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

A comercialização da produção dos assentados se coloca como uma questão importante, não apenas para dinamizar os canais tradicionais existentes, mas para aprofundar o debate sobre a construção de novos canais de comercialização, que assegurem a venda garantida dos alimentos produzidos nestes espaços.

No Rio Grande do Sul, existem hoje 336 assentamentos, em uma área de 290.300 hectares onde estão assentadas mais de 12,6 mil famílias. A maioria destes assentamentos localizam-se em áreas distantes dos centros consumidores e com poucos canais e circuitos de comercialização estruturados, uma vez que os sistemas produtivos mais diversificados, típicos das formas de agricultura camponesa eram inexistentes ou pouco expressivos. Predominavam nestas regiões os sistemas produtivos vinculados a grandes culturas como soja, milho, arroz e pecuária de corte, geralmente inacessíveis para o conjunto de famílias camponesas assentadas nestas novas áreas.

As novas famílias assentadas, oriundas de regiões com características edafoclimáticas diferentes, tiveram dificuldades e necessitaram de um período de adaptação a estes novos territórios para que pudessem produzir as culturas utilizadas em suas alimentações, e comercializar o excedente. Este objetivo sempre ficou penalizado em função da ausência de canais curtos de comercialização onde pudessem absorver sua produção.

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

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

**Quadro 1: Síntese das modalidades do PAA, instituição executora e fonte dos recursos disponíveis para o RS<sup>5</sup>.**

<b>Modalidade</b>	<b>Ementa</b>	<b>Executor</b>	<b>Limite por Agricultor</b>	<b>Fonte dos Recursos</b>
Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos.	CONAB	R\$ 8.000,00 por ano civil	MDA/MDS
Apoio a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar	Propicia recursos para que a organização a aquisição da produção de agricultores familiares e forme estoque de produtos para posterior comercialização.	CONAB	R\$ 8.000,00 por ano civil	MDA/MDS
Compra com Doação Simultânea	Possibilita a aquisição de alimentos que são destinados a entidades que compõem a Rede de Proteção e Promoção Social e que tenham programas e ações de acesso a alimentação.	CONAB, Estados e Municípios	R\$ 5.500,00 a 8.000,00 por anocivil*	MDS
Compra Institucional	Possibilita que órgão de administração direta da União, estados, Distrito Federal e municípios comprem alimentos seguindo a legislação do PAA.	Órgão que realiza a aquisição	R\$ 8.000,00 por ano civil	Órgão que realiza a aquisição

FONTE : MDS (2013) – modificado pelo autor.

\*5.500,00 para agricultores com acesso individual; 6.500,00 - acesso através de cooperativas e 8.000,00 para produtos orgânicos ou produzidos por fornecedores em situação de pobreza.

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

O Programa conta ainda com a participação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (Consea) como um dos principais mecanismos de controle social do mesmo, conferindo maior confiabilidade em sua execução. Operacionalizado com recursos provenientes do Ministério do

<sup>5</sup> Além das três modalidades referidas, existe também a modalidade denominada “Incentivo à Produção e Consumo de Leite – PAA leite” que pode ser acessada somente por Estados da região Nordeste e Norte de Minas Gerais.

Desenvolvimento Social e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o programa também tem possibilitado uma melhor distribuição de renda, assegurando maior circulação do capital nas economias locais e possibilitando uma exploração mais racional dos espaços rurais e incentivando a agrobiodiversidade e a preservação de culturas alimentares regionais.

Além do apoio à produção de autoconsumo, e a comercialização do excedente, outro aspecto importante da contribuição dos mercados institucionais é a estruturação, organização e planejamento da produção e da oferta de alimentos dentro das áreas reformadas. Este fato ocorre porque a compra dos alimentos não desobriga os agricultores no cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, sanidade, higiene e qualidade dos alimentos comercializados.

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

Assim, a potencialidade oferecida pelos mercados institucionais, para a inclusão social e econômica das áreas reformadas é muito grande e constituiu uma das principais estratégias adotadas pelos atores envolvidos com o programa de reforma agrária no Rio Grande do Sul. Apesar disso ainda, existe uma série de entraves que dificultam, por um lado, o aumento do número de assentados participantes do programa e, por outro, o aumento do número de beneficiários consumidores desses alimentos. Nesta esteira, os desafios colocados ainda são muitos e requerem uma capacidade cada vez maior de articulação e integração das políticas públicas e programas existentes, de modo a ampliar e fortalecer a participação das famílias assentadas nestes espaços.

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

Por outro lado a atuação do estado na disponibilização de políticas e programas governamentais voltados ao enfrentamento destas questões vem sofrendo importantes inovações, como por exemplo, as mudanças nas modalidades do PAA. Atualmente, há um grande conjunto de políticas públicas existentes nas diferentes esferas governamentais dedicados ao atendimento das questões relacionados à melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento das famílias assentadas, que englobam também a questão da comercialização via mercados institucionais. Assim, há que se falar que melhorar o nível de integração das políticas públicas existentes e atingir maior eficácia e eficiência das mesmas, constitui um esforço que está colocado.

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

Na perspectiva de integração efetiva destas políticas, destaca-se o papel das equipes de ATES, que, por possuírem atuação direta junto às famílias, assumem uma função estratégica e central de mediação, articulação e integração das políticas públicas disponibilizadas para as famílias assentadas.

## A PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

A questão do mercado consumidor para a produção oriunda da agricultura familiar tem sido bastante debatida a partir da década de 90. Isso devido à centralidade que a atividade agrícola apresenta para grande parte da população rural, apesar da existência (e dos benefícios) que a pluriatividade apresenta em muitas regiões. Dessa forma, a viabilização das atividades de produção agroalimentar continua sendo elemento essencial para a reprodução das famílias rurais (MALUF, 2004).

Durante década de 1990, devido à onda liberalizante, houve uma fragilização da participação da agricultura familiar e de suas organizações tradicionais (cooperativas) no mercado agroalimentar. Nesse sentido, Wilkinson (2008) mostra que os agricultores estão adotando diversas alternativas produtivas visando à inclusão econômica e social.

Uma das maneiras adotadas está no beneficiamento e/ou transformação da produção visando agregar valor e conquistar autonomia frente à indústria integradora. Por outro lado, existe também uma tendência de afastamento de parte dos agricultores familiares da integração pelas firmas agroalimentares, que cada vez mais favorecem os médios e os grandes produtores em cadeias de commodities-chaves, como aves, suínos e, em menor grau, leite (WILKINSON, 2008). Dessa forma, o desafio para os agricultores está na necessidade de construção de estratégias que vão desde as atividades de produção agropecuária até as estratégias de conquista de mercados e de negociação da produção. Considera-se que:

No período inicial de modernização, os problemas de escala traduziam-se fundamentalmente em questões de volume que podiam ser contornadas por agregação por meio de cooperativas. Agora, porém, trata-se da necessidade de alcançar escala, também em cada unidade operativa, à medida que produtividade e volume são definidos em função da potencialização dos insumos (genéticos ou químicos) e maquinaria disponível. (WILKINSON, 2008, p. 125-126).

Nessa situação, Wilkinsom (2008) apresenta dois caminhos que vem sendo seguidos pela agricultura familiar. O primeiro se dá via adoção das inovações organizacionais e tecnológicas impostas pelo mercado visando vencer os desafios das “*economias de escalas*”, custos de produção, padrões de qualidade e homogeneidade da produção em setores de commodities tradicionais. O segundo caminho apresentado por Wilkinson é o da “*reconversão*” para mercados artesanais ou de nicho agroindustrial<sup>6</sup>. Nesses mercados, as exigências sobre a apresentação e a origem do produto tornam-se cada vez mais importantes. Da mesma forma, as evidências de transformação industrial, tornaram-se fatores negativos.

Nos últimos anos, o desenvolvimento do mercado institucional, via PAA e PNAE, vem se mostrando uma nova alternativa para a comercialização da agricultura familiar. Nesse sentido Maluf (2004) observa que essas novas possibilidades de inserção da agricultura familiar nos mercados agroalimentares requerem uma ótica de “construção de mercados” adequada à realidade desses agentes econômicos de pequeno porte.

Apesar dos impactos das inovações organizacionais e tecnológicas que vem sofrendo a agricultura familiar, esta vem apresentando, em contrapartida, elementos para sua reprodução justamente através dos aspectos associados à tradição, à natureza e ao local. Ainda:

---

<sup>6</sup>O termo “agroindústria” utilizado pelo autor refere-se a “todos os agentes econômicos responsáveis pelo conjunto das atividades – tecnologia, organização, logística, marketing – que asseguram a inserção do produto agrícola no mercado” (WILKINSON, 2008, p.50).

A identificação deste potencial serve, ao mesmo tempo, para estimular políticas locais, por um lado, de *procurement*, mobilizando a demanda representada, sobretudo, pela merenda escolar e, por outro, de estímulo, na criação de espaços centrais para feiras ou outras estratégias de venda (...). Esta identificação de uma vitalidade insólita em mercados locais torna-se hoje a base de políticas mais ambiciosas de dinamização econômica, a partir da noção de território onde se espera gerar circuitos locais para retroalimentar a demanda e novos investimentos. Nesse caso, naturalmente, os mercados agroalimentares e agroindustriais seriam componentes de uma economia mais diversificada, convergindo com as iniciativas em torno de arranjos produtivos locais (WILKINSON, 2008, p. 127).

Entretanto, um obstáculo para a realização da produção oriunda do campo está na necessidade de proximidade com os mercados. Nesse sentido, Kageyama (2008) destaca que:

(...) a presença ou ausência de centros urbanos de diferentes tamanhos em termos demográficos numa região adquire relevância, ainda que isto não constitua um critério *a priori* para garantir um maior desenvolvimento rural (KAGEYAMA, 2008, p.32).

Contudo, a autora considera que a maior densidade demográfica não se mostra relevante apenas pelo maior mercado consumidor da produção do campo, mas também pelo tamanho e a proximidade do mercado de insumos, das redes de informação e transporte, das economias externas de escala, ou seja, dos efeitos de aglomeração resultantes.

Em relação aos assentamentos da reforma agrária a literatura visualiza questões semelhantes. Nesse caso, o êxito dos assentados estaria diretamente relacionado às capacidades de organização e do maior grau de apoio institucional. Entretanto, os problemas oriundos da comercialização, podem estar relacionadas às causas internas ou externas ao território em questão. As causas internas muitas vezes tem origem no processo produtivo, através da baixa produtividade ou da precária qualidade do produto. Ainda são essenciais as condições de infraestrutura, como estradas em boas condições, eletrificação rural, acesso à água potável e a localização dos assentados, tendo importante impacto na inserção econômica e social dos associados e, conseqüentemente, no desenvolvimento do território.

Já as causas externas, estão relacionadas com as políticas econômicas e agrícolas, a distância dos centros dinâmicos, da legislação fiscal e sanitária, do acesso à informação, da organização dos mercados que possuem um papel igualmente importante para a inserção econômica e social.

## **O PAPEL DO PROGRAMA DE ATES COMO AGENTE MEDIADOR E FACILITADOR PARA A INSERÇÃO DAS FAMILIAS CAMPONESAS NA DINÂMICA DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS**

Criado em 2003, o Programa de ATES tem como referencial, a adoção de metodologias participativas e desenvolvimento de processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético e construtivista. Também estabelece mecanismos de coordenação e gestão capazes de monitorar, avaliar e promover correções do programa sempre que necessário. Assim, o novo papel do extensionista assume um caráter transdisciplinar, incorporando as diferentes dimensões do desenvolvimento (social, cultural, ambiental, organizacional, econômico, etc) de modo que seu trabalho

esteja centrado na realidade dos agricultores e das comunidades e não no uso de uma tecnologia específica.

No Rio Grande do Sul, os serviços de ATES sofreram importantes evoluções desde 2003. Inicialmente, a execução por meio de convênios, trouxe uma série de problemas e críticas, não só pelas prestadoras de ATES, em função dos atrasos no pagamento dos serviços prestados, como também pelos órgãos de controle que cobravam maior transparência e controle sobre os serviços. Na tentativa de superação dos entraves, o programa de ATES foi evoluindo e sua execução passou a ser por meio de contratos com as prestadoras o que garantiu maior regularidade no repasse de recursos e trouxe uma série de novidades, que resultaram no agrupamento regional de assentamentos, constituindo os chamados Núcleos Operacionais de ATES, e na criação de instâncias de participação em cada um destes núcleos, denominados de Conselhos Regionais de ATES. Formados por representantes do INCRA, das prestadoras e das famílias assentadas, estes conselhos assumem um papel importante na avaliação das ações realizadas e no planejamento das ações futuras, operando de forma paralela ao Conselho Estadual de ATES, formado por representantes do governo federal, do governo estadual, das universidades, das entidades e órgãos de pesquisa e dos movimentos sociais, tendo um papel fundamental no aperfeiçoamento das diretrizes e ações do Programa.

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

No entanto o trabalho da ATES ainda se mostra incompleto, uma vez que as ações planejadas se direcionam mais para as atividades da porteira pra dentro dos lotes, e menos para as ações “da porteira para fora”, que também são estratégicas no impulsionamento das dinâmicas de desenvolvimento local/regional.

Grande parte do trabalho da ATES tem se focado no fortalecimento da agricultura familiar camponesa, com ações voltadas à produção de auto sustento, estímulo a produção agroecológica, respeito ao meio ambiente, e de modo geral o fortalecimento de sistemas diversificados de produção existentes nos assentamentos. Por outro lado, uma das dificuldades enfrentadas pelos assentados é a comercialização da produção dentro da lógica competitiva do mercado, que cada vez mais estabelece as regras da produção. Desta forma, percebe-se que a dificuldade de acesso aos canais de comercialização é um dos fatores determinantes, que tem desestimulado os camponeses, por exemplo, a produzir maiores excedentes das culturas que são básicas para a alimentação. Portanto, o incentivo na comercialização de produtos dos assentamentos e a busca de políticas públicas adequadas a realidade das famílias e dos municípios se tornou uma necessidade para o programa de ATES.

Apesar da responsabilidade pela elaboração dos projetos de compra institucional ser das entidades proponentes<sup>7</sup>, o planejamento da produção dos alimentos, requer conhecimento técnico a fim de cumprir o cronograma de produção com qualidade e em quantidades suficientes conforme o planejado. Deste modo, a atuação da ATES neste processo parece imprescindível, assim como a necessidade de uma atuação conjunta e articulada: entidade proponente, ATES e famílias produtoras.

---

<sup>7</sup> Entidades proponentes é o termo utilizado pelos órgãos executores do programa para designar a organização que formaliza a proposta de participação no PAA. Podem ser associações ou cooperativas, sendo que a segunda é mais comum.

Somente assim, o projeto tende a ter sua execução facilitada, chegando aos objetivos propostos pelo Programa de Aquisição de Alimentos.

Para atender esta necessidade o Conselho Estadual da ATES do RS solicitou que as equipes técnicas de cada Núcleo Operacional elaborassem um plano de manutenção e ampliação de famílias assentadas nos mercados institucionais até o final de fevereiro de 2013, contemplando o conjunto e cronograma de ações a serem desenvolvidas pelas equipes ao longo do ano . Neste plano, necessariamente as equipes deveriam identificar as possíveis entidades proponentes, a predisposição das mesmas em elaborar projetos e ainda, a capacidade que as mesmas possuem para aportar projetos que atendam as demandas dos mercados institucionais. Além disso, deveriam identificar também os possíveis públicos beneficiados com este mercado e também os assentados interessados em produzir nas regras do PAA.

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

## **LIMITES E ENTRAVES IDENTIFICADOS PARA ACESSO DOS CAMPONESES NA DINÂMICA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS**

Esta seção abordará os principais limites que dificultam a maior participação dos assentados da reforma agrária do RS no PAA. Os limites serão expostos de forma geral e preliminar, sendo resultado da avaliação que programa de ATES RS vem realizando com vistas a ampliar a participação desse segmento no Programa.

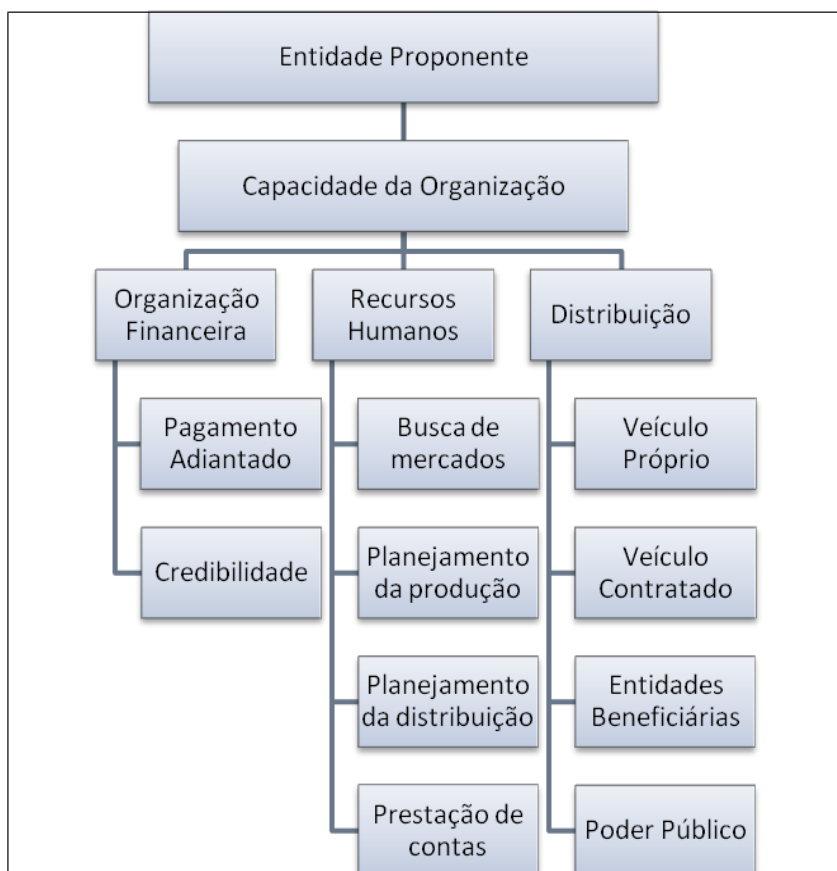
Um primeiro aspecto considerado como limitante para expansão da participação dos assentados no PAA refere-se à exigência de uma entidade proponente capacitada para o acesso ao programa. Isso se deve ao impulso que o programa objetiva proporcionar na organização dos agricultores. Ressalta-se que em algumas localidades do RS, a organização dos agricultores ainda não permitiram a criação de cooperativas, ou as experiências engendradas ainda não proporcionaram condições para a participação no PAA. Dessa forma, mesmo tendo potencial produtivo e anseio de participação por parte dos agricultores assentados, esta fica impossibilitada, no curto prazo, pelas dificuldades impostas pela estruturação do acesso ao programa. Isto é, a necessidade de uma cooperativa como entidade proponente<sup>8</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Esta barreira foi parcialmente superada pela possibilidade proporcionada pela nova modalidade existente, resultado do acordo entre o Governo do Estado e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Por essa modalidade, a prefeitura passa a fazer o papel que antes era realizado pela cooperativa. Entretanto, como esta modalidade ainda não está operando, não é objeto de análise desse trabalho.





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

Num terceiro plano, estão a organização financeira, os recursos humanos e a distribuição. Em relação à organização financeira, enfatiza-se que o intervalo de tempo entre a entrega dos alimentos e a remuneração dos agricultores<sup>9</sup> é um elemento que vem barrando uma maior participação dos assentados. Ocorre que muitos agricultores não têm condições de continuar produzindo por vários meses sem o recebimento das entregas já realizadas. Diante disso, as organizações melhor capitalizadas têm a possibilidade de realizarem o pagamento adiantado aos seus fornecedores. As cooperativas que não tem essa possibilidade necessitam ter a confiança dos associados de que o valor será pago no futuro, o que nem sempre possuem. Nesse sentido, percebe-se que as equipes extensionistas tem poucos elementos para encontrar soluções para as barreiras postas.

Em relação aos recursos humanos qualificados, verifica-se a sua necessidade em função da tarefa de busca de mercados institucionais, planejamento da produção, organização da distribuição e prestação de contas do projeto, que ficam a cargo da cooperativa. Dessa forma, necessita-se ter na equipe indivíduos capacitados para liderar esse processo, tendo o conhecimento da legislação vigente. Nesse aspecto é possível identificar um potencial para o trabalho de ATES, contribuindo de forma a capacitar os recursos humanos existentes nas organizações.

Um último aspecto, leva em conta a capacidade para a realização da distribuição dos alimentos. Esse limitante se acentua ainda mais no caso dos assentamentos distantes dos mercados consumidores, que é uma realidade para a maioria dos assentamentos do RS. Cabe salientar, que os assentamentos localizados perto dos maiores centros populacionais tem maiores possibilidades para a comercialização. Uma saída seria a possibilidade de uma remuneração diferenciada que compensasse os maiores custos

<sup>9</sup> Esse intervalo de tempo geralmente é maior que 30 dias, dependendo da agilidade da organização do programa a nível local e da rapidez com que a prestação de contas é analisada pela Conab.

de transporte, o que não tem perspectiva de ocorrer. Dessa forma, o trabalho de ATES tem buscado viabilizar parcerias com o poder público na busca da superação desses entraves.

Percebe-se que a comercialização via mercados institucionais vem se constituindo, no decorrer dos anos, numa importante ferramenta para o desenvolvimento dos assentamentos. Entretanto, ainda são iniciativas isoladas, dependentes, em grande medida, do grau de organização dos assentados de cada região. Assim, grande parte do público que o PAA busca inserir na comercialização de alimentos ainda encontra-se distante dessa política de comercialização.

O programa de ATES tem buscado articular as diferentes políticas na busca do desenvolvimento das áreas reformadas. Contudo, a participação das equipes de ATES que atendem as famílias assentadas ainda é bastante pontual. Assim, as equipes estão sendo orientadas a realizar as mediações necessárias para facilitar a inserção dos camponeses as diferentes formas de comercialização disponíveis, especialmente aquelas relacionadas aos mercados institucionais.

Mesmo com o pouco tempo necessário para buscar elementos capazes de avaliar os resultados da ação da ATES em cada região, percebeu-se a possibilidade que o trabalho pode gerar bons frutos na inserção dos assentados ao mercado institucional de alimentos. No entanto, já é possível perceber a necessidade de aproximação das entidades proponentes, equipes de ATES e entidades beneficiadas, principalmente na capacitação de recursos humanos que possam administrar projetos desta envergadura.

## REFERÊNCIAS:

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

Companhia Nacional de Abastecimento. **O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Legislação Básica**. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12\\_07\\_19\\_16\\_26\\_55\\_livreto\\_paa\\_-\\_dipai\\_-\\_versao\\_publico\\_externo\\_-\\_atualizacao\\_-\\_15\\_marco\\_2012\\_.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_19_16_26_55_livreto_paa_-_dipai_-_versao_publico_externo_-_atualizacao_-_15_marco_2012_.pdf)>. Acesso em: 18 de abr. 2013.

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

KAGEYAMA, Ângela. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 9-85.

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

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004.

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Apresentação do Programa de Aquisição de Alimentos**. [sd]. Disponível em <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202.pdf)>. Acesso em 10 de março de 2013.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 212p.